
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=1000010#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, «*Das Wort isch frei*». *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.