
Inhalt / Table des matières

Schwerpunkt / Dossier thématique

Editorial

Andreas Behr, Ruth Lüthi 7

Éditorial

Andreas Behr, Ruth Lüthi 14

Les débats constitutionnels de 1871 et 1873. Le dernier combat
des partisans de la démocratie représentative

Olivier Meuwly 21

Zusammenfassung 30

Das Parlament und die Vernehmlassung. Der Wandel der parlamentarischen
Rezeption als Hinweis auf die Erstarkung des Parlaments nach den
Parlamentsreformen der frühen 1990er-Jahre

Niklaus Bieri 33

Résumé 44

De l'usage de l'enquête parlementaire par l'Assemblée fédérale.

Analyse d'une institution atypique

Fabien Thétaz 46

Zusammenfassung 57

Konkurrenz oder Kooperation? Zur Entwicklung der parlamentarischen
Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920–1992)

Georg Kreis 60

Résumé 70

Die kantonalen Erziehungsdirektoren im nationalen Parlament. Akteur-
verflechtungen im bildungspolitischen Mehrebenensystem (1848–1980)

Karin Manz, Lucien Criblez 73

Résumé 86

De la représentation-mandat à la représentation-figuration?

Les processus de sélection et de promotion des candidat-e-s
au Conseil national des années 1940 aux années 1980

Zoé Kergomard 89

Zusammenfassung 98

«Am Rande des politischen Geschehens». Die ersten eidgenössischen Politikerinnen <i>Fabienne Amlinger</i>	101
Résumé	111
L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel <i>Andrea Pilotti</i>	114
Zusammenfassung.	126
Bilder / Images	
Maggi, Militär und die Schuljugend vor der Kamera. Fotografien des Sternmarsches zum Schlachtfeld von Morgarten, 20./21. Oktober 1965 <i>Silvia Hess</i>	129
Porträt / Portrait	
Les PTT et leurs archives – histoire d'une institution, histoire d'un réseau <i>Joséphine Métraux, Timothée Olivier</i>	142
Dokument / Document	
Autografen als Inspirationsquellen. «Lebensspuren» eines Berichterstatters aus der Französischen Nationalversammlung der Revolutionszeit <i>Lucas Chocomeli</i>	153
Debatte / Débat	
Examining Abusive Pasts. Reassessing Institutional Violence and Care through Commissions of Inquiry <i>Katie Wright, Johanna Sköld, Shurlee Swain</i>	162
Besprechungen / Comptes rendus	
Literatur zum Thema / Comptes rendus thématiques	179
Allgemeine Buchbesprechungen / Comptes rendus généraux	191
Agenda	
AutorInnen / Les auteurEs	213
Heftschwerpunkte / Dossiers thématiques	217

Editorial

Am Ursprung der modernen Schweiz, so lehren es die Geschichtsbücher, steht ein intellektuelles Projekt, ein Papier, die Bundesverfassung. Im Juni 1848 nahmen die Kantone die neue Bundesverfassung mit einer komfortablen Mehrheit von 72,8% an. 15 ½ Kantone stimmten der neuen politischen Ordnung zu, 6 ½ verwarfen sie.¹ Am 12. September erklärten die kantonalen Gesandten auf der Tagsatzung die Bundesverfassung als angenommen, womit die alte Eidgenossenschaft Geschichte und der Weg frei war für die Wahl von 111 Sitzen des sogenannten Nationalrates. Nach den Wahlen im Oktober traten am 6. November 1848 die Abgeordneten der eidgenössischen Räte erstmals zusammen – mit der schlichten Aufgabe, die Bundesversammlung als «oberstes Organ» in der eben gegründeten Eidgenossenschaft zu etablieren. Dem Parlament oblag es nun, dem Projekt «Bundesverfassung» Leben einzuhauchen. – Der Alterspräsident des Nationalrates, Georg Josef Sidler, eröffnete die Sitzung: Zuerst musste die Wahl sämtlicher Mitglieder als gültig erklärt oder zurückgewiesen werden; dann konnten sich die Räte das eigene Geschäftsreglement geben, die Präsidien neu bestellen und die Bundesräte wählen, über die Öffentlichkeit der eigenen Verhandlungen befinden und sich schliesslich der ersten inhaltlichen Debatte hinwenden: der Flüchtlingspolitik.²

Die moderne Eidgenossenschaft gründet zwar auf der Bundesverfassung und tauchte als einsame demokratisch-republikanische Insel inmitten des monarchischen Europas³ auf. Gleichwohl ist sie nicht allein eine intellektuelle Kopfgeburt auf dem politischen Reissbrett. Die Gründerväter der Bundesverfassung von 1848 und die ersten Abgeordneten der Bundesversammlung konnten sich auf Erfahrungen mit der Demokratie in den Kantonen berufen. Sie orientierten sich zudem an den theoretischen Auseinandersetzungen und Erkenntnissen aus gescheiterten und funktionierenden Demokratien aus den umliegenden Ländern und insbesondere aus den Vereinigten Staaten.⁴

Erste Erfahrungen mit der Demokratie hatte die Schweiz zur Zeit der Helvetik (1798–1803) gemacht. Das helvetische Parlament gilt als erstes, das auf Schweizer Boden nach (damaligen) demokratischen Grundregeln funktionierte.⁵ Im Frühjahr 1798 hatte sich innerhalb weniger Wochen ein von Frankreich orchestrierter radi-

kaler Bruch mit der alten Eidgenossenschaft vollzogen. Das Parlament vermochte aber die starke Machtkonzentration bei den zentralisierten Organen nicht über die Dauer zu halten, zu radikal waren die Kantone in ihrer Macht beschnitten worden. In der Geburtsstunde des ersten Schweizer Parlaments waren die grundsätzlichen Konflikte bereits angelegt, die die Schweizer Parlamente – das nationale ebenso wie die kantonalen und kommunalen – stets begleiten sollten:⁶ Wie positioniert sich das Parlament institutionell zur Regierung und zur Justiz? Welche Verfahrensregeln, Praktiken und Handlungsinstrumente gibt sich das Parlament selbst, um die Ansprüche an eine austarierte Demokratie zu realisieren und potentiell weiterzuentwickeln? Spiegelt sich im Parlament tatsächlich der Volkswillen oder ist nur die direkte Demokratie, wie sie die Versammlungsdemokratien vom Typ Landsgemeinden leben, eine vollkommene? Kann die (parlamentarische) Demokratie als Staatsform überhaupt nachhaltig Antworten auf die Probleme einer Gesellschaft finden? Welchen Platz gewähren Parlamente den Minderheiten einer Gesellschaft?⁷

Das helvetische Parlament war zwar nicht Produkt, aber Ort der konsensorientierten, friedlichen demokratischen Bewegungen. Gleiches kann für die wenig später eingerichteten kantonalen Parlamente in den liberalen Systemen der Regeneration gesagt werden.⁸ Auch die Bundesverfassung von 1848 gründete bekanntlich auf einem militärisch geführten Konflikt und gilt als von den Siegern diktiertem Kompromiss. Die Parlamente und deren Funktionen waren von allem Anfang an umstritten. Dies waren und sind sie immer noch deshalb, weil demokratisch gewählten Parlamenten Auseinandersetzungen um deren Funktion oder gar um deren Daseinsberechtigung inhärent sind, haben sie doch zum Ziel, Minderheitspositionen und damit auch potentielle Systemskeptiker zu integrieren. Entscheidend war und ist dabei, dass der Parlamentarismus sowohl in den Kantonen als auch national einen geordneten, die Minderheiten berücksichtigenden Rechtsetzungsprozess erlauben.

Typologie der Schweizer Parlamente

Die Schweizer Parlamente sind von den Politikwissenschaften institutionentheoretisch umfassend untersucht worden.⁹ Interessanterweise bekundet die vergleichende politische Forschung jedoch besondere Mühe, das politische System der Schweiz einem spezifischen Typus zuzuordnen.¹⁰ Das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive in der Schweiz gilt weltweit als «Extremfall»,¹¹ die Schweiz weist weder einen rein parlamentarischen und noch weniger einen präsidentiellen Charakter auf,¹² die Stellung der Justiz ist schwach und die Volksrechte sind im internationalen Vergleich sehr stark ausgebaut. Warum eigentlich? – Was

sich aus der vergleichenden Analyse der Institutionen schliessen lässt, nämlich dass sich das nationale Parlament verfassungsrechtlich durch eine ausgesprochen starke und unabhängige Stellung auszeichnet, lässt sich auch historisch begründen. So ist für die Schlüsselmomente der Entstehung der Schweizer Parlamente hinlänglich bekannt, dass sich das helvetische Parlament 1798 am französischen Modell und dessen Direktorialverfassung von 1795 orientiert hatte.¹³ Bekannt ist zudem, mit welchen Argumenten sich in den «regenerierten» liberalen Kantonen die Demokratisierungsbewegungen ab den 1830er-Jahren durchsetzten¹⁴ und weshalb sich die Gründerväter von 1848 unter anderem nach dem amerikanischen (föderalistischen) Modell eines Zweikammersystems ausrichteten.¹⁵ Im Detail klaffen aber weiterhin grosse Lücken in der historischen Erforschung der Schweizer Parlamente. Zahlreiche staatsrechtliche und politologische Analysen haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten insbesondere das Schweizer Parlament als Institution in den Fokus gerückt – die historische Perspektive auf die Entstehung und den institutionellen Wandel dieser Parlamente hingegen ist bisher nicht systematisch eingenommen worden. Wie die kommunalen und die kantonalen und nicht zuletzt das Schweizer Parlament zu dem geworden sind, was sie heute sind, war bislang kaum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen.

Parlamente – ein Untersuchungsfeld für HistorikerInnen?

Ein Desiderat bleibt eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Rolle der Parlamente im Aus- und Abbau der eigenen Stärke: Von Interesse sind vertiefte Studien zum Prozess, wie es insbesondere dem Bundesparlament durch den Ausbau seiner Rechte immer mehr gelungen ist, seiner verfassungsmässig verbrieften starken Rolle gerecht zu werden, nachdem es in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegenüber Bundesrat und Verwaltung stark an Boden verloren hatte. Hierzu liefert der nach Fertigstellung des vorliegenden Manuskripts erschienene Sammelband der Universität Bern interessante Erkenntnisse.¹⁶ Zu fragen ist hier zudem, wie weit dieser Prozess auch in den Kantonen stattgefunden hat. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil im stark vom amerikanischen Vorbild geprägten schweizerischen Parlamentarismus die Legislative auch tatsächlich das Zentrum der gesetzgeberischen Tätigkeit ist, und nicht – wie im europäischen Parlamentarismus verbreitet – die Exekutive.

Das Verhältnis zu Regierung und Verwaltung ist das eine, das Verhältnis zum Volk das andere: Hier interessieren die Beweggründe des Parlamentes, dem Volk weitgehende Mitwirkungsrechte zuzugestehen. Weiter fehlen Studien zur Entwicklung in der Organisation der Parlamente selbst, das heisst zum Ratsbetrieb, zur Einbindung von Minderheiten, zum Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip¹⁷ oder zur von den

Parlamenten initiierten Weiterentwicklung des Gesetzgebungsverfahrens. Denn im Alltag der Parlamentsarbeit selbst sind zwischen 1848 und dem 21. Jahrhundert wesentliche Entwicklungen zu beobachten: Beispiele dafür sind Änderungen in der Milizeigenschaft des Systems und im Selbstverständnis der Abgeordneten als Mitglieder eines Arbeitsparlaments,¹⁸ Änderungen in der Kultur des Parlamentsbetriebs etwa durch den Eintritt der Frauen ins Bundeshaus und Änderungen der Redekulturen etwa durch die zunehmende Mediatisierung der Politik.¹⁹

Historische Untersuchungen über die Entstehung der Parlamente und deren Entwicklung sind wesentlich für das Verständnis dafür, wie sich eine Gesellschaft organisiert. Über eine reine Institutionengeschichte hinaus sind insbesondere sozial- und kulturgeschichtliche Zugänge von Interesse. Denn Parlamente sind in mancherlei Hinsicht Spiegel der Gesellschaft: Zum einen stellen Parlamente eine Auswahl der (wahlberechtigten) Bevölkerung dar und sind schon nur deshalb deren Abbild. In diesem Abbild offenbart sich der feine Unterschied zwischen Volk und Parlament; eine historische Analyse der gewählten Abgeordneten gibt deshalb Aufschluss darüber, welche Gesellschaftsschichten in welcher Stärke repräsentiert werden und warum (nicht). Eine Beschäftigung mit den einzelnen Abgeordneten drängt sich gerade im schweizerischen Parlamentarismus speziell auf, spielen sie doch hier, wo der Zwang zur strikten Fraktionsdisziplin fehlt und die Rechte der einzelnen Abgeordneten ausgebaut sind, eine eminent wichtige Rolle. Weiter von Interesse sind etwa Änderungen der Wahlsysteme, sei es durch den Übergang vom Majorz zum Proporz oder durch die Integration der Frauen – sie haben wesentliche Entwicklungen der Repräsentativität und der Responsivität der Parlamente nach sich gezogen. Neue Studien zur Rolle der Bundesversammlung und der kantonalen Parlamente in der Unterstützung oder Verhinderung dieser Prozesse wären wünschenswert.²⁰

Acht Schlaglichter auf die Geschichte des eidgenössischen Parlaments

Möglicherweise liegen die Gründe für die oben beschriebenen Desiderata der historischen Parlamentarismusforschung in einer fehlenden akademischen Verankerung. Um einige Lücken zu füllen, beschloss die traverse, die Publikation eines Schwerpunktbands zu den Schweizer Parlamenten und deren Entwicklungen anzustreben. 2017 sind an einer im Parlamentsgebäude organisierten Arbeitstagung WissenschaftlerInnen aus der ganzen Schweiz zusammengekommen, um sich über ihre Forschungsprojekte auszutauschen. Die Resultate der Tagung werden im vorliegenden Heft präsentiert und damit acht Schlaglichter auf die Geschichte des eidgenössischen Parlaments geworfen.

Verschiedene Beiträge befassen sich mit der Stellung der Schweizerischen Bundesversammlung im Machtgefüge des politischen Systems. *Olivier Meuwly* zeigt in seinem Beitrag auf, wie das schweizerische Parlament im 19. Jahrhundert seinen Platz zuerst finden musste. Dies insbesondere als in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts der Übergang von einer rein repräsentativen zu einer halbdirekten Demokratie erfolgte. Meuwly sieht die neu eingeführten Volksrechte auch als Ersatz für den sinkenden Einfluss der Kantone im zunehmend zentralisierten Bundesstaat. Dass kantonale Interessen aber durchaus auch auf parlamentarischer Ebene wirksam in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess eingebracht werden können, wird im Beitrag von *Karin Manz* und *Lucien Criblez* deutlich. Sie legen dar, wie kantonale Erziehungsdirektoren durch Einsitznahme in der Bundesversammlung die nationale Bildungspolitik seit dem 19. Jahrhundert beeinflussten. Heute ist diese Form der Einflussnahme weitgehend abgelöst durch die Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit, indem die Erziehungsdirektorenkonferenz als einflussreiche Akteurin auf Bundesebene agiert. Der starke Einbezug Dritter in den bundespolitischen Gesetzgebungsprozess beschäftigt auch *Niklaus Bieri*, der das Verhältnis der Bundesversammlung zum Vernehmlassungsverfahren analysiert. Mit unzähligen Vorstössen haben die Mitglieder der Bundesversammlung ihre Skepsis gegen den ihrer Ansicht nach zu starken Einfluss der ausserparlamentarischen Akteure zum Ausdruck gebracht. Seit der in den 1990er-Jahren vorgenommenen Parlamentsreform hingegen ist die Bundesversammlung offenbar stark genug, dass ihre Mitglieder sich bei der Regelung des Vernehmlassungsverfahrens für die Rechte der Teilnehmer am Verfahren einsetzen. In verschiedenen Parlamentsreformen wirksam gestärkt wurden auch die Rechte der parlamentarischen Kontrollorgane. *Fabien Thétaz* legt in seinem Beitrag dar, dass diese Stärkung der ordentlichen parlamentarischen Kontrolle die Einsetzung von Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) überflüssig machen kann: Seit 1995 war kein Antrag für die Einsetzung einer PUK mehr erfolgreich. Durch den Bedeutungsgewinn der Aussenpolitik war es der Bundesversammlung wichtig, sich auch hier die nötigen Mitsprachrechte zu geben. Dieser Entwicklung widmet sich *Georg Kreis* in seinem Beitrag, wobei er interessante Einblicke in die Nutzung der den Aussenpolitischen Kommissionen seit Beginn der 1990er-Jahre zur Verfügung stehenden Konsultationsrechte bietet.

Andere Autorinnen und Autoren beschäftigten sich mit einem weiteren Aspekt der Parlamentsforschung, mit der Repräsentation. Im Verlaufe der Zeit änderte sich das Repräsentationsverständnis: Anhand der Auswertung der Auswahl der Kandidierenden für die Nationalratswahlen in drei Kantonen zwischen 1940 und 1980 zeigt *Zoé Kergomard* auf, wie die spiegelbildliche Vertretung der verschiedenen Gesellschaftsgruppen an Bedeutung gewann. Dagegen verlor der gut gebildete, erfahrene und meist auch wohlhabende Repräsentant, der sich anwaltschaftlich

um die Anliegen aller Bevölkerungsschichten kümmert, an Bedeutung. Erst 1971 gesellten sich zu den Repräsentanten auch Repräsentantinnen hinzu: *Fabienne Amlinger* hat erste weibliche Mitglieder der Bundesversammlung zu ihren Erfahrungen befragt. Die spät hinzu gekommenen Frauen standen dabei unter einem grossen Anpassungsdruck an die von den Männern geprägten Verhaltensweisen. *Andrea Pilotti* schliesslich hat die Vertretung verschiedener Gesellschaftsschichten in der Bundesversammlung zwischen 1848 und 2016 analysiert. Er zeigt auf, dass in der Bundesversammlung Berufspolitikerinnen und -politiker im internationalen Vergleich erst spät Einzug hielten.

Zu den oben aufgelisteten Fragestellungen kann der vorliegende Band damit durchaus Antworten bezüglich des Bundesparlamentes geben – zur Erforschung der kantonalen Parlamente müssten weiterführende Studien angeregt werden.

Andreas Behr, Ruth Lüthi

Anmerkungen

- 1 www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/18480606/det1.html (5. 7. 2018).
- 2 Siehe dazu Repertorium www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/120000001.pdf?id=120000001&action=open; siehe auch www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/searchReference.do?ID=10000010#resultlist Handschriftliches Protokoll der ersten Sitzung des Nationalrates vom 6. November 1848. Zur Quellenlage der Protokolle von 1848–1891 siehe www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/120000001.pdf?id=120000001&action=open (26. 6. 2018).
- 3 Andreas Kley, «Bundesverfassung (BV)», in *Historisches Lexikon der Schweiz*, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php (2. 4. 2018).
- 4 Zur Entstehung der Schweizer Bundesverfassung siehe Rolf Holenstein, *Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz im Jahr 1848. Die Privatprotokolle und Geheimerichte der Erfinder*, Basel 2018; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Bern 1992, insbesondere 616–630.
- 5 Thomas Baumann, *Das helvetische Parlament. Parlamentarismus im Lichte des Gegensatzes zwischen aufgeklärter Bildungselite und revolutionären Patrioten*, Genf 2013; André Holenstein, «The invention of democratic parliamentary practices in the Helvetic Republic. Some remarks», in Joris Oddens, Mart Rutjes, Erik Jacobs (Hg.), *The Political Culture in the Sister Republics, 1794–1806*, Amsterdam 2015, 127–134.
- 6 Zur Verfassung der helvetischen Republik: Markus Christoph Boeglin, *Entstehung und Grundzüge der Ersten Helvetischen Verfassung im Lichte des Einflusses der Autorschaft von Peter Ochs und Bemerkungen zur Frage der Gegenwartsbedeutung der Prinzipien der Volkssouveränität, Repräsentation und Gewaltenteilung* (Diss.), Basel 1971. Zu den Quellen siehe www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do (5. 7. 2018).
- 7 Erste Antworten darauf in Holenstein (wie Anm. 5).
- 8 Rolf Graber, *Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*, 2. Aufl., Zürich 2017.
- 9 Den neusten Überblick über das politische System der Schweiz und die Rolle des Parlaments liefert Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 2. Aufl., München 2016.

- 10 Ruth Lüthi, «Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz», in Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss (Hg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Basel 2014, 3–17 (hier: 4).
- 11 Vatter (wie Anm. 9), 311 f.
- 12 Frédéric Varone, «Le parlement dans un régime non parlementaire: le cas de la Suisse», in Olivier Costa, Eric Kerrouche, Paul Magnette (Hg.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles 2004, 257–270.
- 13 Boeglin (wie Anm. 6).
- 14 Adrian Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Hemsbach 2002.
- 15 Holenstein (wie Anm. 4), insbesondere 291–295; Lukas Leuzinger, «*Ds Wort isch frii*». *Die Glarner Landsgemeinde: Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Zürich 2018.
- 16 Adrian Vatter (Hg.), *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, Zürich 2018.
- 17 Vgl. dazu François Comment (Hg.), *125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, Bern 2016.
- 18 Vgl. unter anderem Pascal Sciarini et al. (Hg.), *Etude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*, Genève 2017; Sarah Bütikofer, *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*, Baden Baden 2014; Alois Riklin, Silvano Möckli, «Milizparlament», in Services du Parlement (Hg.), *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne 1991, 145–164; Eco'Diagnostic, *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*, Genève 2001; Henri Kerr, *Parlement et société en Suisse*, Saint Saphorin 1981.
- 19 Benjamin Weinmann, *Die Amerikanisierung der politischen Kommunikation in der Schweiz. Bestandesaufnahme und Experteninterviews vor dem Hintergrund der Eidgenössischen Parlamentswahlen 2007*, Glarus/Chur 2009.
- 20 Erste Grundlagen dazu in Rudolf Natsch, «Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des Schweizerischen Nationalrats (1900–1919)», in Roland Ruffieux (Hg.), *Die schweizerische Referendumsdemokratie im 20. Jahrhundert*, Bd. 1: *Analyse einzelner Fälle*, Fribourg 1972, 119–182.

Éditorial

À l'origine de la Suisse moderne, nous enseignent les livres d'histoire, il y a un projet intellectuel, un texte, la Constitution fédérale. En juin 1848, les Cantons adoptèrent la nouvelle Constitution fédérale avec une majorité confortable de 72,8% des voix. Quinze cantons et demi adhèrent au nouvel ordre politique, six et demi le rejetèrent.¹ Le 12 septembre, les délégués cantonaux à la Diète déclarèrent la Constitution fédérale acceptée, reléguant ainsi l'ancienne Confédération dans le passé et ouvrant la voie à l'élection des 111 sièges du «Conseil national». À la suite des élections d'octobre, les députés des Chambres fédérales se réunirent pour la première fois le 6 novembre 1848 – avec pour mission d'instituer l'Assemblée fédérale comme «organe suprême» de la nouvelle Confédération. Il incombait au Parlement de donner vie au projet de «Constitution fédérale». Le doyen, par son âge, du Conseil national, Georg Josef Sidler, ouvrit la séance: il fallut d'abord valider ou refuser l'élection de chaque membre; puis les Chambres se dotèrent de leur propre règlement, désignèrent les présidents et élurent les conseillers fédéraux, se prononcèrent sur la publicité de leurs débats et se consacrèrent enfin au premier débat de fond: la politique à l'égard des réfugiés.²

La Confédération moderne se fonde certes sur la Constitution fédérale et apparut bien comme une île démocratique et républicaine esseulée au beau milieu de l'Europe monarchique.³ Néanmoins, elle n'est pas qu'une vue de l'esprit créée *ex nihilo* en 1848. Les pères fondateurs de la Constitution fédérale de 1848 et les premiers députés de l'Assemblée fédérale ont pu se référer aux expériences de la démocratie dans les cantons. Ils s'appuyèrent en outre sur les réflexions théoriques et sur les enseignements des démocraties qui avaient échoué ou qui fonctionnaient dans les autres pays, en particulier aux États-Unis.⁴

La Suisse avait fait ses premières expériences démocratiques du temps de la République helvétique (1798–1803). Le Parlement de la République helvétique est considéré comme le premier Parlement qui a fonctionné sur le territoire suisse d'après les règles démocratiques de base (de l'époque).⁵ Au printemps 1798, il y avait eu en quelques semaines une rupture nette, orchestrée par la France, avec l'ancienne Confédération. Mais le Parlement ne parvint pas à maintenir sur la

durée la forte concentration du pouvoir dans les organes centralisés, les Cantons avaient été amputés de leur pouvoir de manière trop conséquente. À l'heure de la naissance du premier Parlement suisse, les conflits fondamentaux qui devaient accompagner la genèse de tous les Parlements de Suisse – le Parlement national, tout comme les Parlements cantonaux et communaux – étaient déjà présents:⁶ comment le Parlement se positionne-t-il sur le plan institutionnel par rapport au gouvernement et à la justice? Quels instruments, règles de procédure et pratiques le Parlement se donne-t-il à lui-même pour réaliser et, le cas échéant, développer les exigences posées à une démocratie équilibrée? La volonté du peuple se reflète-t-elle réellement au Parlement, ou seule la démocratie directe telle que la pratiquent les assemblées de type Landsgemeinde est-elle parfaite? La démocratie (parlementaire) en tant que forme étatique peut-elle durablement trouver des réponses aux problèmes d'une société? Quelle place les Parlements accordent-ils aux minorités dans une société?⁷

Le Parlement helvétique ne fut pas un résultat, mais le lieu des mouvements démocratiques consensuels et pacifiques. On peut dire la même chose des Parlements cantonaux créés peu après dans les systèmes libéraux de la Régénération.⁸ La Constitution fédérale de 1848 elle aussi, c'est bien connu, découle d'un conflit militaire et passe pour un compromis dicté par les vainqueurs. Les Parlements et leur fonction sont controversés depuis le début. Ils le sont parce que les débats sur leur fonction, voire leur droit d'exister, sont inhérents à des parlements élus démocratiquement, ayant pour objectif d'intégrer également les positions minoritaires et donc potentiellement sceptiques à l'égard du système. Il était et il reste essentiel que le régime parlementaire, tant dans les cantons qu'au niveau national, permette un processus législatif ordonné tenant compte des minorités.

Une Typologie des Parlements suisses

Les Parlements suisses ont fait l'objet d'études approfondies en sciences politiques notamment sous l'angle de la théorie des institutions.⁹ Curieusement, la recherche politique comparative a beaucoup de mal à classer le système politique.¹⁰ Le rapport entre le législatif et l'exécutif en Suisse est considéré comme un «cas extrême» dans le monde entier,¹¹ la Suisse ne présente pas un caractère purement parlementaire et encore moins présidentiel,¹² la position des instances judiciaire est faible et les droits populaires très développés en comparaison internationale. Mais pourquoi, au fond? Les conclusions de l'analyse comparative des institutions – à savoir que le Parlement national se distingue sur le plan constitutionnel par une position tout à fait forte et indépendante – peuvent notamment s'expliquer sur le plan historique. C'est ainsi que, pour les moments clés de la genèse des Parlements

suisse, il est bien connu qu'en 1798 le Parlement de la République helvétique s'était appuyé sur le modèle français et sa Constitution directoriale de 1795.¹³ On sait aussi par quels arguments les mouvements de démocratisation s'imposèrent dès les années 1830 dans les cantons libéraux «régénérés»¹⁴ et pourquoi les pères fondateurs de 1848 s'inspirèrent entre autres du modèle américain (fédéraliste) d'un système bicaméral.¹⁵ Mais dans le détail, il reste d'importantes lacunes dans la recherche historique sur les Parlements suisses. De nombreuses analyses en droit public et en politologie ont mis l'accent, ces dernières années et décennies, sur le Parlement suisse en tant qu'institution – en revanche, la perspective historique sur la genèse et la transformation institutionnelle des Parlements n'a pas été abordée de manière systématique jusqu'ici. La façon dont les Parlements communaux, cantonaux et même le Parlement suisse, sont devenus ce qu'ils sont aujourd'hui n'avait jusqu'à présent guère fait l'objet d'études scientifiques.

Les Parlements: un champ d'investigation pour les historiennes et les historiens?

Nous appelons de nos vœux une réflexion plus approfondie sur le rôle des Parlements dans le renforcement ou l'affaiblissement de leur propre pouvoir: des études de fond sont nécessaires pour comprendre en particulier le processus par lequel le Parlement fédéral a de mieux en mieux réussi, par le renforcement de ses droits, à remplir son rôle constitutionnellement fort, après avoir nettement perdu du terrain par rapport au Conseil fédéral et à l'administration au cours de la première moitié du 20^e siècle. L'ouvrage récent d'Adrian Vatter propose des pistes intéressantes à ce sujet.¹⁶ La question se pose en outre de savoir dans quelle mesure ce processus a aussi eu lieu dans les cantons. Elle importe au regard du fait que, dans le régime parlementaire suisse, fortement marqué par le modèle américain, le législatif est véritablement le cœur de l'activité législative et non l'exécutif – comme c'est souvent le cas dans le parlementarisme européen.

Les relations avec le gouvernement et l'administration sont une chose, celles avec le peuple en sont une autre: ici, il s'agit de comprendre les motifs qui poussent le Parlement à accorder au peuple des droits de participation étendus. De plus, il manque des études sur l'évolution de l'organisation des Parlements eux-mêmes, c'est-à-dire sur le fonctionnement du travail parlementaire des Chambres, la prise en compte des minorités, la gestion du principe de la transparence¹⁷ ou le développement de la procédure législative mis sur pied par les Parlements. On observe en effet des évolutions importantes dans le travail parlementaire entre 1848 et le 21^e siècle, par exemple au niveau des transformations du système de milice ou de l'idée que se font les députés de leur rôle comme membres d'un

Parlement de travail¹⁸ les changements dans la culture de fonctionnement du Parlement, notamment à la suite de l'entrée des femmes au Palais fédéral, et les changements dans la culture oratoire, liés à la médiatisation croissante de la politique, en sont quelques exemples.¹⁹

Des études historiques sur la genèse des Parlements et leur évolution sont essentielles pour comprendre comment une société s'organise. Au-delà d'une simple histoire des institutions, des approches relevant de l'histoire sociale et de l'histoire culturelle présentent également de l'intérêt. Les Parlements sont en effet à maints le reflet de la société: ils représentent une sélection de la population (ayant le droit de vote) et, pour cette raison déjà, sont à son image. La différence subtile entre peuple et Parlement apparaît dans ce reflet; une analyse historique des députés élus donne donc des explications sur quelles couches sociales sont représentées, dans quelle mesure et pourquoi certaines le sont (ou pas). Une étude individuelle des députés s'impose tout spécialement dans le régime parlementaire suisse: puisque la contrainte de suivre une discipline de groupe stricte fait défaut et que leurs droits sont étendus, ils y jouent un rôle éminemment important. Le changement de système électoral présente aussi de l'intérêt, que ce soit à la suite du passage du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel ou de l'intégration des femmes, avec une incidence majeure sur la représentativité et la réactivité des Parlements. De nouvelles études sur le rôle (soutien ou entrave) de l'Assemblée fédérale et des Parlements cantonaux dans ces processus seraient souhaitables.²⁰

Huit éclairages sur l'histoire du Parlement fédéral

Les raisons des lacunes précitées dans la recherche historique sur le parlementarisme tiennent peut-être à un ancrage académique insuffisant. C'est pour combler une de ces lacunes que la revue *traverse* a décidé de publier un numéro thématique consacré aux Parlements suisses et à leur évolution. En 2017, des scientifiques de toute la Suisse se sont réunis lors d'un colloque organisé au Palais fédéral pour échanger sur leurs projets de recherche. Les résultats de cette journée d'étude sont présentés dans ce volume et apportent ainsi huit éclairages sur l'histoire du Parlement fédéral.

Plusieurs contributions traitent de la position de l'Assemblée fédérale dans la structure de pouvoir du système politique. Dans son article, *Olivier Meuwly* montre comment le Parlement suisse a d'abord dû trouver sa place au 19^e siècle. Cela a été particulièrement le cas lorsque, dans la seconde moitié du siècle, on est passé d'une démocratie purement représentative à une démocratie semi-directe. Meuwly considère les nouveaux droits populaires comme un substitut de la perte d'influence des Cantons dans un État fédéral toujours plus centralisé. La

contribution de *Karin Manz* et de *Lucien Criblez* montre que des intérêts cantonaux peuvent néanmoins être aussi très bien intégrés sur le plan parlementaire au processus de décision de l'État fédéral. Les auteurs expliquent comment les directeurs cantonaux de l'instruction publique ont influé sur la politique nationale en matière de formation depuis le 19^e siècle en siégeant à l'Assemblée fédérale. Aujourd'hui, cette forme d'influence a été remplacée dans une large mesure par l'institutionnalisation de la coopération intercantonale, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique agissant en acteur influent à l'échelle fédérale. La forte implication de tiers dans le processus législatif fédéral occupe également *Niklaus Bieri*, qui a analysé la relation de l'Assemblée fédérale avec la procédure de consultation. Par le biais d'innombrables interventions, les membres des Chambres fédérales ont exprimé leur scepticisme à l'égard de la trop forte influence à leurs yeux des acteurs extraparlimentaires. Mais depuis la réforme parlementaire des années 1990, l'Assemblée fédérale est manifestement assez forte pour que ses membres œuvrent pour les droits des participants à la consultation dans la réglementation de cette procédure. Plusieurs réformes ont aussi permis de renforcer efficacement les prérogatives des organes de contrôle parlementaires. Dans sa contribution, *Fabien Thétaz* explique que ce renforcement du contrôle parlementaire ordinaire peut rendre superflue l'institution des commissions d'enquête parlementaires (CEP): depuis 1995, plus aucune demande portant sur l'institution d'une CEP n'a abouti. Au regard du poids accru de la politique extérieure, l'Assemblée fédérale souhaitait s'octroyer ici aussi les droits de regard nécessaires. *Georg Kreis* se consacre à cette évolution dans son article, tout en offrant un éclairage intéressant sur l'utilisation des droits de consultation à la disposition des commissions de politique extérieure depuis le début des années 1990.

D'autres auteurs se sont intéressés à un aspect supplémentaire de la recherche parlementaire: la question de la représentation. Au fil du temps, la compréhension de la représentativité a évolué: en exploitant les données concernant le choix des candidats se présentant aux élections au Conseil national dans trois cantons entre 1940 et 1980, *Zoé Kergomard* montre comment la représentation des différentes catégories sociales a pris de l'importance. En revanche, le député bien formé, expérimenté et le plus souvent aisé, qui se préoccupe de toutes les couches de population à la manière d'un avocat, a perdu de son influence. Ce n'est qu'en 1971 que des représentantes se sont jointes aux représentants: *Fabienne Amlinger* a interrogé les premières députées de l'Assemblée fédérale sur leurs expériences. Les femmes, entrées sur le tard au Parlement, ont dû faire face à une forte pression pour qu'elles s'adaptent aux comportements façonnés par les hommes. *Andrea Pilotti*, enfin, a analysé la représentation des différentes couches sociales dans l'Assemblée fédérale entre 1848 et 2016. Il révèle que les

politiciennes et les politiciens professionnels ont fait tardivement leur entrée à l'Assemblée fédérale en comparaison internationale.

Le présent volume donne ainsi de (premières) réponses aux questions précitées s'agissant du Parlement fédéral – d'autres études devraient être lancées sur les Parlements cantonaux.

Andreas Behr, Ruth Lüthi
(Traduction: Lionel Felchlin)

Notes

- 1 www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/18480606/det1.html (5. 7. 2018).
- 2 Voir à ce sujet le répertoire: www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/120000001.pdf?id=120000001&action=open; voir aussi www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/searchReference.do?ID=10000010#resultlist, procès-verbal manuscrit de la première séance du Conseil national, le 6 novembre 1848. Sur les sources des procès-verbaux de 1848–1891, cf. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/120000001.pdf?id=120000001&action=open (26. 6. 2018).
- 3 Andreas Kley, «Constitution fédérale», in Dictionnaire historique de la Suisse, www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9811.php (2. 4. 2018).
- 4 Au sujet de l'origine de la Constitution, voir Rolf Holenstein, *Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz im Jahr 1848. Die Privatprotokolle und Geheimberichte der Erfinder*, Basel 2018; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Berne 1992, 616–630.
- 5 Thomas Baumann, *Das helvetische Parlament. Parlamentarismus im Lichte des Gegensatzes zwischen aufgeklärter Bildungselite und revolutionären Patrioten*, Genève 2013; André Holenstein, «The invention of democratic parliamentary practices in the Helvetic Republic. Some remarks», in Joris Oddens, Mart Rutjes, Erik Jacobs (éd.), *The Political Culture in the Sister Republics, 1794–1806*, Amsterdam 2015, 127–134.
- 6 Sur la Constitution de la République helvétique, voir Markus Christoph Boeglin, *Entstehung und Grundzüge der Ersten Helvetischen Verfassung im Lichte des Einflusses der Autorschaft von Peter Ochs und Bemerkungen zur Frage der Gegenwartsbedeutung der Prinzipien der Volkssouveränität, Repräsentation und Gewaltenteilung*, (Diss.) Bâle 1971. Sur les sources, voir www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do (5. 7. 2018).
- 7 De premières réponses à ce sujet chez Holenstein (voir note 5).
- 8 Rolf Graber, *Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*, 2^e éd., Zurich 2017.
- 9 La plus récente vue d'ensemble du système politique suisse et du rôle du Parlement est livrée par Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 2^e éd., Munich 2016.
- 10 Ruth Lüthi, «Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz», in Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss (éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Bâle 2014, 3–17, ici: 4.
- 11 Vatter (voir note 9), 311s.
- 12 Frédéric Varone, «Le Parlement dans un régime non parlementaire. Le cas de la Suisse», in Olivier Costa, Éric Kerrouche, Paul Magnette (éd.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles 2004, 257–270.
- 13 Boeglin (voir note 6).

- 14 Adrian Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Hemsbach 2002.
- 15 Holenstein (voir note 4), en particulier 291–295; Lukas Leuzinger, «*Ds Wort isch frii*». *Die Glarner Landsgemeinde. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, Zurich 2018.
- 16 Adrian Vatter (éd.), *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, Zurich 2018.
- 17 Cf. François Comment (éd.), *Les 125 ans du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Berne 2016.
- 18 Cf. notamment Pascal Sciarini et al. (éd.), *Étude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*, Genève 2017; Sarah Bütikofer, *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*, Baden 2014; Alois Riklin, Silvano Möckli, «Milizparlament», in Services du Parlement (éd.), *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne 1991, 145–164; Eco'Diagnostic, *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*, Genève 2001; Henri Kerr, *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin 1981.
- 19 Benjamin Weinmann, *Die Amerikanisierung der politischen Kommunikation in der Schweiz. Bestandesaufnahme und Experteninterviews vor dem Hintergrund der Eidgenössischen Parlamentswahlen 2007*, Glaris, Coire 2009.
- 20 Pour une première analyse au niveau fédéral voir Rudolf Natsch, «Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des Schweizerischen Nationalrats (1900–1919)», in Roland Ruffieux (éd.), *La démocratie référendaire en Suisse au XX^e siècle*, tome 1: *Analyse de cas*, Fribourg 1972, 119–182.