



April 2015 – Nr. 1 – 18. Jahrgang
Avril 2015 – No. 1 – 18^{ème} année
Aprile 2015 – No. 1 – 18^o anno

PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

**Volksinitiativen: Das Parlament als Vermittler zwischen Volk,
Regierung und Gerichten?**

**Initiatives populaires: Le Parlement comme intermédiaire
entre le peuple, le gouvernement et la justice?**

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Canton du Valais, Kanton Zug



**Editorial: Parlaments- und Volksrechte:
Gegensatz oder Ergänzung?** 1

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

**Volksinitiativen: Das Parlament als Vermittler
zwischen Volk, Regierung und Gerichten?
Initiatives populaires : Le Parlement comme
intermédiaire entre le peuple,
le gouvernement et la justice ?**

**Semidirekte Demokratie als Spiel.
Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und
Parlament**
Marc Bühlmann 4

Une démocratie sans parlement ?
Antoine Chollet 16

**Das getriebene Parlament: Volksinitiativen
als mehrfache Herausforderung**
René Rhinow 25

**Volksinitiativen: Das Parlament als Vermittler
zwischen Volk, Regierung und Gerichten?**
Andreas Kley 36

**Entre droit et politique : le parlement à
l'épreuve des droits fondamentaux.
L'initiative populaire sur les minarets**
Hervé Rayner, Bernard Voutat 45

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

**Canton du Valais: Coup d'oeil sur
un parlement cantonal dématérialisé** 56

**Neue Geschäftsordnung
des Zuger Kantonsrats** 59

**Jahresversammlung 2015 / Assemblée
annuelle 2015 / Assemblea annuale 2015** 60

**Universität St. Gallen: Parlamentsrecht und
Parlamentspraxis** 61

**Forum der Parlamentsdienste / forum des
services parlementaires** 62

**Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti** 63

*Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente): <http://www.sgp-ssp.net>
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
<http://www.sgp-ssp.net>*



Parlaments- und Volksrechte: Gegensatz oder Ergänzung?

Gemäss Art. 148 der Bundesverfassung übt die Bundesversammlung «die oberste Gewalt im Bund» aus – «unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen». Wird die Stellung des Parlamentes durch diesen Vorbehalt geschwächt? Ist es deswegen «weniger mächtig als die Volksvertretungen in parlamentarischen Systemen»¹, in welchen das Volk nur das Parlament wählt und über keine Sachfragen entscheiden kann?

Auf den ersten Blick scheint die Antwort klar zu sein: Ja, die Stellung der «obersten Gewalt» wird geschwächt, sobald eine noch höhere Gewalt über bestimmte Fragen in letzter Instanz entscheiden kann; so betrachtet stehen die Parlamentsrechte im Gegensatz zu den Volksrechten.

Erste Zweifel am vorläufigen Resultat dieser formalen Betrachtungsweise kommen auf, wenn wir die Entstehungsgeschichte des fakultativen Gesetzesreferendums und der Volksinitiative für eine Verfassungsrevision im Bund betrachten. Diese Volksrechte gehen nicht auf das Rütli zurück; sie wurden 1874 bzw. 1891 auf Vorschlag des Parlaments eingeführt. Bekanntlich hat nun aber noch nie jemand freiwillig ein Recht abgetreten: Weder hat der Bundesrat je von sich aus auf eine Zuständigkeit verzichtet, noch hat das Parlament jemals explizit eine Kompetenz abgetreten², noch hat das Volk jemals einem Abbau der Volks-

rechte zugestimmt. Sind die Parlamentsbeschlüsse von 1874 und 1891 eine grosse Ausnahme? Wie wäre diese zu erklären – wenn es denn überhaupt eine Ausnahme ist?



Schweizerische Parlamente kannten bereits im 19. Jahrhundert³ und kennen bis heute *keine konstante Mehrheit*, wie sie in parlamentarischen Demokratien Voraussetzung dafür ist, dass sich eine Regierung bilden und dass diese im Amte bleiben kann. Ein Blick in die Nachbarstaaten zeigt: Eine konstante Parlamentsmehrheit hat kein Interesse an der Einführung von Volksrechten. In der Schweiz aber repräsentiert das Parlament mehrere Minderheiten, die entweder zusammen *je nach Thema wechselnde Mehrheiten* bilden oder einzeln Opposition zu konkreten Vorlagen betreiben. Wer für einen bestimmten Vorschlag im Parlament keine Mehrheit bilden kann und sich immer wieder auch in der Minderheit findet – und das trifft für alle mehr oder weniger zu! –, der hat ein natürliches Interesse daran, dass die Möglichkeit besteht, diesen Vorschlag nachträglich dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten, oder von sich aus auf dem Wege der Volksinitiative die Frage dem Volk unterbreiten zu können, wenn von vorneherein klar ist, dass die Forde-

¹ Philippe Mastronardi, Vorbemerkungen zu Art. 148–173, N 20, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

² Ausgenommen die Notstandssituationen zu Beginn der beiden Weltkriege. Im Übrigen erfolgte der Abbau der Parlamentsrechte seit Ende des 19. Jahrhunderts bis in die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts schleichend durch eine Uminterpretation der Verfassung.

³ Eine grosse Mehrheit war zwar freisinnig, aber der Freisinn war zu dieser Zeit keine einigermassen einheitlich agierende Partei, sondern bestand aus mehreren weitgehend autonomen Flügeln mit teilweise gegensätzlichen Interessen.

rung zurzeit im Parlament nicht mehrheitsfähig ist. Die Entstehung der Volksrechte im Bund beruht im Wesentlichen auf dem gemeinsamen Interesse einer «unheiligen Koalition» von Katholisch-Konservativen einerseits und dem linken Flügel des Freisinns andererseits, die sich häufig im Parlament je allein in der Minderheit befanden, die aber in dieser Frage zusammen eine Mehrheit bilden konnten.

Würden die Zuständigkeiten des Parlaments durch eine konstante Mehrheit wahrgenommen, wie dies in parlamentarischen Demokratien der Fall ist, dann würden die Parlamentsrechte durch Volksrechte auf systemfremde Weise empfindlich gestört und geschwächt. Massgebend ist dort die Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit. Diese Parlamentsrechte sind *Rechte des Parlamentes als Organ*. Das gilt insb. für das Recht der Parlamentsmehrheit auf Regierungsbildung. Die *Rechte der einzelnen Parlamentsmitglieder und -organe* spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Grundlegend anders ist es in der Schweiz: Die einzelnen Parlamentsmitglieder und -organe müssen sich nicht dem Zwang zur konstanten Mehrheitsbildung unterordnen. Die Rechte der einzelnen, grundsätzlich gleichberechtigten Ratsmitglieder sind *die* Parlamentsrechte, d.h., sie werden dann zum Recht des gesamten Parlaments, wenn sich eine Mehrheit aus einzelnen Ratsmitgliedern bildet. Es gibt kein von den Rechten der Ratsmitglieder getrenntes, ja ihren Rechten zuwiderlaufendes Parlamentsrecht der konstanten Parlamentsmehrheit. Indem die Parlamentsmitglieder nicht gezwungen sind, sich in einem *bipolaren* Gegensatz von Regierung und Opposition ein- und unterzuordnen, sind sie frei, die im Volk bestehenden *multipolaren* Interessengegensätze ins Parlament einzubringen. Das bedeutet nun auch, dass die Volksrechte im schweizerischen politischen Sys-

tem nicht im Gegensatz zu den Parlamentsrechten stehen, sondern im Gegenteil den Parlamentsrechten entsprechen und sie ergänzen. Die Entstehung der Volksrechte im 19. Jahrhundert war eine logische, folgerichtige Weiterentwicklung der vorher entstandenen spezifisch schweizerischen Form von repräsentativer Demokratie. *Die Mehrheitsbildung findet sowohl im Volk wie auch im Parlament themenbezogen und fallweise statt* – was übrigens folgerichtig auch für die Regierung gilt, die in der Regel einigermaßen repräsentativ mit Mitgliedern aus allen wichtigen politischen Kräften zusammengesetzt wird.

Die Mehrheitsbildung auf den drei Entscheidungsebenen (Volk, Parlament, Regierung) verläuft zwar nicht immer synchron und reibungslos aufeinander abgestimmt. Die Regierung wird nicht selten durch die Parlamentsmehrheit korrigiert; die Parlamentsmehrheit wird schon sehr viel seltener, aber doch gelegentlich durch die Volksmehrheit desavouiert.⁴ Aber gerade diese «Reibungen» zwischen den Entscheidungsebenen machen die Qualität der Demokratie aus, garantieren die nötige Kontrolle, führen damit zu besserer Qualität und Nachhaltigkeit von Verfassungs- und Gesetzgebung. Vor allem gewinnen die dem fakultativen Referendum unterstellten Parlamentsentscheide insgesamt an demokratischer Legitimation – auch wenn in der grossen Mehrheit der Fälle gar kein Referendum ergriffen wird.

Die Ausübung der Volksrechte hat insb. auch eine erhöhte *Responsivität des Parlamentes und seiner Mitglieder* gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zur Folge. Die Volksinitiativen führen zu einem intensiven Dialog zwischen den Initiativgruppen und dem Parlament, das nicht selten die

⁴ Gegen 7% aller dem fakultativen Referendum unterstellten Erlasse seit 1874 wurde das Referendum ergriffen; 4% der Erlasse wurden vom Volk abgelehnt.

Anliegen der Initiativen zumindest teilweise mit Gegenentwürfen aufnimmt. Parlamentsdebatten gewinnen an Bedeutung, wenn sie quasi «Probeläufe» für spätere Abstimmungskampagnen sind. Die Abstimmungskampagnen bieten den Parlamentsmitgliedern die Gelegenheit, sich vor den Bürgerinnen und Bürgern zu profilieren. Zusammenfassend kann festgestellt werden: *Die Existenz der Volksrechte stärkt die für eine Demokratie grundlegende Repräsentationsfunktion des Parlaments.*

Martin Graf
Sekretär der Staatspolitischen
Kommissionen der Eidg. Räte, Bern



Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament

PD Dr. Marc Bühlmann

Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern*

1. Einleitung

Zwar sind die Forderungen nach Reformen des politischen Systems so alt wie der Bundesstaat selber, die aktuellen Debatten scheinen aber – zumindest auch was deren mediale Präsenz anbelangt – von grösserer Virulenz zu sein. Im Vordergrund dieses Beitrages steht das in der Kritik stehende Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbevölkerung: während auf der einen Seite eine eigentliche Flut an Volksinitiativen beklagt wird, die als extrem, nur mit grösster Mühe umsetzbar und den gesamten politischen Apparat blockierend verschrien werden, wird auf der anderen Seite kritisiert, dass der Volkswillen verwässert oder gar missachtet werde und eine schleichende Beschneidung der Volksrechte im Gange sei. Unbehagen aufgrund behaupteter fehlender Sachlichkeit in der politisch mangelhaft informierten Stimmbevölkerung auf der einen Seite steht Misstrauen gegen die sich angeblich verselbständigende «classe politique» auf der anderen Seite gegenüber. Hüben wie drüben fehlt es deshalb nicht an Vorschlägen, wie dem Übel begegnet werden könnte: höhere Hürden für Volksbegehren, Warnhinweise bei schwieriger Umsetzbarkeit, Ausweitung der

Ungültigkeitsgründe, Durchsetzungsinitiativen, Fristen für rasche Umsetzung, Beschneidung von Kontrollorganen.

Die Wissenschaft ist angehalten, solche politische Debatten zu versachlichen. Dies soll in diesem Beitrag auf zwei Arten versucht werden. *Erstens* scheint es hilfreich, die beiden Positionen demokratietheoretisch-idealtypisch zu verorten: In der aktuellen Reformdebatte stehen sich nämlich partizipatorische und elitistische Vorstellungen gegenüber. Im partizipatorischen Modell sollen Repräsentanten durch möglichst breite Einbindung der Bürgerinnen und Bürger auf die Berücksichtigung der Präferenzen der Repräsentierten verpflichtet werden. Das elitistische Modell fordert hingegen die Nichteinmischung der auf die Wahlfunktion reduzierten Bevölkerung bei komplexen politischen Sachfragen, weil nur eine «geduldige Sachdebatte unter Informierten» – so der deutsche Bundespräsident Joachim Gauck in einer Rede anlässlich eines Besuches in der Schweiz – die Gefahr von irrationalen Plebisziten verhindern (NZZ, 3.4.14). Mit der in Abschnitt 2 vorgenommenen Erörterung der beiden Demokratieideen wird klar, dass die Verwirklichung derer jeweiligen Hauptforderungen im semidirektdemokratischen System der Schweiz auf einzigartige, sich gegenseitig ausbalancierende Weise angelegt ist: die Mischform aus direkter und repräsentativer Demokratie – in der Regel als «semidirekte Demokratie» bezeichnet – kombiniert die Vorzüge beider Modelle in nahezu idealer Weise (Abschnitt 3).

* Für wertvolle Hinweise und wichtige Kritik danke ich Marlène Gerber und Niklaus Bieri.

Kritik und Reformdebatten sind immanent wichtige Treiber demokratischer Gesellschaften. Auch die aktuelle Debatte ist davon in keinster Weise ausgenommen. Zentrale Errungenschaften der modernen Demokratie wären ohne fortwährende Diskussion über die Qualität des politischen Systems nicht umgesetzt worden: die Einführung der Volksrechte 1871 und 1891 oder die fortwährende Ausweitung des Wahlrechts (Frauenstimmrecht, Wahlrechtalter 18) seien als bedeutende historische Beispiele genannt. Freilich ist aber vor allem bei systemischen Änderungen Umsicht angebracht, zeigt doch die Geschichte auch, dass institutionelle Reformen die Spielregeln und die gesamte Funktionsweise eines politischen Systems grundlegend verändern können (Linder 2012: 428; Vatter 2014: 387). Dass sich ein System über lange Zeit bewährt, sollte in der Debatte um kurzfristig zu beobachtende, allenfalls nur scheinbar dramatische Veränderungen also mehr Gewicht erhalten. *Zweitens* soll der Beitrag deshalb im vierten Abschnitt empirisch beleuchten, ob und wie die Balance zwischen partizipativer Inklusion und elitistischer Sachlichkeit funktioniert und funktioniert. Dabei steht die langfristige Entwicklung der letzten rund 150 Jahre im Zentrum: Wie hat sich das politische System der Schweiz als Wechselspiel zwischen Partizipation und Elitismus bewährt? Hält und hält das institutionelle Gefüge einem Kippen in die von den theoretischen Modellen jeweils befürchteten Extreme – Verselbständigung des Parlamentes oder Überlastung durch bedingt rationale Volksbegehren – stand? Lassen sich mit einem Blick aufs Ganze Veränderungen über die Jahre ausmachen und gibt es tatsächlich Anzeichen dafür, dass das System in jüngster Zeit aus der Balance geraten ist?

2. Unterschiedliche demokratiethoretische Vorstellungen über das Verhältnis zwischen Parlament und Bevölkerung

Die über die Jahrhunderte vorgebrachten Vorschläge, wie Demokratie zu funktionieren habe, füllen Bibliotheken (einen guten Überblick schaffen Held 2006 oder Schmidt 2010). Buchstein (2013) schlägt eine Einteilung der verschiedenen Demokratiemodelle entlang dreier Achsen vor, wobei in diesem Beitrag die Einteilung nach Partizipationsintensität im Fokus steht:¹ Wie stark soll der Demos in Entscheidungen eingebunden werden? Oder anders gefragt: Wie autonom soll und darf die politische Elite Entscheide fällen? Auf die beiden Fragen lassen sich zwei extreme, sich ausschliessende Antworten geben, die auf zwei unterschiedlichen demokratiethoretischen Positionen beruhen: der partizipatorischen und der elitistischen.

In ihrer Extremform wendet sich die *partizipatorische Demokratiethorie* dezidiert gegen jegliche Form von Repräsentation schlechthin: «Von dem Augenblick an, wo ein Volk sich Vertreter gibt, ist es nicht mehr frei, es ist nicht mehr» (Rousseau 1762 [1994:105]). Rousseau – als wichtigster Vorläufer dieser Idee – fordert, dass ausnahmslos jedes Gesetz von der Bevölkerung beschlossen werden muss. Neuere Vertreter der partizipatorischen Position fordern zwar ebenfalls «politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles» (Schmidt 2010: 236), die Notwendigkeit eines vertretenden Parlamentes wird aber nicht mehr in dieser

¹ Die beiden anderen Achsen sind der Gegenstandbezug (wie weit soll Demokratie gehen, soll sie lediglich politische Methode oder Lebenseinstellung sein?) und das Rationalitätsniveau (wie stark wird auf den Prozess der Willensbildung geachtet statt auf den eigentlichen Entscheide?).

umfassenden Weise in Frage gestellt (Barber 1994; Warren 1992). Neben einer adäquaten Repräsentation fordert die partizipatorische Demokratietheorie deshalb vielmehr eine möglichst umfassende Inklusion der Bürgerinnen und Bürger, und zwar sowohl bei der Interessenartikulation als auch bei der Gesetzgebung selber. Grundlagen für diese Forderung sind nicht nur die Skepsis gegenüber politischer Vertretung (Barber 1994), sondern auch der Optimismus bezüglich der politischen Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger, die sich durch vermehrte Beteiligung zudem stetig weiterentwickeln (Warren 1992). Mehr noch: erst umfassende Beteiligung macht aus Einwohnerinnen und Einwohnern eines Landes politisch verantwortliche Bürgerinnen und Bürger. Wird die Entscheidungskompetenz hingegen gänzlich der gewählten politischen Elite überlassen, so ist nicht nur die demokratieinhärente politische Freiheit in Frage gestellt, also die liberale Idee, dass sich an einem Entscheid beteiligen können soll, wer von diesem Entscheid betroffen ist, sondern es besteht auch die Gefahr, dass die eigentlichen Interessen und Ziele der Bevölkerung nicht vertreten werden. Fehlt Beteiligung, so werden Bürgerinnen und Bürger *«Gesetzen unterworfen, an deren Zustandekommen sie nicht wirklich beteiligt waren (...) der Aktionsradius bleibt auf die Wahl der Repräsentanten beschränkt, die weit davon entfernt sind, Ziele und Interessen der Bürgerschaft wiederherzustellen, sich stattdessen deren Aufgaben anmassen und deren staatsbürgerliche Energien aushöhlen»* (Barber 1994: S. 142). Politik soll im Sinne der partizipatorischen Demokratie also mehr sein als das, was *«die da oben»* losgelöst von den Präferenzen der Repräsentierten und lediglich ihre Eigeninteressen verfolgend machen, indem der Bürgerschaft Institutionen für umfassende Mitentscheidung, Artikulation und sachunmittelbare Kontrolle gewährt werden.

Im Gegensatz zur partizipatorischen Position hegt die *elitistische Demokratietheorie* grösste Skepsis gegenüber den Fähigkeiten und politischen Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger. Bei Schumpeter (1942 [2005: 416f.]) wird der typische Bürger bei politischen Fragen *«wieder zum Primitiven (...) sein Denken wird assoziativ und affekt-mässig»*. Die einzige Aufgabe des Volkes bestehe lediglich darin, die Abgeordneten zu bestimmen *«und dann hat es das Maul zu halten»* (Max Weber in einem Interview; zitiert nach Schmidt 2010: 165). Anders als bei der partizipatorischen Theorie ist Demokratie hier also kein Wert an sich, sondern lediglich Methode zur Auswahl des besten politischen Personals. Dank kompetitiven Wahlen werden die fähigsten Köpfe ins Parlament gewählt, die im Gegensatz zur einfachen Bürgerschaft nicht nur die Zeit und Musse, sondern auch die nötige Bildung und den Verstand haben, komplexe politische Probleme sachlich zu debattieren und gemeinsam zu lösen. Gemässigte elitistische Positionen argumentieren, dass die schiere Zahl an anstehenden politischen Entscheidungen die Bürgerinnen und Bürger mindestens hinsichtlich deren Zeitbudget überfordert und die Gesetzgebung deshalb der Expertise des Parlaments – allenfalls unterstützt von Fachexperten – überlassen werden sollte (Sartori 2006). Die Repräsentantinnen und Repräsentanten als eigentliche Profis für Gesetzgebung vermeiden dank argumentativer Sachdebatte irrationale Entscheide. Weil in der Bevölkerung unbeliebte Elitenentscheidungen eine Abwahl zur Folge haben können, sorgen regelmässig stattfindende und freie Wahlen dafür, dass sachliche Entscheide auch an gesellschaftliche Bedürfnisse rückgebunden und die Präferenzen der Bürgerschaft eingebunden werden – ohne sich der Gefahr irrationaler Entscheide auszusetzen.

3. Das politische System der Schweiz als partizipatorisch-elitistischer Balanceakt

Die demokratisch-politische Kunst besteht darin, demokratiethoretische Vorstellungen derart zu konkretisieren, dass die postulierten Vorteile möglichst genutzt werden und gleichzeitig der den jeweiligen Positionen inhärente systemschädigende Extremismus verhindert wird. Die semidirekte Demokratie der Schweiz kann als einzigartiges Beispiel einer solchen Konkretisierung gedacht werden.

Wie wohl in keinem anderen Land der Welt wird auf der einen Seite der partizipatorischen Forderung nach Inklusion der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Entscheidungsprozess nachgelebt, indem Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments kontrolliert und korrigiert sowie neue Interessen artikuliert werden können. Zwar ist es das Parlament, das den Gesetzgebungsprozess bewältigt, das fakultative Referendum zwingt die Repräsentantinnen und Repräsentanten aber zu einer breiten Berücksichtigung gesellschaftlicher Präferenzen. Die konstante Drohung – von Neidhart (1970) so treffend mit dem Bild des Damoklesschwertes beschrieben – soll eine Verselbständigung des Parlamentes verhindern. Freilich genügt diese Drohkulisse noch nicht, um den Ansprüchen der partizipatorischen Demokratiethorie gerecht zu werden. Mit der Volksinitiative wird das politische System der Schweiz deshalb auch der beteiligungszentrierten Forderung nach Beeinflussbarkeit der Interessenartikulation gerecht. Ein Volksbegehren dient auch dazu, ein von der politischen Elite ansonsten vielleicht weniger stark beachtetes, gesellschaftliches Anliegen in die politische Arena zu tragen (Bühlmann 2014).

Auf der anderen Seite erfüllt das System Schweiz auch die elitistische Forderung nach auf parlamentarischer Stufe debattierter Sachlichkeit. Erstens wird die absolute Mehrzahl der Gesetze aufgrund parlamentarischer Beratung abschliessend – also ohne Referendumsabstimmung – beschlossen. Im Prinzip ermöglicht die semidirekte Demokratie eine gesellschaftliche Debatte vor allem bei als wichtig empfundenen Geschäften. Zweitens wird das Parlament auch eingebunden in die durch Volksinitiativen angestossene Debatte, indem es in mehr oder weniger ausführlichen Beratungen Stellung nehmen kann zu Vorstössen, welche zustande kommen. Mit der parlamentarischen Beratung soll die politische Elite auch die gesellschaftliche Debatte mit wichtigen Argumenten erweitern und stärken. Weiter hat das Parlament die Möglichkeit, Initiativbegehren direkte oder indirekte Alternativen entgegenzustellen. Schliesslich ist es das Parlament, das mit der Umsetzung einer an der Urne erfolgreichen Initiative betraut wird. Auch hier ist sozusagen ein institutionalisierter Zwang zu sachlicher Debatte eingebaut.

Insgesamt stehen die partizipatorischen und elitistischen Komponenten der semidirekten Demokratie also nicht für sich alleine, sondern sind ineinander verwoben und gegeneinander ausbalanciert. Parlamentarische Gesetzgebung findet nicht ohne ständige Referendumsdrohung statt und Volksbegehren können zwar sozusagen am Parlament vorbei die politische Debatte thematisch erweitern, aber an der Debatte und Entscheidung über dieses Thema ist auch das Parlament in vielfältiger Weise beteiligt.² Insgesamt ist die

² Freilich ist das System wesentlich komplexer als hier ziemlich oberflächlich beschrieben. Zahlreiche weitere Institutionen ermöglichen sowohl eine Stärkung der Inklusion als auch der versachlichten Debatte. Beispielhaft angeführt sei etwa die Vernehmlassung, die nicht nur eine

Idee der Balance von Bedeutung: während die direktdemokratischen Instrumente die partizipatorische Forderung nach Inklusion erfüllen, gleichzeitig aber durch die vor- und nachgelagerte parlamentarische Debatte die elitistischen Bedenken von Irrationalität zerstreut werden können, sorgt das «Damoklesschwert» Referendum dafür, dass die Debatte im Parlament nicht wie von partizipatorischer Seite befürchtet von einer sich verselbständigenden, abgehobenen politischen Elite geführt wird. Mit anderen Worten: das politische System der Schweiz ist grundsätzlich so angelegt, dass zwischen «denen da oben» und «denen da unten» keine Konkurrenzsituation, sondern eine eigentliche Arbeitsteilung herrscht. Die semidirekte Demokratie kommt somit der Idee einer andauernden Debatte zwischen Repräsentierten und Repräsentanten näher, die der weit verbreiteten Sanktionsidee entgegensteht: nicht sporadische Kontrolle und Sanktion der politischen Elite durch die Bevölkerung steht hier im Vordergrund, sondern institutionalisierter, mehr oder weniger dauerhafter Austausch von Argumenten zwischen Parlament und Bevölkerung (Mansbridge 2009).

4. Verlust des Gleichgewichts? Empirische Einwände

Die aktuelle Reformdebatte scheint allerdings nahe zu legen, dass die Balance zwischen partizipatorischer Inklusion und elitistischer Sachlichkeit gestört ist. Auf der einen Seite wird eine wahre «Initiativenflut» kritisiert, mit welcher eine «sachliche» Debatte im Parlament nicht nur umgangen werde, sondern diese gleichsam blockiere. Auf der anderen Seite wird

eine zunehmende Verselbständigung einer «*classe politique*» angeprangert, die den «*Volkswillen*» nicht wahrnehme, ja diesen gar aushöhle. Lassen sich diese unterschiedlichen Wahrnehmungen empirisch erhärten? Finden sich Indizien für eine Blockade «von unten» oder einer Verselbständigung des Parlaments? Diesen Fragen wird nachfolgend mit Hilfe von empirisch-deskriptiven Analysen nachgegangen.

Blockade von unten?

Die Betrachtung der schiereren Zahl an Volksbegehren scheint die elitistische Sorge einer zunehmenden «Einmischung von unten» zu bestätigen. Tatsächlich wurden in den letzten 25 Jahren (1990 bis 2014) über gleich viele Initiativen (98) abgestimmt wie in den fast 100 Jahren zuvor. Allerdings kann dieses Bild auf mindestens zwei Arten relativiert werden. Erstens sollte der Erfolg der lancierten Begehren betrachtet werden. Wie viele Initiativen schaffen überhaupt die Unterschriftenhürde? Wie viele haben Erfolg an der Urne? Zweitens ist – im Sinne der Balance zwischen Inklusion und Elitismus – eine Zunahme von Initiativbegehren, sprich: Forderungen nach mehr Berücksichtigung von vernachlässigten gesellschaftlichen Interessen, vor allem dann eher nachvollziehbar, wenn politische Forderungen insgesamt, also etwa auch gemessen anhand von parlamentarischen Vorstössen, zunehmen. Es ist nur bedingt einsichtig, wenn eine Zunahme von Volksbegehren als Flut bezeichnet wird, gleichzeitig aber eine Zunahme parlamentarisch angetriebener Gesetzgebung beobachtet werden kann.

Da die systematische Dokumentierung der Lancierung von Volksbegehren erst seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 1. Juli 1978 vorgenommen wird, kann die Diskussion der ersten möglichen Relativierung der

Möglichkeit darstellt, gesellschaftliche Interessen früh in die Gesetzgebung einzubinden, sondern auch dem möglichen Ausbau der Anzahl an Sachargumenten dient.

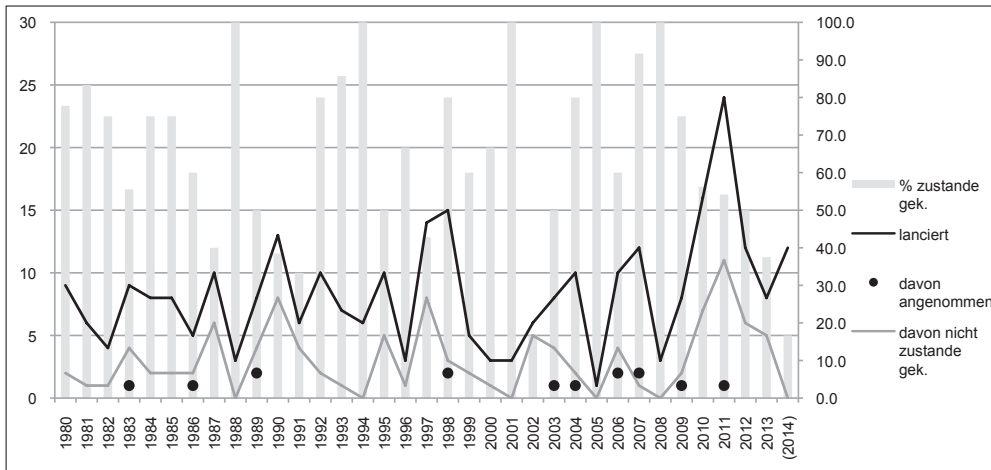


Abbildung 1:
Lancierte, davon nicht zustande gekommene und erfolgreiche Initiativen sowie Anteil der zustande gekommenen Begehren zwischen 1980 und 2014.

Erläuterungen: Die linke Spalte steht für die Anzahl lancierter (schwarze Linie) und von diesen lancierten später nicht zustande gekommenen (graue Linie) bzw. von diesen später an der Urne erfolgreichen Initiativen (Punkte mit den Jahren der Lancierung). Die rechte Spalte zeigt den Anteil der im entsprechenden Jahr lancierten Initiativen, die zustande gekommen sind, in % an (hellgraue Balken). (2014) wurden 12 Initiativen lanciert: 2 sind bisher zustande gekommen, 10 sind noch im Unterschriftenstadium.

«Initiativenflut» erst mit Daten ab 1980 einsetzen.³ In den letzten rund 35 Jahren wurden total 295 Initiativen lanciert. 106 Begehren – also etwas mehr als ein Drittel – konnten dabei die Unterschriftenhürde *nicht* überspringen. Von den zwischen 1980 und 2014 lancierten 179 Begehren,⁴ die mit mehr als den benötigten 100'000 Unterschriften eingereicht wurden, stimmte das Volk über 124 ab, wobei 14 Anliegen an der Urne erfolgreich waren.⁵ Gemessen an allen 295 im Untersuchungszeitraum lancierten Initiativen entspricht dies einer Erfolgsquote von 4,7%.⁶ Wie in Abbildung

1 ersichtlich ist, verlaufen die Kurven der lancierten und der davon nicht zustande kommenden Initiativen recht gleichförmig. Mit anderen Worten: Werden viele Initiativen in einem Jahr lanciert, dann schaffen es auch viele davon *nicht*, die Unterschriftenhürde zu überspringen. Dies zeigt sich insbesondere auch in den Jahren 2010 und 2011, in denen 16 bzw. gar 24 Begehren lanciert wurden – mit ein Umstand für die aktuelle Diskussion einer «Initiativenflut» –, von denen aber nur neun (56%) bzw. 13 (54%) zustande kamen, was also sogar leicht unter dem Schnitt der 65%-Erfolgsrate hinsichtlich Unterschriftenhürde liegt. Die Kritik einer Initiativenflut kann auf eine zweite Weise relativiert werden: Die Vorstösse «von unten» sind nämlich nicht das einzige, das mit der Zeit in der Schweizer Politik zunimmt. Wie in Abbildung 2 ersichtlich ist, wächst insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg die parlamentarische Ge-

³ Freilich wurde in der Zeitspanne zwischen 1980 und 2014 über rund zwei Drittel aller Volksbegehren seit 1891 befunden.

⁴ Zehn im Jahr 2014 lancierte Begehren befinden sich noch im Unterschriftenstadium.

⁵ Die 1982 an der Urne erfolgreiche Initiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» wurde 1978 lanciert und wird hier deshalb nicht mitgezählt. Die restlichen zustande gekommenen Initiativen wurden aufgrund der Ausarbeitung von direkten oder indirekten Gegenentwürfen zurückgezogen (siehe unten).

⁶ Die Vermutung liegt nahe, dass diese Erfolgsquote in den Jahren zuvor nicht kleiner war. Die sieben erfolgreichen Initiativen zwischen 1891 und 1979 stammen von total 72 abgestimmten Begehren; geht man konservativ davon aus, dass auch in dieser Zeitspanne rund $\frac{1}{3}$ der lancierten Begehren nicht zustande kamen und $\frac{1}{3}$ der zustan-

de gekommenen zurückgezogen wurden (in Realität waren es 44), kann man von rund 160 lancierten Begehren ausgehen. Die sieben erfolgreichen Initiativen würden in diesem Fall eine Erfolgsquote von 4,2% aufweisen. Freilich sind diese Berechnungen hypothetisch, so lange nicht bekannt ist, wie viele Initiativen tatsächlich lanciert wurden.

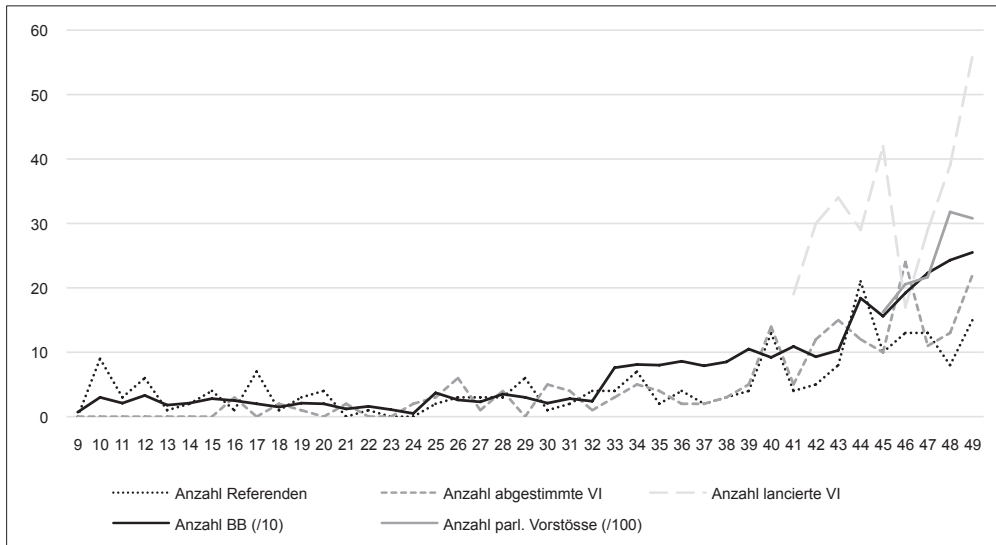


Abbildung 2: Direktdemokratische (Anzahl lancierte und abgestimmte Initiativen und Referenden) und parlamentarische (referendumsfähige Bundesbeschlüsse und Vorstösse) Aktivität pro Legislatur (1872 bis 2014).

Erläuterungen: Die Anzahl lancierter Referenden (gepunktet schwarz; 9. Bis 49. Legislatur; 1872 bis 2014), abgestimmten Initiativen (gestrichelt dunkelgrau; 16. bis 49. Legislatur) und lancierter Initiativen (gestrichelt hellgrau; Daten verfügbar von 41. bis 49. Legislatur) sind entsprechend ihrer tatsächlichen Anzahl abgebildet. Die Anzahl referendumsfähiger Bundesbeschlüsse (schwarze Linie; 9. bis 49. Legislatur) ist zwecks Vergleichbarkeit mit dem Faktor 10 und die Anzahl parlamentarischer Vorstösse (dunkelgraue Linie; Motionen, Postulate und Parlamentarische Initiativen; Daten verfügbar von 45 bis 49. Legislatur) ist mit dem Faktor 100 gewichtet. Die links abgebildete Skala multipliziert mit 100 ergibt also die Anzahl Vorstösse bzw. multipliziert mit 10 die Anzahl Bundesbeschlüsse.

setztätigkeit in Form der Zahl referendumsfähiger Bundesbeschlüsse pro Legislatur. Auch die seit 1995 auf der Suchplattform «Curia Vista» systematisch erfassten parlamentarischen Vorstösse verzeichnen in den letzten fünf Legislaturen einen ausserordentlichen Zuwachs. Vor diesem Hintergrund muss die ebenfalls zunehmende Zahl an Referenden sowie abgestimmten und lancierten Volksinitiativen relativiert werden. Kann nicht im Gegenteil auch argumentiert werden, dass im Sinne der Balance und der Arbeitsteilung eine gleichmässige Zunahme der Aktivität «von oben» und «von unten» durchaus wünschbar sei?

Verselbständigung des Parlaments?

Ebenfalls mit Hilfe zweier Indikatoren soll die auf partizipatorischem Unbehagen beruhende, vermutete Verselbständigung des Parlaments auf Kosten der Bevölkerung gemessen werden. Eine Überbetonung des elitistischen Repräsentationsprinzips könnte dann behauptet werden, wenn sich

erstens eine zunehmende parlamentarische Gesetzestätigkeit bei gleichzeitig abnehmender Kontrolle durch Referenden zeigt und zweitens eine zunehmende Differenz zwischen parlamentarischer Abstimmungsempfehlung und Urnenentscheid beobachtbar ist.

In Abbildung 3 wird ersichtlich, dass die seit 1874 betrachtete Gesetzestätigkeit des Parlamentes seit dem Zweiten Weltkrieg (Legislatur 32/33) und insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre (Legislatur 44) deutlich zugenommen hat. Im langjährigen Schnitt (Legislatur 9, 1872 bis Legislatur 49, 2014) wurden rund 68 referendumsfähige Beschlüsse pro Legislatur gefasst, in der aktuellen, noch nicht abgeschlossenen 49sten Legislatur beträgt diese Zahl bereits 255. Der Anteil dieser Beschlüsse, die mittels Referendum bekämpft werden, blieb – mit einigen Spitzen um 1874 und um die Jahrhundertwende (Legislaturen 10, 17 und 20), als teilweise gegen jeden fünften Beschluss ein Referendum lanciert wurde –

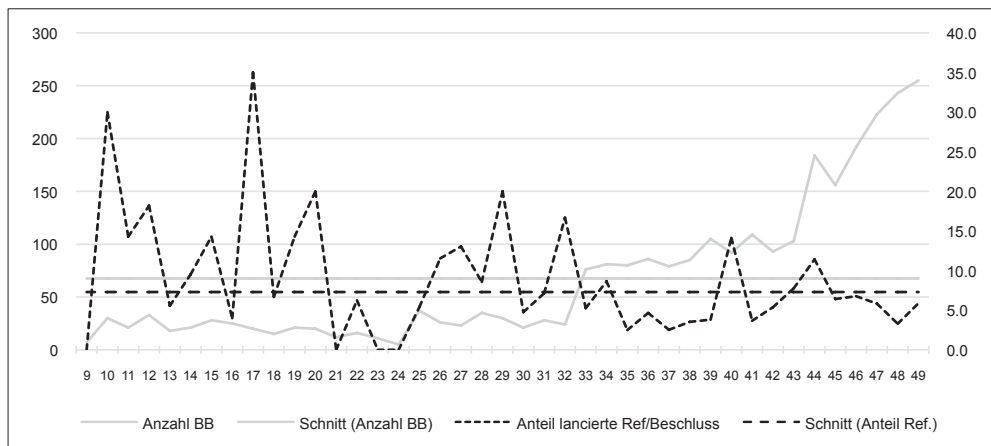


Abbildung 3: Anzahl referendumsfähiger Bundesbeschlüsse und Anteil durch Referenden bekämpfte Beschlüsse.

Erläuterungen: 9. Bis 49. Legislatur; 1872 bis 2014; die linke Achse zeigt die Anzahl Bundesbeschlüsse an (hellgraue durchgezogene Linie); die rechte Achse gibt Prozentwerte an: die gestrichelte schwarze Linie zeigt den Anteil der Bundesbeschlüsse an, gegen die ein Referendum angestrebt wurde.

insbesondere in den letzten rund 50 Jahren ziemlich stabil. Im langjährigen Schnitt betrug der Anteil der mit Referenden bekämpften Parlamentsbeschlüsse rund 7%. Eine Abnahme dieses Anteils ist trotz zunehmender Beschlüsse nicht festzustellen. Weder die partizipatorische Sorge einer Verselbständigung noch die elitistische Befürchtung einer zunehmenden Blockierung durch das Veto-Instrument Referendum kann also in den letzten Jahren beobachtet werden.⁷

Auch der zweite Indikator weist bei Betrachtung des gesamten Zeitraums nicht auf eine zunehmende Loslösung einer «*classe politique*» von der Bevölkerung hin. Zwischen 1848 und 2015 fanden zu total 617 Vorlagen Urnengänge statt.⁸ Bei knapp einem Viertel aller Vorlagen (24,8%)

⁷ Bei der hier nicht abgebildeten Betrachtung der Erfolgsrate der Referenden zeigen sich ebenfalls keine Belege für eine Entwicklung hin zu einer Blockade von unten bzw. einer Verselbständigung von oben. Zwar oszillieren die Erfolgsraten pro Legislatur stark zwischen 0 bis 100% um einen langjährigen Schnitt von 42% (gemessen an allen lancierten, also auch den nicht zustande gekommenen Referenden), es lässt sich aber – insbesondere in den letzten 10 Legislaturen kein Trend ausmachen: im Schnitt lag hier die Erfolgsquote bei 55%, schwankte aber ebenfalls zwischen 0 (Legislatur 39) und 100% (Legislatur 47).

⁸ Inkl. der Abstimmung über die Totalrevision der BV am 6. Juni 1848.

entsprach das Verdikt der Stimmbevölkerung dabei nicht der Empfehlung des Parlaments.⁹ Darüber hinaus lässt sich der Ja-Anteil im Parlament mit dem Ja-Anteil in der Bevölkerung vergleichen. Die mittlere absolute Differenz zwischen 1848 und 2015 beträgt 22,6 Prozentpunkte.¹⁰ Die entsprechenden Werte oszillieren seit den 1960er Jahren (Legislatur 36) um diese Mittelwerte – obwohl die Anzahl Vorlagen seit damals stark zugenommen haben. In lediglich drei der 14 Legislaturen seit 1959 entschied sich die Bevölkerung bei mehr als den durchschnittlichen 25% der Vorlagen anders als das Parlament und auch die mittlere Ja-Stimmen-Differenz bewegt sich in der Mehrheit unter dem langjährigen Mittel. Bei der Betrachtung der gesamten rund 165 Jahre Schweizerischem Bundesstaat kann hier also nicht von einer zunehmenden Entfremdung gesprochen werden. Das System hat – gemessen an diesen

⁹ In acht Fällen hat das Parlament keine Empfehlung abgegeben; diese Fälle werden für die Ermittlung des Anteils ungleicher Entscheide nicht berücksichtigt.

¹⁰ Angaben über die Schlussabstimmung zu den einzelnen Vorlagen finden sich in 500 Fällen (Daten fehlen insbesondere für die Legislaturen 26 bis und mit 32); in 311 Fällen liegt dabei das Schlussresultat von beiden Kammern vor; in 189 Fällen fließt entsprechend nur das Schlussresultat des Nationalrats in die Betrachtung mit ein.

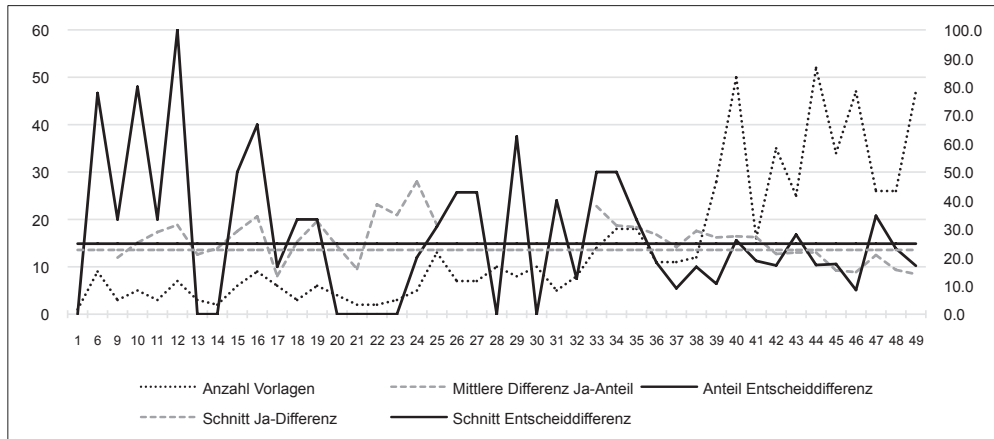


Abbildung 4: Mittlere Differenzen zwischen Bevölkerung und Parlament bei Urnenabstimmungen.

Erläuterung: Die linke Spalte zeigt die Anzahl Abstimmungsvorlagen pro Legislatur (schwarz gepunktete Linie). Die rechte Spalte zeigt den Anteil an Vorlagen pro Legislatur, bei dem der Urnenentscheid der Bevölkerung mit der Empfehlung des Parlaments divergiert (schwarze, ausgezogene Linien; Schnitt 24,8%). Zudem wird die durchschnittliche, absolute Differenz der Ja-Anteile beim Urnengang bzw. bei der Schlussabstimmung im Parlament pro Legislatur angezeigt (gestrichelte graue Linie; Schnitt 22,6%). In den Legislaturen 2 bis 5 sowie 7 und 8 fanden keine Volksabstimmungen statt.

Indikatoren – schon wesentlich extremere Zeiten erlebt.

5. Fazit: Semidirekte Demokratie als Spiel

Die empirisch-deskriptive Analyse der Vorwürfe aus dem elitistischen bzw. dem partizipatorischen Lager entlarven diese als höchstens bedingt bzw. kurzfristig haltbar. Weder die Kritik einer Verselbständigung des Parlaments noch die Angst vor einer Blockierung des Systems von unten sind mit Blick auf die Entwicklung des über 150-jährigen Bestehens des politischen Systems der Schweiz gerechtfertigt. Die Langzeitanalyse bescheinigt viel eher eine gelungene Ausbalancierung «von unten» und «von oben», von partizipatorischen und elitistischen Elementen, von Bevölkerung und Parlament.

Weil Reformen des politischen Systems von grosser Tragweite sind, sollte die Linse des Betrachters nicht auf kurzfristige Ereignisse fokussiert werden, sondern der weite Überblick über langfristige historische Entwicklungen sollte leitend sein. Dieser zeigt hier auf, dass zwar Kadenz und Um-

fang der politischen Debatte mit den Jahren wächst, dass das Institutionengefüge bisher aber kaum aus der institutionell verankerten Balance geriet oder gerät. Systemkonservative Gelassenheit scheint also eher angebracht als medial breit begleitete Aufschreie und Reformforderungen, wenn «der Volkswille durch das Parlament nicht wortgetreu umgesetzt», sondern «verwässert» und «durchlöchert» wird oder «das Volk Verfassungsartikel mit gravierenden Mängeln annimmt».¹¹

Die Position einer auf langfristiger Beobachtung beruhenden Gelassenheit lässt sich umso einfacher einnehmen, je stärker auch in der Reformdebatte auf Prozesse statt Inhalte fokussiert wird. Eine vor allem von der modernen Demokratietheorie vorgebrachte Kritik an der (extremen) partizipatorischen und der (extremen) elitistischen Idee von Demokratie ist, dass beide von guten und schlechten, richtigen und falschen demokratischen Letztentscheiden ausgehen. Während aus elitistischer Sichtweise gute Entscheide einzig durch

¹¹ In den Medien verbreitete Voten aus der Nationalratsdebatte zur Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Presse vom 4.3.13).

gebildete, wohlinformierte Repräsentanten gefällt werden können und die breite Bevölkerungsmasse zu sachlich-vernünftiger Entscheidungsfindung nicht fähig ist, gehen die Anhänger des partizipatorischen Demokratiemodells von einem nur durch breite Partizipation auffindbaren, einzig wahren Volkswillen aus.

Beide Positionen sind hier aus mindestens zwei Gründen nicht haltbar. Erstens sind «gut» und «schlecht», «richtig» und «falsch» aus sachlicher Perspektive immer relativ. Demokratische Entscheide – egal ob sie auf elitistische oder partizipatorische Weise gefällt werden – schaffen Mehrheiten, welche den Entscheid in der Regel «gut» finden, und Minderheiten, welche ihn mindestens weniger gut finden. Darüber hinaus lehrt die Geschichte, dass sich viele Entscheide erst im Nachhinein als «besser» oder «schlechter» erweisen – wobei dann allerdings auch nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, ob eine neu eingetretene (oder nicht eingetretene) Situation tatsächlich auf den ursprünglichen Entscheid zurückzuführen ist oder ob mit einem anderen Entscheid nicht vielleicht doch eine noch bessere Situation eingetreten wäre. Zweitens würde die Beurteilung, ob ein Entscheid gut oder schlecht ist, eine Metaposition benötigen, die sachlich-objektiv aber nicht existieren kann. Sowohl die Idee, dass nur das Volk weiss, was gut ist, bzw. das Volk zu dumm ist, um zu wissen, was gut ist, sind politisch-ideologisch zwar vertretbar, aus einer empirischen Perspektive aber nicht haltbar.

Das Herausragende am Institutionengefüge des Systems Schweiz ist nun, dass es weder eine Metaposition noch den Entscheid für oder gegen elitistische oder partizipatorische Positionen braucht, da ihm ein – so zeigen die Analysen – ziemlich beständig funktionierender Zwang zur Austarierung inhärent ist. Wenn ein Entscheid immer

nur relativ gut oder schlecht sein kann, darf es keine endgültigen oder sakrosankten Beschlüsse geben, sondern es müssen fortwährende Debatten geführt werden, in denen immer wieder neue Argumente neu ausgehandelt werden. Ob diese Argumente «von oben» oder «von unten» kommen, auf elitistischer Sachdebatte oder partizipatorischem Austausch, der durchaus auch in einem Rousseauschen-romantischen Sinne irrational sein kann, beruhen, ist für die Systembalance nachrangig, solange der Austausch zwischen «unten» und «oben» als beständiges Spiel funktioniert, in welchem partizipatorische und elitistische Argumente angehört und ausbalanciert werden. Ein Entscheid kann in diesem nie endenden Prozess dabei lediglich Etappe, nie aber sakrosankt oder endgültig sein. Exemplarisch lässt sich die Idee des Spiels am Beispiel der Volksinitiative zeigen, an der sich aktuell die am heftigsten geführte Reformdebatte entzündet. Ein Volksbegehren kann von der Lancierung bis zur Umsetzung als dauernder Aushandlungsprozess betrachtet werden. Bereits die Ankündigung einer Initiative kann nicht nur zu öffentlichen Debatten führen, sondern auch Parlamentsdebatten beeinflussen.¹² Indirekte Wirkung entfalten Initiativen auch nach ihrem Zustandekommen. Direkte oder indirekte Gegenvorschläge des Parlaments nehmen zumindest Teilforderungen der Begehren auf, ohne dass diese von der Stimmbevölkerung gutgeheissen worden wären.¹³ Gerade hier manifestiert sich die

¹² Die Kritik, dass Initiativen von Parteien als Wahlkampfvehikel missbraucht würden, ist aus dieser Warte zurückzuweisen, ist es doch gerade die Aufgabe von Begehren, in der politischen Elite nur marginal behandelte Themen in die politische Arena zu tragen. Das Urteil, ob dieses Thema wichtig ist oder nicht, kann ebenfalls lediglich relativ sein. Zu untersuchen wäre allerdings, ob nicht-organisierte Interessen systematisch benachteiligt werden, wenn sie Begehren lancieren möchten.

¹³ Dass das Parlament seine Rolle als Spielpartner und eben nicht als Schiedsrichter durchaus ernst nimmt, zeigt

Idee der Verhandlung zwischen «unten» und «oben» exemplarisch. Rohner (2012) kommt etwa zum Schluss, dass das Parlament zwischen 1891 und 2010 bei 14 % der eingereichten Volksinitiativen einen direkten Gegenvorschlag ausgearbeitet hat und bei zusätzlich 39 % ein indirekter Gegenvorschlag unterbreitet wurde.¹⁴ Mehr als die Hälfte der Initiativbegehren entfaltet also in der Gesetzgebung selber Wirkung. Der Austausch zwischen «oben» und «unten» spielt dabei auch bei Begehren, bei denen das Parlament keine Gegenvorschläge ausarbeitet. Wichtige Ideen, die sich dank der Ventilfunktion der Institution Volksinitiative Luft verschaffen, erweitern auch bei einem Misserfolg an der Urne nicht nur die politische Debatte, sondern können auch die zukünftige parlamentarische Gesetzgebung massgeblich beeinflussen.¹⁵

Der Aushandlungsprozess als fortwährende Debatte zwischen Bevölkerung und Parlament setzt sich auch bei Annahme einer Volksinitiative fort. Die institutionell angelegte Balance zwischen Elitismus und Partizipation kann nur funktionieren, wenn eine buchstabengetreue Umsetzung einer erfolgreichen Initiative – obwohl natürlich aus partizipatorischer Perspektive gefordert – *nicht* das Ziel ist. Drei Gründe seien hier angebracht: Erstens bedingt die Idee der Balance eine Kontroll- und Anregungsmöglichkeit nicht nur «von unten», sondern auch «von oben». Zweitens muss auch

sich am Umstand, dass zwischen 1891 und 2014 lediglich vier Initiativen für ungültig erklärt wurden. Da eine Ungültigkeitserklärung letztlich ein politischer Entscheid ist – das wäre er auch, wenn ein juristisches Gremium darüber befinden würde (eine der zahlreichen Reformideen) –, könnte diese Zahl wesentlich höher sein.

¹⁴ Zwischen 1891 und 2015 wurden total 93 Initiativen zurückgezogen (30% von 313 gültig eingereichten); in der Regel, weil ein direkter oder ein indirekter Gegenvorschlag vorlag.

¹⁵ Ein Beispiel ist etwa die Armeeabschaffungsinitiative der GSoA, die zwar 1989 verworfen wurde, ohne die aber die umfassenden nachfolgenden Armeereformen kaum so rasch umgesetzt worden wäre (Bühlmann et al. 2006: 46).

für einen positiven Urnenentscheid das Verbot von Endgültigkeit gelten. Auch ein Urnenentscheid darf nicht sakrosankt sein, da auch die Idee des Begehrens weder richtig noch falsch, weder gut noch schlecht, sondern nur vorläufig sein kann. Drittens ist ein Urnenentscheid zwar auf einen Ja/Nein-Entscheid reduziert, die Gründe für ein Ja oder ein Nein dürften aber wohl fast so zahlreich sein wie die Anzahl eingegangener Stimmzettel. Die Initianten einer angenommenen Initiative sind zwar Urheber einer sich aufgrund des Abstimmungsergebnisses als wichtig erweisenden Idee, können aber das Interpretationsmonopol der Ja's und der Nein's genauso wenig für sich beanspruchen wie das Parlament oder irgendein anderer Akteur. Das Begehren ist in diesem Fall bedeutendste und gewichtigste Anregung für die arbeitsteilige Weiterführung der Debatte auf parlamentarischer Ebene. So seltsam es klingen mag, ist die mit der Annahme der Initiative erfolgte Verfassungsänderung aus einer hier propagierten prozeduralen Perspektive, die den Fokus auf den Entscheidungsprozess und nicht auf den Entscheid selber legt, lediglich Richtgrösse für eine Umsetzungsdebatte. Dass diese im partei- und ideologiepolitisch gemischten Parlament weitergeht und durchaus auch wieder an die Bevölkerung zurückgespielt wird, ist zentrale Bedingung für das Funktionieren des Spiels.

Die semidirekte Demokratie als Spiel hat sich in den letzten rund 150 Jahren bewährt. Die beinahe idealtypische Arbeitsteilung zwischen Parlament und Bevölkerung, mit der nicht nur die Vorteile elitistischer und partizipatorischer Demokratievorstellungen umgesetzt, sondern auch die jeweiligen Extreme verhindert werden, hat dabei schon einige Stürme überlebt, ohne Gefahr zu laufen, in schwerwiegender Weise aus der Balance zu geraten. Die gegenseitige Kontrolle und die gegenseitige Akzeptanz

wichtiger Argumente in politischen Debatten im Sinne einer Machtbegrenzung und -balance funktioniert, weil im System der Schweiz keine sakrosankten Entscheide zugelassen werden sondern immer weiter debattiert wird. Weder Parlaments- noch Volksentscheide sind unumstösslich, sondern Antreiber für die fortwährende politische Deliberation zwischen «unten» und «oben». Der auch für die notwendige feine Austarierung des Systems durchaus wichtigen aktuellen Reformdebatte darf deshalb auch mit einer systemkonservativen Gelassenheit und der Betonung von andauernder, prozeduraler Debatte sophistisch-Popperscher Prägung begegnet werden.¹⁶

Literatur

- BARBER, BENJAMIN (1994). Partizipatorische Politik. Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen. Aus dem Amerikanischen von Christiane Goldmann und Christel Erbacher-von Grumbkow. Hamburg: Rotbuch.
- BUCHSTEIN, HUBERTUS (2013). Moderne Demokratietheorien. In Schmidt, Manfred G., Frieder Wolf und Stefan Wurster (Hg.). Studienbuch Politikwissenschaft. Stuttgart: Springer, S. 103–126.
- BÜHLMANN, MARC (2014). Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Beteiligungskultur in der Schweiz. In Stock, Marion (Hg.). Teilhaben und Mitgestalten. Beteiligungskulturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- BÜHLMANN, MARC, FRITZ SAGER und ADRIAN VATTER (2006). Verteidigungspolitik in der direkten Demokratie. Eine Analyse der sicherheits- und militärpolitischen Abstimmungen in der Schweiz zwischen 1980 und 2005. Chur: Rüegger.
- HELD, DAVID (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- LINDER, WOLF (2012). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt.
- MANSBRIDGE, JANE (2009). A «Selection Model» of Political Representation. *Journal of Political Philosophy* 17(4): 369–398.
- NEIDHART, LEONHARD (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.
- POPPER, KARL R. (1997 [1958]). Die Anfänge des Rationalismus. In David Miller (Hg.). Karl R. Popper. Lesebuch. Ausgewählte Texte zu Erkenntnistheorie, Philosophie der Naturwissenschaften, Metaphysik, Sozialphilosophie. Tübingen: Mohr Siebeck.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES (1994 [1762]). Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. In Zusammenarbeit mit Eva Pietzcker neu übersetzt und herausgegeben von Hans Brockard. Stuttgart: Reclam.
- SARTORI, GIOVANNI (2006 [1997]). *Demokratietheorie*. Darmstadt: WBG.
- SCHMIDT, MANFRED G. (2010). *Demokratietheorien*. Eine Einführung. Wiesbaden: VS.
- SCHUMPETER, JOSEPH ALOIS (2005 [1942]). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 8. unveränderte Auflage. Tübingen: Francke.
- VATTER, ADRIAN (2014). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- WARREN, MARK (1992): *Democratic Theory and Self-Transformation*. *American Political Science Review* 86(1): 8–23.

¹⁶ Im Sinne Poppers ist Rationalität mit der Einsicht verbunden, dass neue Argumente nur durch dauerndes Hinterfragen aller, also auch der eigenen Position, gefunden werden kann. Wahrheit ist dabei relativ und die Versuche, sie zu finden, können nie endgültig sein, sondern lediglich ständig verbessert werden (Popper 1958 [1997: 8]).



Une démocratie sans parlement ?

Antoine Chollet
Centre Walras-Pareto, Université
de Lausanne

Au milieu du XIX^e siècle, des propositions apparaissent qui visent à établir ce que l'on nomme alors la « législation directe ». Victor Considérant, et surtout Moritz Rittinghausen, élaborent des systèmes politiques sans parlement, dans lesquels les lois seraient discutées et votées directement par des sections populaires. Rittinghausen, qui d'ailleurs estime un peu hâtivement que certains cantons suisses seraient des exemples de cette législation directe, propose que les lois soient discutées dans des assemblées de mille citoyens, seules les dates de réunion et les sujets discutés étant établis à l'avance. De cette manière les lois seraient véritablement issues du peuple, rendant possible l'institution d'une vraie démocratie, directe et sans organes venant interférer avec la volonté générale. Rittinghausen n'a pas de mots assez durs pour les interminables palabres des parlements de son temps, inefficaces, corruptrices et animées par de coupables intérêts privés. Il convient toutefois qu'une « commission de rédaction » serait nécessaire pour interpréter et harmoniser les résultats des votes de toutes les sections populaires¹.

En Suisse, l'utopie de la législation directe exposée par Rittinghausen sera reprise quelques années plus tard par Karl Bürkli, l'une des premières figures du socialisme

suisse. Il exposera ses principes dans une brochure distribuée lors du congrès de la Première Internationale qui se tient à Bâle en 1869². Ceux-ci sont attaqués aussi bien par les dirigeants de la social-démocratie européenne comme Karl Kautsky que par les anarchistes comme Bakounine ou Adhémar Schwitzguébel, et sa position demeurera minoritaire³. Les critiques très nombreuses du mouvement ouvrier et des premiers socialistes contre le parlementarisme prennent donc plusieurs formes, la législation directe n'étant que l'une d'entre elles, et certainement pas la plus influente. On retrouvera un peu plus tard cette défiance envers le système parlementaire dans le roman utopique du socialiste anglais William Morris, *News from Nowhere*, où Westminster (où se trouve le parlement anglais) est devenu un dépôt de fumier. Celui-ci est en effet devenu inutile puisque « le peuple tout entier est désormais le parlement »⁴ ! La disparition pure et simple du parlement correspond-elle pourtant à l'idéal véritable de la liberté et de la démocratie ? L'auto-législation, ce vieil idéal athénien, signifie-t-elle automatiquement l'absence de tout organe dans lequel se préparent et se discutent les lois ou, puisque cet idéal est considéré comme inaccessible, ne se-

² Karl Bürkli, *Direkte Gesetzgebung durch das Volk : Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. Sept. 1869 in Basel zu eröffnenden Kongress der Internationalen Arbeiter-Assoziation* (1869).

³ Cf. Marc Vuilleumier, « Le courant socialiste au XIX^e siècle et ses idées sur la démocratie directe », in *Histoire et combats*, Lausanne, Éditions d'en bas, Genève, Collège du travail, 2012, pp. 321-346.

⁴ William Morris, *New From Nowhere* [1890], Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 64-65. Sur les critiques socialistes qui se construisent tout au long du XIX^e siècle contre le parlement et la démocratie, on lira Marc Angenot, *La démocratie, c'est le mal*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

¹ Moritz Rittinghausen, *La législation directe par le peuple, ou, la véritable démocratie*, Paris, Librairie phalanstérienne, 1850.

rait-elle qu'une mythologie, ainsi que l'a récemment soutenu Catherine Colliot-Thélène⁵ ?

On peut légitimement défendre que cette relation immédiate et transparente du peuple à lui-même est la définition la plus exacte de la démocratie, ou du moins son *horizon*, mais il n'est pas interdit non plus de s'inquiéter, avec Claude Lefort par exemple, de cette volonté d'établir une société qui se voudrait transparente à elle-même, ayant supprimé toutes les médiations en son sein⁶. À la place d'une spéculation théorique sur la nature de la démocratie, examinons plutôt, en guise d'introduction, les réponses institutionnelles qu'ont adoptées à cet égard quelques-unes des formations politiques les plus radicalement démocratiques de l'histoire européenne.

Commençons par Athènes, cité dont Thucydide disait qu'elle était *autonomos*, *autodikos* et *autotelès* : elle légifère, elle rend la justice et elle détermine ses fins (ce qui signifie qu'elle se gouverne) elle-même. Si les lois et les décrets étaient en effet votés par les citoyens athéniens assemblés sur la Pnyx, les uns comme les autres devaient au préalable être préparés et discutés par un autre organe, puisqu'il est impossible que plusieurs milliers de personnes rédigent un texte ensemble, aussi disciplinées et vertueuses soient-elles. La cité athénienne disposait donc d'un conseil, la *boulè*, composé de citoyens tirés au sort et au sein duquel, entre autres activités, les textes étaient préparés et discutés. Les décisions finales étaient prises par l'assemblée des citoyens, mais la *boulè* avait un rôle important dans l'établissement de l'ordre du jour de celle-ci et, comme nous

venons de le dire, dans la rédaction des textes qui lui étaient soumis⁷.

L'expérience politique de certaines des communautés de la « Suisse » d'Ancien Régime offre un deuxième ensemble d'exemples du même principe. Les « cantons démocratiques », ceux qui avaient ou ont toujours comme organe suprême une *Landsgemeinde*, ne fonctionnaient pas sans parlement. D'autres qui constituaient, comme les Grisons, une confédération de communautés autonomes, ne le pouvaient pas davantage. Le *Landrat* à Glaris, Schwytz ou en Appenzell, le *Bundestag* dans les ligues grisonnes, remplissent certaines des fonctions d'un parlement, les décisions finales revenant généralement à la *Landsgemeinde* ou, dans le cas grison, aux communes elles-mêmes après *referendum*. Les textes de loi sont discutés et votés une première fois dans ces organes délibératifs, comme c'est toujours le cas aujourd'hui à Glaris ou dans les Rhodes-Intérieures d'Appenzell, avant que les projets ne soient soumis à l'assemblée des citoyens⁸.

En 1871, la Commune de Paris se dote elle aussi d'un Conseil, qui a d'ailleurs conduit Albert Ollivier à dire qu'elle fut alors « terriblement parlementaire par ses méthodes, son éloquence, son hétérogénéité »⁹. L'éphémère République des Conseils de Bavière qui est créée après la révolution allemande de 1918 dispose elle aussi d'un

⁷ Cf. Mogens Hansen, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Tallandier, 2009, pp. 296–300.

⁸ Cf. Louis Carlen, « Die Landsgemeinde » in Andreas Auer (dir.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse, Die Ursprünge der Schweizerischen direkten Demokratie*, Bâle, Francfort, Helbing & Lichtenhahn, 1996, pp. 15–25 ; Stéphane Duroy, « Les Landsgemeinden suisses », in Stéphane Duroy, Denis Giroux, Roger Boizel, Evanthie-Evangélie Spoliotopoulo, *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*, Paris, PUF, 1987.

⁹ Albert Ollivier, *La Commune* [1939], Paris, Gallimard, 1966, p. 360.

⁵ Catherine Colliot-Thélène, *La démocratie sans « demos »*, Paris, PUF, 2011.

⁶ Cf. Claude Lefort, *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1981 ; *Essais sur le politique*, Paris, Le Seuil, 1986.

conseil¹⁰. En 1956, la création d'un parlement issu d'élections libres fera partie des revendications des révolutionnaires hongrois, élément qui avait particulièrement impressionné Claude Lefort puisqu'il témoignait selon lui de la volonté d'une véritable séparation des pouvoirs, non au sens classique, mais entre syndicats, conseils ouvriers et parlement¹¹.

Quoi qu'en aient donc pensé Rittinghausen et Bürkli, les expériences démocratiques connaissent toutes des conseils d'une sorte ou d'une autre, qui disposent d'une compétence délibérative et ne se contentent pas d'être des chambres d'exécution de décisions prises par le peuple ou des organes techniques d'interprétation de la volonté populaire. Quelles que soient la taille des communautés considérées et la nature des décisions qu'elles doivent prendre, une forme de médiation, si l'on veut, doit intervenir. Il reste ensuite à la qualifier plus précisément, car il y a loin du *Bundestag* grison ou du Conseil de la Commune aux parlements que l'on connaît aujourd'hui. Cette question a en réalité déjà été traitée de manière très convaincante par Rousseau dans le *Contrat social*. Le principe ne peut être de faire décider tout par tout le monde et en permanence (cela s'approcherait de ce que Rousseau, par une curieuse déformation de sens, nomme la « démocratie » dans le Livre III), mais de permettre aux citoyens de se prononcer *en dernière instance*. C'est le sens du changement terminologique proposé par Rousseau, qui ne veut pas considérer les députés du peuple comme des représentants, mais comme des *commissaires* qui, comme il l'écrit, « ne

peuvent rien conclure définitivement »¹². Cette distinction est tout à fait fondamentale, et permet de mieux situer les différentes institutions par rapport au peuple et à sa souveraineté revendiquée. La question fondamentale est donc de savoir qui décide en dernière instance ou, ce qui revient au même, qui a le dernier mot sur les affaires politiques.

Rousseau distingue en revanche très clairement la puissance législative, celle qui consiste à décider de la loi, principe général et abstrait s'appliquant à chacun, qui « considère les sujets en corps et les actions comme abstraites »¹³, de la puissance exécutive ou judiciaire s'appliquant à des cas particuliers sur lesquels le peuple assemblé ne doit surtout pas intervenir. C'est le cas des jugements ou des décisions d'application des lois. L'on sait en revanche que Rousseau confie le soin de préparer les lois à un mystérieux Législateur, détenteur d'une autorité « qui puisse entraîner sans violence et persuader sans convaincre »¹⁴, solution qui intrigue les commentateurs depuis deux siècles et qui en réalité ne fait qu'exposer quelques-unes des apories de toute entreprise législative.

La situation suisse

La démocratie directe a en Suisse une généalogie diverse et pour partie contestée. Produit des mouvements démocratiques du XIX^e siècle, elle a, au niveau fédéral, également été adoptée avec enthousiasme par des catholiques conservateurs souhaitant battre en brèche l'hégémonie radicale. Ce qui était souhaitable au niveau fédéral ne l'était pourtant pas nécessairement dans

¹⁰ Cf. Erich Mühsam, *La République des conseils de Bavière*, Quimperlé, La Digitale, 1999.

¹¹ Claude Lefort, « Une autre révolution », in *L'invention démocratique*, op. cit., pp. 235–259.

¹² Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, Livre III, chapitre 15, in *Œuvres complètes*, vol. 3, Paris, Gallimard, 1964, p. 430.

¹³ *Ibid.*, Livre II, chapitre 6 (éd. citée, p. 379).

¹⁴ *Ibid.*, Livre II, chapitre 7 (éd. citée, p. 383).

les cantons qu'ils contrôlaient, mais la politique a des raisons que la logique ne connaît point. Force est d'admettre que les usages tactiques de l'initiative populaire et du référendum facultatif sont aussi anciens que les outils eux-mêmes, l'UDC n'étant à cet égard que le dernier parti en date à soutenir la démocratie directe tant qu'elle ne dérange pas trop ses plans.

Dernier outil ajouté à l'arsenal constitutionnel de la démocratie directe, en 1891, l'initiative populaire a donc prioritairement été pensée pour lutter contre le parti radical. Il serait erroné d'en faire la clef de voûte du système politique suisse, ou de la penser comme son fondement originel. C'est le référendum constitutionnel, d'invention américaine, qui occupe cette place en Suisse, suivi par le référendum facultatif, d'inspiration française quant à lui¹⁵. La véritable capacité d'auto-législation concédée aux citoyens suisses (et aux citoyennes, bien plus tard) que représente l'initiative populaire est donc tard venue parmi les mécanismes de la démocratie directe helvétique. Son invention doit d'ailleurs plus aux circonstances historiques, partiellement hasardeuses, qu'à une logique interne qui en aurait commandé l'introduction dans l'ordre juridique fédéral. Cependant, l'origine d'une institution n'en épuise pas les sens futurs possibles, et si l'initiative populaire n'avait pas au départ le sens qu'on lui a donné par la suite, cela n'invalide ni le premier ni le second.

Contrairement aux États-Unis, où la démocratie directe est comprise et utilisée dans un rapport de défiance très forte envers les autorités politiques¹⁶, les différents mécanismes de démocratie directe qui sont utilisés en Suisse, au niveau fédéral ou canto-

nal, sont complètement intégrés aux institutions. Cela ne signifie pas qu'ils n'entrent en conflit avec aucune de ces dernières, bien entendu, car tout système politique connaît des divergences ou des conflits internes. Il est en revanche impossible de considérer qu'ils se situent à l'extérieur ou en face des autres institutions politiques¹⁷. Que surgissent périodiquement des tensions entre les outils fédéraux de la démocratie directe et l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral, ou les deux à la fois, est une évidence pour tout observateur, même distrait, du système politique suisse. Il serait hasardeux de prétendre en revanche que ces tensions sont structurellement plus graves qu'entre le parlement et le gouvernement, ou qu'entre les autorités fédérales et les cantons, par exemple. La véritable question est ailleurs, comme la résurgence des propositions visant à limiter les droits populaires le montre : il s'agit d'une question de souveraineté, au sens rousseauiste du terme. Entre les citoyens et ses commissaires, qui doit avoir le dernier mot ? Rappeler qu'en bonne théorie démocratique – qui, encore une fois, n'est pas forcément congruente avec le développement des institutions considérées ici – ce doivent être les citoyens qui tranchent en dernier ressort ne doit conduire à conclure ni à l'inutilité du parlement, ni à une dérive prétendument « populiste » de la démocratie directe, ni à l'illimitation principielle des désirs du peuple.

Considérons ces problèmes l'un après l'autre. S'agissant du rôle du parlement à l'intérieur d'un système démocratique, nous avons rappelé plus haut que, même dans les expériences démocratiques les plus avancées, là où les citoyens ont disposé des

¹⁵ Cf. Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Berne, Stämpfli, 2vol, 1992 et 2004.

¹⁶ Cf. Joseph Zimmerman, *The Initiative, Citizen Lawmaking*, Albany, State University of New York Press, 2014.

¹⁷ Sur ce point, les études sont légions. On se reportera par exemple à : Hanspeter Kriesi, Alexander Trechsel, *The Politics of Switzerland*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 49–68.

pouvoirs les plus étendus, un parlement d'une forme ou une autre était toujours nécessaire, et point seulement pour expédier les affaires courantes (ce qui est plutôt une fonction du pouvoir exécutif). Il sert d'une part à mettre en forme les discussions et les décisions populaires, mais il doit aussi contrôler au jour le jour l'activité du pouvoir exécutif et gouvernemental. Le démocratisme très modéré que la Suisse connaît, en regard des moments historiques évoqués plus haut, ne rend pas cette double fonction inutile. Lorsque des initiatives aboutissent, le parlement se prononce systématiquement sur leur contenu, donne un préavis et, durant la campagne précédant le vote, ses membres participent toujours activement aux débats. Il faut aussi rappeler que ce sont la plupart du temps les groupes du parlement qui sont à l'origine des initiatives, l'usage de la démocratie directe étant un moyen d'étendre à l'ensemble du corps civique un débat que l'on sait ne pas pouvoir gagner dans l'enceinte parlementaire. Cet usage traditionnel de l'initiative, celui qui avait été imaginé à la fin du XIX^e siècle par les catholiques conservateurs et par la gauche, reste le plus fréquent. Parmi les exceptions récentes, l'on peut mentionner les différents textes lancés par l'association « La marche blanche » et par « Helvetia Nostra » ou, quelques années plus tôt, l'Initiative des Alpes en 1994 ou la première campagne du Groupe pour une Suisse sans Armée (GSsA) en 1989. Ces exemples sont des exceptions, des exceptions certes déterminantes pour décider du caractère véritablement démocratique du système politique suisse, mais ils restent néanmoins peu représentatifs de l'utilisation normale de l'initiative populaire en Suisse. Dans ces conditions, que certains parlementaires se sentent dépossédés de leur pouvoir alors même que les responsables des comités d'initiatives sont

bien souvent issus de leurs rangs relève davantage de la mauvaise foi que de l'analyse sérieuse de la réalité.

Compte tenu du faible taux d'acceptation des initiatives (moins de 10% depuis 1891), il serait hâtif de conclure au récent avènement d'une ère de la « démagogie », pour reprendre l'opinion émise par Numa Droz peu après l'introduction de l'initiative populaire¹⁸, même s'il est vrai que ce taux a sensiblement augmenté ces quinze dernières années. Ce discours refait périodiquement surface, et il y a fort à parier que son retour actuel sera d'une durée limitée. En Suisse, le nombre et l'importance des initiatives populaires sont directement fonction du degré de conflictualité politique. Celui-ci était élevé dans l'entre-deux-guerres, nettement plus faible dans les années 1950–60, avant d'augmenter à nouveau depuis les années 1990, notamment du fait de la transformation des rapports de force entre les partis de droite. Que cette conflictualité trouve sa voie dans les urnes est à la fois normal et souhaitable, et l'on aurait tort de s'en alarmer. Quels qu'aient été par ailleurs les résultats des dernières initiatives soumises au peuple et les éventuels problèmes posés par leur application (on songe évidemment au résultat du 9 février 2014), on conviendra que les questions posées n'étaient pas hors de propos, pour la plupart. Quand c'était manifestement le cas, comme la très récente proposition de remplacer la TVA par une fiscalité « écologique » l'a montré, la clarté du résultat a réglé la question sans ambiguïté. On oublie également que la limite des 100'000 signatures n'est pas anodine, surtout pour des comités qui ne disposent pas d'une grosse organisation capable de mener à bien la récolte. En 2015, le lancement d'une ini-

¹⁸ Numa Droz, *Études et portraits politiques*, Genève, Eg-giman, Paris, Félix Alcan, 1895, p. 453.

tiative populaire fédérale demeure un engagement lourd, autant au niveau organisationnel que financier. Dans ces conditions, vouloir rendre cette entreprise plus difficile ne contribuerait nullement à un approfondissement ou à une amélioration de notre démocratie, et n'éviterait sans doute pas les propositions dérangeantes que les « réformes » périodiques des droits populaires assurent vouloir empêcher.

Enfin, le problème le plus redoutable est celui des *limites* à apporter à la démocratie. L'on sait que les questions abordées dans une initiative sont illimitées en droit (à l'exception des règles extrêmement lapidaires du *jus cogens*, le droit international impératif), ce qui signifie qu'il n'y a pas de garant extérieur au corps civique lui-même, de conseil constitutionnel ou d'assemblée des sages qui pourrait censurer le texte d'une initiative avant qu'elle soit soumise au peuple, ou l'invalider après. Cette illimitation de droit concerne aussi l'existence même de la démocratie directe, des droits fondamentaux ou de la séparation des pouvoirs. Cependant, si l'on peut proposer n'importe quel texte, cela n'implique pas qu'il soit souhaitable de le faire. En démocratie directe comme dans tout système politique, il y a nécessité de poser des limites, mais celles-ci ne peuvent qu'y procéder d'une volonté explicite d'*autolimitation*. C'est un principe que Cornelius Castoriadis n'a jamais cessé de placer au cœur de la démocratie : « Il n'est pas de norme de la norme qui ne serait pas elle-même une création historique. Et il n'y a aucun moyen d'éliminer les risques d'une *hubris* collective. Personne ne peut protéger l'humanité contre la folie ou le suicide »¹⁹. Cela signifie qu'en démocratie, les citoyens doivent savoir qu'ils peuvent à tout moment mettre fin à l'ordre démocratique lui-même, et, du

fait de cette toute-puissance potentiellement autodestructrice, se convaincre de la nécessité de s'autolimiter. Cette tâche est interminable, et il est impossible de la graver dans le marbre d'une constitution ou dans les procédures d'une cour constitutionnelle.

À cet égard, on ne voit donc pas au nom de quoi une instance quelconque, qu'il s'agisse du parlement, du Tribunal fédéral, du Conseil fédéral ou d'une institution *ad hoc*, pourrait décider de la validité ou de la recevabilité des initiatives. Un tel projet reviendrait à récuser le fondement politique des normes au nom desquelles on voudrait juger le texte des initiatives. D'où viennent les droits fondamentaux qui seraient invoqués par une cour constitutionnelle chargée d'invalidier ces dernières, sinon du peuple lui-même ? Et dès lors, pour parler comme Thomas Jefferson dans une lettre célèbre, quel meilleur garant des libertés peut-il exister que ce peuple ?

Mais dès que l'on a reconnu que les droits fondamentaux, les libertés individuelles et collectives, l'égalité, doivent être reconnues et ne peuvent être mises en œuvre que par les citoyens, il faut se préoccuper de l'attachement de chacun d'entre eux à ces principes. Si l'on admet que ces questions sont politiques et peuvent en droit faire l'objet d'un vote, l'enjeu d'une défense majoritaire de ces principes et, derrière eux, de la démocratie *per se* devient essentiel. Il n'est pas de solution parfaite à ce problème, mais il me semble certain qu'une limite posée au libre examen de toutes les questions politiques n'en fait pas partie, et est au contraire bien plus susceptible de contribuer à l'approfondir.

La *judicial review*

Depuis un arrêt fameux de la Cour Suprême américaine datant de 1803, *Marbury v. Madison*, il est courant de considérer que les

¹⁹ Cornelius Castoriadis, *Domaines de l'homme, les carrefours du labyrinthe 2* [1986], Paris, Le Seuil, 1999, p. 371.

instances judiciaires ont le pouvoir de juger de la conformité des lois à la Constitution, établissant de ce fait ce que l'on nomme en anglais la *judicial review*. L'on sait en revanche que la Suisse ne connaît pas un tel contrôle de constitutionnalité au niveau fédéral. Le fait est fâcheux pour les lois fédérales, mais la question se pose très différemment à propos des initiatives populaires. Au niveau fédéral en effet, la seule manière de proposer une nouvelle législation consiste à amender la Constitution. Cela provoque toute une série de difficultés mais résout, ou devrait résoudre, un problème : celui de la cohérence de l'ordre juridique. Comme une initiative amende la norme supérieure du droit, d'éventuelles incohérences ne peuvent intervenir qu'avec des textes inférieurs, qui devraient dès lors être révisés. Je laisse de côté ici le redoutable problème des traités internationaux, qui de toute manière fera l'objet d'un débat politique nourri assez prochainement.

La question se poserait différemment si l'initiative législative existait au niveau fédéral, à l'image de ce qui se passe dans tous les cantons. La dernière fois que cet outil a été proposé au vote, en 1961, il a été très sèchement refusé. On devrait à nouveau s'y intéresser. Si un tel outil était ajouté dans la Constitution fédérale, il serait alors tout à fait légitime qu'un organe, de préférence judiciaire, évalue la conformité des textes déposés avec l'ordre juridique, et singulièrement avec la Constitution. Aussi longtemps que les seules initiatives possibles au niveau fédéral amenderont cette dernière, un contrôle judiciaire *a priori* n'est en revanche ni envisageable ni souhaitable. Il restera toutefois toujours aux tribunaux à décider des cas particuliers, et notamment de l'équilibre à adopter entre différentes dispositions constitutionnelles entrant en contradiction, situation fréquente et inévitable puisque la politique n'est pas, jusqu'à

preuve du contraire, une mathématique reposant sur des axiomes et réglée par une logique imparable. Nous retrouvons ici la position de Rousseau, que nous évoquons plus haut, qui rappelle la nécessité de laisser l'évaluation des situations particulières à des organes spécifiques et non au peuple tout entier.

Il semblerait en revanche étrange que le Tribunal fédéral soit habilité à juger de la conformité de textes d'initiative avec une constitution qu'ils cherchent précisément à modifier. La solution, imaginée par certains, consisterait à « sacraliser » le Titre II de la Constitution fédérale, celui qui traite des droits fondamentaux, en l'immunisant contre toute modification ou, dans une version moins radicale, en imposant une majorité qualifiée si l'une ou l'autre de ses dispositions était modifiée. Sans compter les problèmes d'interprétation sans fin qu'une telle disposition provoquerait, l'idée qu'il existe une sorte de cœur supra-constitutionnel à l'intérieur même de la Constitution fédérale est étrange. Établir une telle barrière revient surtout à admettre que les droits populaires, et en premier lieu le droit d'initiative, ne feraient pas partie des droits fondamentaux, ce qui est non seulement contestable mais témoigne aussi d'une conception singulièrement limitée de la démocratie.

De manière plus générale, il faudra bien admettre un jour que les violations les plus graves des droits fondamentaux dont l'histoire a été le témoin n'ont pas été la conséquence de décisions populaires. De ce point de vue-là, le « casier judiciaire » de la démocratie directe est à peu près vierge, performance dont ne peuvent s'enorgueillir ni le système parlementaire (que l'on se souvienne des pleins pouvoirs votés au Maréchal Pétain par l'Assemblée Nationale en 1940 ou, beaucoup plus récemment, de l'approbation quasi unanime du *Patriot Act*

par le Congrès des États-Unis en 2001), ni bien sûr les différentes formes d'oligarchies plus ou moins éclairées. Depuis quelques années le débat sur ces questions se fait comme si l'on considérait que « le peuple » ou les citoyens représentaient le principal danger contre la démocratie. Absurdité autant historique que théorique, et qui fait fi de cette autre vérité, déjà relevée par Tocqueville, que si les peuples peuvent parfois se tromper, ils corrigent leurs erreurs avec beaucoup plus de célérité et nettement moins d'amour propre que leurs dirigeants²⁰.

Quel rôle pour le parlement ?

Le système actuel d'invalidation des initiatives au niveau fédéral me paraît être le moins mauvais, mais avec quelques réserves importantes. Confier à un organe politiquement responsable devant le peuple le soin de décider de la recevabilité des textes proposés par les citoyens semble être une meilleure solution que de réserver cette tâche à des instances qui ne sont pas soumises au même contrôle, qu'il s'agisse du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral. Les membres de ces deux organes ne sont pas élus par le peuple, et il est très rare qu'ils perdent leur siège contre leur gré. La légitimité qui soutient les parlementaires fédéraux et les initiatives avant qu'elles ne soient soumises au vote est du même type, puisqu'elle provient directement des citoyens (je considère en revanche que la légitimité d'une initiative acceptée par le peuple est quant à elle supérieure, forte

qu'elle est d'une double majorité et d'une décision populaire prise sur une question précise). Enfin, le fait que cet examen soit dévolu au parlement reconnaît explicitement qu'il s'agit d'une décision *politique*, et non purement juridique ou, pire encore, technique.

Les réserves que j'exprimerai tiennent davantage aux incertitudes qui pèsent sur l'esprit civique plus ou moins développé dont font preuve les parlementaires dans leur examen des initiatives. Quelques exemples, pour l'essentiel en Suisse romande, ont montré que les décisions d'un parlement sur la validité des initiatives populaires pouvaient facilement se transformer en actes purement partisans, le principe étant d'attaquer les textes proposés par toute autre formation politique que la sienne propre. Cette pratique détestable a d'ailleurs conduit le canton de Vaud à confier l'examen de la validité des initiatives cantonales au Conseil d'État et non plus au Grand Conseil. Cet exemple démontre non la compétence particulière du gouvernement dans cette tâche, mais la corruption, par le parlement lui-même, d'un principe politique qu'il aurait dû au contraire protéger.

De même, les éventuels votes d'invalidation doivent intervenir *après* la récolte des signatures, et pas avant, si l'on veut conférer à cet acte la véritable portée politique qu'il doit avoir. Déclarer irrecevable un texte contresigné par 100'000 citoyens et citoyennes n'est pas anodin, et doit rester une décision rare et exceptionnelle. Examiner un texte qui a pour seule force son contenu et les organisations qui l'ont lancé fausse tout le jeu, et place les outils de démocratie directe dans une place secondaire et subordonnée par rapport à l'organe chargé de cet examen, qu'il s'agisse du gouvernement, du parlement ou des tribunaux.

²⁰ « Si la démocratie a plus de chances de se tromper qu'un roi ou un corps de nobles, elle a aussi plus de chances de revenir à la vérité, une fois que la lumière lui arrive, parce qu'il n'y a pas, en général, dans son sein, d'intérêts contraires à celui du plus grand nombre, et qui luttent contre la raison » (Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique I, II*, chapitre 5, in *Œuvres II*, Paris, Gallimard, 1992, p. 257).

Tous comptes faits, je juge donc plus sage de donner raison à Rousseau, lorsqu'il écrit que le peuple doit avoir le dernier mot sur la législation (ou du moins doit avoir le pouvoir de le revendiquer), que de céder aux sirènes « démophobes » qui assurent qu'un peuple qui n'est pas bridé, contrôlé, contraint dans ses capacités d'autolégislation, a tôt fait de se transformer en tyran.



Das getriebene Parlament: Volksinitiativen als mehrfache Herausforderung

René Rhinow
Prof. Dr. iur., em. Ordinarius für
öffentliches Recht, Ständerat 1987–1999,
Präsident der SGP 1999–2001

1. Einleitung

Der gegenwärtige Umgang mit Volksinitiativen stellt für alle Staatsorgane eine grosse Herausforderung dar. Es ist hier nicht der Ort, über die Gründe für die «Initiativenflut»¹ und deren allgemeine Probleme in der aktuellen «politischen Lage»² zu reflektieren oder Vorschläge für sich allenfalls aufdrängende neue Schranken oder für andere mögliche Reformen zu evaluieren. Im Fokus sollen Stellung und Rolle des Parlamentes angesichts dieser Initiativenflut stehen – eine Thematik, die oft nur in Ansätzen behandelt wird.³ Es geht deshalb im Folgenden darum, einen selektiven Problemaufriss zu wagen, wobei in diesem Rahmen vieles nur kurz berührt werden kann.

2. Eigenheiten der aktuellen Initiativpraxis

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Überlegungen ist kurz auf fünf Ei-

genheiten der in letzter Zeit behandelten Volksinitiativen hinzuweisen:

- In keiner Legislatur sind so viele «be-frachtete» Volksinitiativen von Volk und Ständen angenommen worden wie vor und in der gegenwärtigen Legisla-tur 2011–2015 (Ausschaffungsinitiative 2010, Zweitwohnungsinitiative 2012, «Abzocker»-Initiative 2013, Massenein-wanderungs- und Pädophileninitiative 2014). Diese Initiativen werfen für das Parlament zunehmend Probleme auf, vor allem was ihre Auslegung und Umset-zung anbetrifft.
- Es handelt sich zwar um Initiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 139 BV)⁴, doch ist ihr Inhalt oft programmhaft, *unsorgfältig und «überschiessend» redigiert* worden. Sie sind mehr auf die Funktionen eines permanen-ten Wahlkampfes, des parteilichen Marketings, der Mobilisierung einer eigenen Anhängerschaft und des «Zeichensetzens» zugeschnitten als auf eine seriöse Einbettung neuer Normen in die Bundesverfassung. Als Beispiele seien die Zweitwohnungs-, Ausschaffungs- und Einwanderungsinitiative angeführt.⁵
- Volksinitiativen werden zunehmend nicht von Oppositionskräften eingereicht, son-

¹ Vgl. etwa *Alain Griffel*, Volksinitiative: auf dem Weg zur allgemeinen Anregung, *Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, ZBl 8/2014, 401 f.

² Der Versuch eine Übersicht findet sich z.B. in *meiner* Schrift «Wie weiter mit dem Bundesrat», Zürich/St. Gallen 2001, 27–31.

³ Vgl. auch das Heft 2011/3 der Zeitschrift *LeGes – Gesetzgebung & Evaluation* mit verschiedenen Beiträgen.

⁴ Seit 1990 ist nur eine Volksinitiative in Form der Allgemeinen Anregung eingereicht worden, sodass diese für die folgenden Erwägungen ausser Betracht fällt.

⁵ *Georg Lutz*, Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative, *LeGes* 2011/3, 371 ff., vertritt die an sich überzeugende These, dass sich die Volksinitiative von einem Rechtsetzungsinstrument zu einem strategischen Agenda-Setting-Instrument entwickelt hat, um den Wahlkampf zu beflügeln. Damit wird aber verdunkelt, dass die Initiative trotzdem Instrument der Rechtsetzung bleibt – diese leidet unter dieser Entwicklung.

dern von den Bundesratsparteien selbst. Dies entspricht dem Funktionswandel hin zur «Marketing-Initiative».

- Initiativen beschlagen zunehmend *komplexe Themen*. Diese lassen sich schwerlich in einem auf die Mobilisierung einer Abstimmungsmehrheit ausgerichteten Text stimmig und mit der erforderlichen Sachgerechtigkeit und Differenziertheit erfassen (wie etwa das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht).
- Auch nimmt die Unsitte zu, *Bestimmungen mit Gesetzescharakter* auf die Stufe der Verfassung zu heben (wie etwa mit der Initiative zum Schutz der Privatsphäre), ja sogar ganze Gesetzespassagen mittels Volksinitiative in die Bundesverfassung einzubringen (Durchsetzungsinitiative).
- Schliesslich werfen Initiativen zunehmend heikle Fragen auf zu ihrem *Verhältnis zum übrigen Verfassungsrecht* und dessen Grundwerte sowie zum *Völkerrecht*.

Was bedeutet diese Entwicklung für die Bundesversammlung? Ich greife vor allem vier Bereiche heraus: die Verlagerung der Verfassungsrechtsetzung auf Initiativkomitees, der Zugriff von Initiativkomitees auf die ausführende Gesetzgebung, der Bundesrat als Ersatzgesetzgeber sowie die unbefriedigende Rolle der Bundesversammlung als «Verfassungsgericht».

3. Zur partiellen Verlagerung der Verfassungsrechtsetzung – auch eine demokratiethoretische Herausforderung

Es gehört zu den Eigenheiten der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes als «Antrag aus dem Volk an das Volk», dass der eingereichte Initiativtext

von der Bundesversammlung unverändert, *tel quel*, Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden muss. Die Bundesversammlung hat (nur, aber immerhin⁶) die Pflicht, die Initiative zur Annahme oder Ablehnung zu empfehlen (Art. 139 Abs. 5 BV). Mit diesem Vorgehen wird von Verfassungswegen ein ausserordentlicher Weg der Rechtsetzung eröffnet: im «Normalfall» liegen Vorbereitung und Ausarbeitung der Erlassentwürfe bei der Bundesverwaltung (mit Einschluss allfälliger Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren. Ein besonderes Gewicht kommt dabei der *Konzeptphase* zu. Bevor mit der Gesetzesredaktion begonnen wird, sollen die Ziele der angestrebten Normierung und die inhaltlichen wie gestalterischen Grundsatzfragen mit ihren Vor- und Nachteilen dargelegt werden.⁷ Nach Abschluss des Vorverfahrens unterbreitet der Bundesrat die resultierende Vorlage dem Parlament; dieses beschliesst die endgültige Fassung in einem oft langwierigen Zweikammer- und Kommissionensystem. Das mehrfach gestufte Verfahren findet seinen multiplen Sinn u.a. in der Gewährleistung von Sachkunde, demokratischer Öffentlichkeit, föderalistischer Mitwirkung sowie in der Umsetzungs- und Vollzugstauglichkeit und der Qualitätssicherung in der Rechtsetzung.⁸ In Art. 141 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes findet sich eine lange (freilich in sich nicht durchwegs stimmige) Liste von Anforderungen an die bundesrätliche Botschaft, auf welche die Begründung eines Erlassentwurfes einzuge-

⁶ Nach *Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs*, St. Galler Kommentar zu Art. 139 Abs. 5 Satz 2 BV, stellt die Abstimmungsempfehlung – etwas euphorisch – «als demokratische Leitentscheidung der Parlamentes im materiellen Sinn einen gesetzgeberischen Akt dar».

⁷ Vgl. *Georg Müller/Felix Uhlmann*, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Basel, Genf 2013, insb. 82 ff.

⁸ Vgl. dazu *Müller/Uhlmann* (Fn 7), 49 ff.; *Alain Griffel* (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, 16 Essays, Bern 2014.

hen hat. Beispielsweise seien erwähnt: die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht, die im vorparlamentarischen Verfahren diskutierten Standpunkte und Alternativen, die vorgesehene Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit, die Abstimmung von Aufgaben und Finanzen, die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzuges auf Bund, Kantone und die Gemeinden sowie die Art der Kostendeckung, die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt usw.

Es ist nicht abwegig, diesen oft langen Weg der Rechtsetzung als *(Lern-)Prozess der Reifung* zu bezeichnen, in dem über eine endgültige Textfassung in einer diskursiven Abwägungsprozedur gerungen wird. Eine besondere Tragweite muss bei Verfassungsrevisionen der Grundrechts- und Völkerrechtskonformität, der Wahrung der föderalistischen Kompetenzausscheidung sowie der Umsetzungsproblematik zukommen.

Die Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfes *umgeht dieses Diskursverfahren* vor der endgültigen Textfassung praktisch vollständig. Es ist ausschliesslich ein selbsternanntes und von keiner Seite legitimiertes *Initiativkomitee*, welches den künftigen Verfassungstext entwirft, ohne dass Gewähr für die Prüfung der obgenannten Kriterien sowie für eine sorgfältige Rechtsetzung und stimmige Einbettung in den übrigen Verfassungstext besteht. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte verlangt in Art. 68 Abs. 1 Bst. e einzig und allein, dass das Initiativkomitee aus mindestens sieben und höchstens 27 stimmberechtigten Urhebern der Initiative bestehen muss, deren Namen und Adressen auf der Unterschriftenliste anzugeben sind. Dieses verfolgt ein politisches Anliegen,

das im Initiativtext und erst recht im Titel möglichst plakativ, medienwirksam und abstimmungsförderlich zum Ausdruck gebracht wird. Andere Aspekte stehen eher im Hintergrund. Warum, beispielsweise, ist in Art. 121a Abs. 3 BV (Einwanderungsinitiative) von einem Vorrang von «Schweizerinnen und Schweizern» die Rede – während im Nachhinein auch für die Initianten klar ist, dass es sich eigentlich um «Inländer» handelt? Ein fahrlässiges Versehen mangels Sorgfalt oder ein bewusster Lockvogel?

Dieser Verfahrensunterschied zum «normalen» Rechtsetzungsweg ist gross. Aus demokratietheoretischer Sicht fällt bei der Initiative vor allem zweierlei auf: Es ist nicht ein vom Volk gewähltes und repräsentatives Organ, welches den Textentwurf verabschiedet, sondern ein beliebig zusammengesetztes Komitee aus der Zivilgesellschaft. Der Gang der (Verfassungs-) Rechtsetzung bis zum endgültigen Verfassungstext wird nicht durch eine kritische demokratische und partizipative Öffentlichkeit begleitet. Dass neuerdings auch Volksinitiativen zuerst medienwirksam «angekündigt» und erste Entwurfstexte inoffiziell publiziert werden⁹, macht dieses Manko nicht wett. Im Lichte einer *responsiven Demokratie*¹⁰ kann die Frage aufgeworfen werden, ob die oft direktdemokratisch hochgelobte Volksinitiative nicht auch gravierende demokratische Kosten aufweist. Vielleicht hat der gebannte Blick auf die Volksrechte, vor allem auf die Initiative, teilweise den Blick auf die grosse Tragweite einer kritischen Öffentlichkeit,

⁹ So geschehen bei der lancierten Volksinitiative zum Verhältnis Landesrecht – Völkerrecht, die jetzt den polemischen Titel «Schweizer Recht statt fremde Richter» trägt.

¹⁰ Jörg Paul Müller weist in seinen Schriften immer wieder auf den unerlässlichen und grundlegenden responsiven Charakter der Demokratie hin (vgl. etwa: *Der politische Mensch – menschliche Politik. Demokratie und Menschenrechte im staatlichen und globalen Kontext*, Basel, Genf, München 1999).

der Repräsentation und des unabdingbaren diskursiven Forums des Parlamentes für jede rechtsstaatliche Demokratie ver stellt – eine helvetische Eigenheit, die neuerdings auch dazu führt, dass das Parlament als Institution schlechtgere det und populistisch abgewertet wird. Aus Sicht der Rechtstheorie, verstanden als Regelungswissenschaft, führt diese Ver- und Abkürzung des Verfahrens durch Textherstellung im Arkanbereich zur ten denziellen Vernachlässigung der oben auf gelisteten Kriterien einer möglichst kla ren, sorgfältigen, durchdachten, umset zungsgerechten und vollzugstauglichen (Verfassungs-)Rechtsetzung.¹¹ Eigentlich ist es erstaunlich, dass die Problematik «Anforderungen an die Textausarbeitung von Volksinitiativen» bislang kaum the matisiert worden ist.

Es ist immer wieder zu betonen, vor allem im Vorfeld von Abstimmungen, dass «pri vat» fabrizierte Volksinitiativen nach ihrer Annahme durch Volk und Stände in unver ändelter Fassung Bestandteil des obersten Grundgesetzes bilden und – im Gesamtra hmen der Verfassung – auch so umgesetzt werden müssen. Aufgrund von Reaktionen nach einer Volksabstimmung scheint es, als ob diese Konsequenz nicht allen Stimmberechtigten bei allen Vorlagen bewusst war. Verfassungstexte sind mehr als «Zeichen», mehr als Denkkärtchen («die da oben sollen endlich etwas tun»), mehr als Postulate. Das (böse) Erwachen folgt dann regelmä ßig bei der Umsetzung.

4. Problematische Tendenzen

Nun kann man einwenden, der Volksini tiative sei diese Problematik seit jeher

¹¹ Michael Leupold/Michel Besson, Gefährden Volksinitia tiven die «gute Ordnung» der Verfassung?, LeGes 2011/3, 389 ff., 392, erwähnen nur die Gefahr von redaktionellen Mängeln infolge des fehlenden Diskurszwangs.

inhärent. Das ist zweifellos richtig. Doch diese hat mit der Anzahl und dem Cha rakter der Volksinitiativen in jüngster Zeit neue Dimensionen angenommen. Zuneh mend werfen Initiativen rechtsstaatliche Probleme auf, so Konformitätsfragen mit dem Völkerrecht und mit Menschenrech ten, oder mit ihrer Neigung, komplexe Probleme ungeachtet ihres Verhältnisses zur bestehenden Rechtsordnung nach der «Holzhammer-Methode» neu regeln zu wollen (z.B. die Volksinitiativen für demo kratische Einbürgerungen, für eine lebens längliche Verwahrung für nicht therapier bare ... Gewaltstraftäter, gegen den Bau von Minaretten oder die Ausschaffungs- und die Einwanderungsinitiative). Es ist zumindest fraglich, in welchem Ausmass der Stimmbürgerschaft bewusst war (und bewusst sein konnte), welche Grundwerte und Strukturprinzipien der Verfassung im Anwendungsfall tangiert sein können oder welches die «Nebenwirkungen» der Initiative sind. Solche Initiativen führen zu erheblichen Umsetzungsproblemen auf Gesetzesebene. Beinhalten sie nach ihrem Detaillierungsgrad Bestimmungen mit Ge setzescharakter (z.B. die Erbschaftssteuer-, Einwanderungs-, Ausschaffungs-, Zweit wohnungs-, Privatsphären- und besonders die Durchsetzungsinitiative), so stellen sie die Kohärenz der Rechtsordnung in Frage. Der mögliche Einwand, dass die Bundesver fassung keinen «materiellen» Verfassungs begriff kenne, sodass auch Bestimmungen mit verfassungsunwürdigem Inhalt Gegen stand einer Volksinitiative bilden können, sticht nicht. Denn es geht in diesem Zu sammenhang nicht um das Problem einer allenfalls mangelnden Zulässigkeit der Ini tiative wegen punktueller «Verfassungsun würdigkeit». Vielmehr stellt sich die Frage, ob mittels Verfassungsinitiative die ordent liche rechtsstaatlich-demokratische Wil lensbildung bei der Gesetzgebung beliebig

umgangen werden kann.¹² Wie wäre im Übrigen eine Initiative zu beurteilen, die ein Gerichtsurteil oder einen Regierungs- und Verwaltungsentscheid im Nachhinein aufheben wollte? Wäre dies ein Grund für die Anerkennung einer «neuen» ungeschriebenen Schranke des Initiativrechts, die sich auf die Gewaltenteilung und/oder auf das Rückwirkungsverbot stützen müsste?

Der Gipfel eines rechtsstaatlich unhaltbaren und unverantwortlichen Initiativtextes dürfte mit dem neu geschaffenen *Strafartikel des Sozialmissbrauchs* erreicht worden sein, der in der Durchsetzungsinitiative aufgeführt wird und als Grund für eine Landesverweisung gelten soll. Ein neuer diffuser Straftatbestand, formuliert von einem Initiativkomitee, soll ohne ein demokratisches Diskursverfahren, ohne wissenschaftliche Fundierung seiner Tragweite und in Missachtung der Anforderungen an die erforderliche Bestimmtheit von Straftatbeständen direkt in die Verfassung aufgenommen werden?

Gewiss kann das Parlament eine Initiative zur Ablehnung empfehlen. Doch bleibt das wachsende Risiko, dass Initiativen angenommen werden, weil sie – nicht zuletzt aufgrund irreführender, bereits für Propagandazwecke aufgeladener Titel (z.B. «fremde Richter») zum Ausdruck einer (auch geschürten) Missstimmung werden, ungeachtet der konkreten Textfassung. *Andreas Auer* beklagt zu Recht, dass «alle acht in den letzten 10 Jahren eingereichten Volksinitiativen in ihrem Titel an diffuse Ängste, Gefühle und Vorurteile appellierten», im Grunde genommen bereits Teil der Abstimmungskampagnen bildeten und möglicherweise zum Abstimmungsergebnis

beigetragen haben.¹³ Dann ist zu bedenken, dass auch abgelehnte Initiativen einen nachhaltigen Einfluss auf die weitere Gesetzgebung haben können¹⁴, die dann allerdings in der Hand von Bundesrat und Parlament liegt. Hier kann das Parlament seine Aufgabe der Rechtsetzung wahrnehmen. Initiativen treiben in diesen Fällen das Parlament nur indirekt an.

5. Der hinkende Gegen-vorschlag

Schliesslich steht der Bundesversammlung das Recht zu, einen (direkten) *Gegenvorschlag* auszuarbeiten resp. ausarbeiten zu lassen. Mit dem Gegenvorschlagsrecht hat das Parlament die Möglichkeit, Volk und Ständen einen politisch «abgefederten» oder die rechtsstaatlichen oder völkerrechtlichen Anforderungen besser berücksichtigenden Text zu unterbreiten. In der Vergangenheit hatten Gegenvorschläge oft Erfolg bei den Stimmberechtigten, indem in mehr als der Hälfte der Fälle die Volksinitiative zurückgezogen und von den übrigen 16 immerhin 6 angenommen wurden.¹⁵ Insofern gewinnt das Parlament seine Rechtsetzungshoheit in der von der Initiative erfassten Materie partiell zurück, freilich unter dem Druck der vorliegenden Initiative. Allerdings ist die Handlungsfreiheit des Parlamentes eingeschränkt, denn das Gegenvorschlagsrecht ist aufgrund der Regelung des Parlamentsgesetzes in Art. 102 Abs. 2 hinkend. Empfiehlt die

¹² Vgl. dazu *Peter Uebersax*, Zur Zulässigkeit der Durchsetzungsinitiative – eine Einladung zur Reflexion, ZBL 11/2014, 600 ff.

¹³ *Andreas Auer*, Volksinitiativen: Der Titel soll's nicht mehr richten, ZBL 11/2014, 577. Auer plädiert für die «ent-emotionalisierte» Festlegung der Initiativ-Titel durch die Bundeskanzlei.

¹⁴ *Gabriele Rohner*, Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2012, Zürich/Basel/Genf 2012.

¹⁵ Bei den insgesamt 40 ausgearbeiteten Gegenentwürfen wurde in 24 Fällen die Initiative zurückgezogen, 16 kamen zusammen mit der Initiative zur Abstimmung, wovon 6 angenommen und 10 verworfen worden sind.

Bundesversammlung sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag zur Annahme, so muss sie den Stimmberechtigten auch empfehlen, bei der Stichfrage den Gegentwurf anzunehmen. Damit ist es dem Parlament verwehrt, darüber abzustimmen, welche der beiden Vorlagen es (nach Beschlussfassung über den konkreten Gegenvorschlag) vorzieht und dem Volk zur Annahme empfehlen will. Eine entsprechende Äusserung der Präferenz zwischen den beiden Vorlagen ist nur dem Parlament verwehrt, während sie den Stimmberechtigten im Rahmen der Doppelabstimmung gemäss Art. 139b Abs. 2 BV zur Verfügung steht.¹⁶ Wie die Praxis zeigt, kann der Weg eines Gegentwurfes hürdenreich sein. Initianten pflegen oft von einer unannehmbaren «Verwässerung» ihres Anliegens zu sprechen, ja von einer Torpedierung «von oben». Der Gegenvorschlag hat in einem polarisierten Milieu auch zunehmend Mühe, ausreichend Support und Ressourcen im Abstimmungskampf zu mobilisieren. Schliesslich kann der Gegenvorschlag politisch kaum dazu dienen, bloss die im Initiativtext zu kurz gekommenen Anforderungen an eine sorgfältige Rechtsetzung besser zu erfüllen. Dafür lässt sich kaum eine wirkungsvolle Unterstützung gewinnen. Eine erstaunliche Wendung nimmt das Gegenvorschlagsrecht, wenn die Initianten selbst im Parlament von diesem Gebrauch machen, um das Hauptanliegen ihrer Initiative zu «retten».¹⁷

Als vorläufiges Fazit kann festgehalten werden, dass die Bundesversammlung als

eigentlicher «Motor und Herr» der Rechtsetzung zunehmend im Wettbewerb mit Initiativkomitees steht. Diese machen ihm die ureigene Hausaufgabe der Gesetzgebung streitig, setzen es unter Druck und bestimmen teilweise das agenda setting. Sind wir auf dem Weg zu einem management by initiatives? Sollten sich die Initiativen häufen, die aus derselben politischen Ecke stammen und einem strategischen Plan folgen, um das Land auf diesem Weg zu «regieren», so könnte von einer neuartigen «ausserparlamentarischen Opposition» gesprochen werden. In den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts entstand in Deutschland eine ausserparlamentarische Bewegung unter dem Kürzel APO, die vor allem von sozialistischen Studenten getragen wurde. Diese fand – in einem Land ohne Volksrechte auf Bundesebene – ausserhalb des Parlamentes statt, weil sie entweder in den im Parlament vertretenen oder sonstigen Parteien (noch) kein Sprachrohr hatte oder auch gar nicht haben wollte.¹⁸ Hat die Rechte von den Linken gelernt? Die schweizerischen Volksrechte als klassische Instrumente einer punktuellen Opposition vermöchten einer solcher «Zweckentfremdung» Tür und Tor zu öffnen – sofern das Volk bereit ist, dieses Vorgehen mitzutragen.

¹⁶ Sie ist im Übrigen in der Bundesverfassung (Art. 139 Abs. 5) nicht vorgeschrieben; vgl. dazu näher *Graf/Theiler/von Wyss-Nico Häusler*, Komm. zum ParlG, Art. 103 N.3f.

¹⁷ So verlangten Mitglieder der CVP in der Bundesversammlung einen direkten Gegenvorschlag gegen ihre Volksinitiative «Gegen die Heiratsstrafe». Sie reagierten damit auf die Kritik an der im Initiativtext enthaltenen Definition der Ehe und versuchten so, ihr Hauptanliegen nicht zu gefährden (vgl. NZZ Nr. 40, 18.2.15, S. 21).

¹⁸ Nach *Wikipedia*: «In der Bundesrepublik Deutschland verstärkte sich ab Mitte der 1960er Jahre mit der Studentenbewegung, die mit der APO oft synonym gesetzt wird, die bis dahin bedeutendste ausserparlamentarische Opposition in Deutschland. Ihre besonders von den Universitätsstädten ausgehenden Aktivitäten erreichten in den Jahren 1967 und 1968 ihren Höhepunkt. Die häufig in Bezugnahme auf diese Zeit ihrer Hochphase auch 68er-Bewegung genannte studentische APO wurde im Wesentlichen getragen durch den Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS).»

6. Zur doppelten Verlagerung der Gesetzgebung – oder die Bundesversammlung im Clinch zwischen Initianten und Bundesrat

Je häufiger rechtsstaatlich problematische Initiativen zu behandeln sind, desto grösser wird die Herausforderung (auch) für das Parlament und den verfassungsrechtlich vorgesehenen Rechtsetzungsweg. Die Umsetzung der entsprechenden Verfassungsnormen wirft schwierige Probleme auf, nicht nur, weil die Initiativtexte unklar oder mehrdeutig sind, sondern weil das Parlament weiterhin in der fortgesetzten (partei-)politischen Kampfarena steht – in Anlehnung an einen berühmten Spruch von Clausewitz als Fortsetzung der Verfassungspolitik mit anderen Mitteln. Einerseits reklamieren die Initianten fälschlicherweise die Deutungshoheit über «ihren» Text¹⁹, andererseits versuchen die Initiativgegner so viel von ihren nicht berücksichtigten Interessen zu retten, was zu retten ist. Und dann kommen noch spätberufene oder spät erwachte Gegner der angenommenen Verfassungsbestimmung hinzu, die auf die untragbaren Folgen der Initiative hinweisen (wie etwa bei der Zweitwohnungsinitiative). Das Parlament hat Mühe, in diesem Kreuzfeuer und angesichts unterschiedlicher politischer Erwartungen, die mit der Annahme der Verfassungsinitiative noch nicht «geklärt» und festgelegt sind, den Anforderungen an eine rechtsstaatlich gebotene Fassung der Umsetzungsbestimmungen gerecht zu werden. Ja, es haben bereits diejenigen Mitglieder der Bundesversammlung Mühe, die rechtsstaatliche Postulate vertreten, die Ratsplena vom

¹⁹ Bei der Auslegung einer Volksinitiative ist der Wille der Initianten nicht ausschlaggebend, sondern allenfalls «mitzuberücksichtigen» (BGE 129 I 395).

Erfordernis einer grundwerte-konformen Gesetzgebung zu überzeugen. Das jüngste Gerangel um die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative und der Zweitwohnungsinitiative belegen dies mit aller Deutlichkeit.

7. Erpresserische Durchsetzungsinitiativen als Durchbrechung der Gewaltenteilung?

Eine nächste Stufe der politischen Erpressung des Parlamentes wurde mit der Androhung oder gar Einreichung von sog. *Durchsetzungsinitiativen* noch im Verfahren der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung erreicht.²⁰ Offenbar soll der Bundesversammlung nach dem Motto «Und bist Du nicht willig, so brauch ich Initiativgewalt» diktiert werden, wie sie den mehrdeutigen oder verfassungs- resp. völkerrechtlich problematischen Initiativtext umzusetzen habe. Kann darin ein Verstoss gegen die verfassungsrechtlich verankerte Kompetenzverteilung erblickt werden? Die Bundesverfassung legt die Zuständigkeit zur Gesetzgebung klar in die Hand von Bundesrat und Bundesversammlung (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums). Und eine Gesetzesinitiative kennt die Bundesverfassung nicht. Deren Einführung wurde in der Vergangenheit mehrfach abgelehnt und bewusst nicht in die Bundesverfassung 1999 aufgenommen.²¹ Der Bundesversammlung kommt bei der Gesetzgebung eine verfassungsrechtliche Monopolstellung zu. Die 2003 eingeführte «Allgemeine Volksinitiative», mit welcher es in der Form der allgemeinen Anregung möglich gewesen

²⁰ Pikant ist nicht nur, dass die Durchsetzungsinitiative Gesetzescharakter aufweist. Sie ist auch zeitlich unbefristet, obwohl sie in den Übergangsbestimmungen der BV stehen soll.

²¹ *Alexander Mattern*, Die Gesetzesinitiative im Bund und in den Kantonen, 1991, 65 ff.

wäre, die Einführung oder Änderung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zu verlangen, wurde wenige Jahre später (2009) wieder aus der BV entfernt, bevor sie überhaupt in Kraft treten konnte – ein abschreckendes Beispiel verunglückter Verfassungsgebung.

Zu wiederholen ist, dass die Bundesverfassung den Detaillierungsgrad sowohl bei der Allgemeinen Anregung wie bei der formulierten Initiative formell nicht beschränkt. Die Thematik ist aber insofern neu, als bislang meines Wissens nicht erfolgreich versucht wurde, über punktuelle Bestimmungen hinaus ganze Gesetzespassagen via Volksinitiative in die Bundesverfassung zu inkorporieren. Es ist deshalb dringend zu wünschen, dass diese Thematik von der Staatsrechtslehre aufgenommen wird.²² Unbestritten ist zudem in der Wissenschaft, dass es der Bundesversammlung auch unter der Geltung der «neuen» Bundesverfassung nicht verwehrt ist, neue ungeschriebene Schranken des Initiativrechts zu anerkennen.²³ Die Problematik ist aber heikel, weil schwierige Abgrenzungsfragen zu lösen wären. Denn die bisherigen Volksinitiativen sind durchzogen von punktuellen Bestimmungen einer unteren Normstufe. Und diese wurden zu Recht nicht unzulässig erklärt.

8. Eine weitere Dimension der Verhandlungsdemokratie?

Die schweizerische Demokratie wurde immer wieder als Verhandlungsdemokratie qualifiziert, weil bei der Gesetzgebung

²² Nach *Uebersax* (vgl. oben FN 12, 611) könnte die Missachtung der Normstufe als «unité de rang» als neue Schranke des Initiativrechts «aus einer integralen Auslegung des bestehenden Verfassungsrechts» abgeleitet werden.

²³ vgl. etwa *Giovanni Biaggini*, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, 2007, N 17 zu Art. 139.

oft versucht wird, durch möglichst breit abgestützte Kompromisse «referendums-resistente» Vorlagen auszuarbeiten.²⁴ Das in jüngster Zeit feststellbare Bargaining bei der Umsetzung von Verfassungsinitiativen belegt diese Sicht aufs Anschaulichste (z.B. bei der Zweitwohnungsinitiative) – und zieht dabei weitere Kreise. Denn dieses Aushandeln beschränkt sich nicht auf die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, sondern schliesst auch die (ursprünglichen) Initianten der neuen Verfassungsbestimmungen (und der Durchsetzungsinitiative) mit ein, die zum Teil mit einer Partei deckungsgleich sind. Zugleich profitieren sie von einer Drohkulisse des Referendums, welche sie selbst aufgerichtet haben. So nehmen die ursprünglichen Initiativkräfte sowohl auf dem Weg der Verfassungsgebung als auch – diesmal als Opponenten – auf die umsetzende Gesetzgebung massgeblich Einfluss.

Ein wesentliches Motiv für die Einreichung einer Durchsetzungsinitiative dürfte im Umstand liegen, dass damit erneut eine rechtsstaatlich-demokratische Gesetzgebung usurpiert werden kann. Demgegenüber gestattet ein fakultatives Gesetzesreferendum bloss, ein Ausführungsgesetz zu Fall zu bringen, nicht aber zu gestalten.

9. Der Bundesrat als spurenlegender Vorfahrer

Die Bundesversammlung steht aber nicht nur im Clinch mit Initianten, sondern auch mit dem Bundesrat. In einigen Initiativen wird eine Frist gesetzt für deren Umsetzung durch den Gesetzgeber.²⁵ Diese Befristun-

²⁴ Vgl. etwa *Wolf Linder*, Schweizerische Demokratie, 3. Aufl., Bern 2012, 341 ff.

²⁵ So etwa in den Übergangsbestimmungen zu Art. 75b BV (Zweitwohnungen), Art. 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) sowie in der Initiative zum «Schutz der Privatsphäre», (BBl 2014 8641f.) vom 11.11.2014.

gen sind in der Referendumsdemokratie prekär. Denn einmal kann das Parlament nicht gezwungen werden, Verfassungsaufträge korrekt auszuführen (siehe das Beispiel der Alpeninitiative; Art. 84 BV). Aber auch dann, wenn die Bundesversammlung ihre Verhandlungen fristgerecht abschliesst, ist der Auftrag nicht unbedingt erfüllt: Einmal ist es möglich, dass infolge eines zustande gekommenen Referendums die Frist überschritten wird. Hat das Referendum zudem an der Urne (einmal oder mehrfach) Erfolg, kann die entsprechende Gesetzgebung, eventuell auf längere Zeit, nicht in Kraft treten (siehe das Beispiel der Mutterschaftsversicherung).²⁶ Jahrzehnte lang *unerfüllte Verfassungsaufträge* sind keine unbekannte Erscheinung in der politischen Praxis. Deshalb sehen neuere Initiativtexte vor, dass für den Fall, dass die Ausführungsgesetzgebung am festgelegten Zeitpunkt²⁷ noch nicht in Kraft getreten sein sollte, der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen «vorübergehend» auf dem Verordnungsweg erlässt. In anderen Fällen legte die Initiative gar keine Frist fest, sondern verpflichtete den Bundesrat direkt, die Ausführungsbestimmungen innert 6 Monaten resp. innert eines Jahres nach Annahme der Initiative auf dem Verordnungsweg zu erlassen, «bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen».²⁸ Der Bundesrat als vorläufiger oder gar längerfristiger Ersatzgesetzgeber, oder – um einen Begriff aus der Welt der Skirennen zu bemühen – als «Vorfahrer» der gesetzge-

benden Behörde – ein weiterer Einbruch in die verfassungsmässig austarierte Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen und eine *Unterwanderung des Legalitätsprinzips*, wie es in Art. 164 BV normiert ist. Danach sind dem Grundsatz nach die wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes, also von der Bundesversammlung mit Referendumsvorbehalt zu erlassen, während dem Bundesrat der Vollzug übertragen ist.

Nun mag man einwenden, dass diese bundesrätliche Rechtsetzung nur eine provisorische «Notfall»-Lösung darstelle. Doch das wäre eine stark verkürzte Sicht. Mit dieser Klausel wird einmal ein zeitlicher Druck auf Regierung und Parlament ausgeübt, was für sich allein noch gerechtfertigt werden kann. Schwerer wiegt, dass die reelle Gefahr besteht, dass das bundesrätliche Provisorium zur Verordnungsgebung zur Dauer-Rechtsetzung entartet, weil die Ausführungsgesetzgebung auf Jahre hinaus oder gar nicht zustande kommt. Man stelle sich zum Beispiel vor, der Bundesrat habe gemäss Ziff. 11 der Übergangsbestimmungen zu Art. 121a BV (Einwanderungsinitiative) die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente durch Verordnung festzulegen, weil die Ausführungsgesetzgebung innert der vorgeschriebenen Frist von drei Jahren nicht in Rechtskraft treten konnte ... Doch nicht genug: Bundesrätliche Verordnungen können im Rahmen einer *inzidenten Normenkontrolle* vorfrageweise überprüft werden. Es wäre somit möglich, dass das Bundesgericht und andere Organe der Rechtsanwendung einzelnen Bestimmungen von bundesrätlichen Verordnungen die Anwendung versagen²⁹ – eine wohl kaum bedachte Konsequenz dieser bedingten

²⁶ Wenn die Bundesverfassung dem Gesetzgeber eine Frist setzt, so stellt sich die kaum behandelte Frage, ob eine allfällige Volksabstimmung auch innerhalb dieser Frist Platz haben müsste. Im Grunde genommen besteht der Gesetzgeber auf Bundesebene aus dem Parlament und (fakultativ) dem Volk.

²⁷ In der Regel 1–3 Jahre nach der Verabschiedung durch Volk und Stände.

²⁸ Übergangsbestimmung zu Art. 95 Abs. 3 BV (Aktienrecht, «Abzockerinitiative») und 118a BV (Schutz vor Passivrauchen).

²⁹ Vgl. etwa René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss/Daniela Thurnherr/Denise Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht. Grundlagen und Bundesrechtspflege, 3., vollständig überarbeitete Auflage, Basel 2014, Rz 458.

Kompetenzverlagerung an den Bundesrat. So würde nicht nur der Bundesrat zum Ersatzgesetzgeber, sondern das Bundesgericht zur Rechtspflegeinstanz in höchstopolitischen Materien ...

Besonders problematisch erscheinen zudem die *faktischen Vorwirkungen* der bundesrätlichen Legiferierung: Werden mit diesen Rechtsätzen Rechte und Pflichten Privater geregelt und spielt dabei die Rechtssicherheit eine grosse Rolle, oder ist auf Verwaltungsebene bereits mit der Umsetzung begonnen worden, so wird das Parlament in seiner «definitiven» Gesetzgebung kaum wesentlich von den gelegten Spuren des Bundesrates abweichen können. Die Bundesversammlung befindet sich somit in einer Sandwich-Position: zuerst entreissen ihr die Initianten das Rechtsetzungsmonopol, dann nimmt ihr der Bundesrat unter Umständen das Heft aus den Fingern ...

10. Das überforderte Parlament als Verfassungsrichter

Die Bundesversammlung wird auch insofern gefordert, als sie Rechtskontrollen vornehmen muss. Hier handelt es sich zwar nicht um neue Kompetenzzuweisungen. Dass sie die rechtliche Zulässigkeit von Volksinitiativen prüfen muss, namentlich auf die verfassungsmässigen Schranken hin (Art. 139 Abs. 2 BV), gehört zum traditionellen Repertoire ihrer Aufgaben. Bereits bisher ist aber oft und zu Recht moniert worden, dass das Parlament als politische Behörde nicht das geeignete Organ zur Vornahme von Rechtskontrollen sein kann – und daher auch regelmässig mit dieser Aufgabe überfordert ist. Politische Überlegungen überlagern oder verdrängen naturgemäss die gebotenen juristischen Abwägungen. Dies wirkt sich gerade bei der Frage der Zulässigkeit von Volksinitiativen verheerend aus, schwebt doch nicht nur das

Damoklesschwert einer Losung «In dubio pro populo» über allen Beratungen, sondern wird auch regelmässig heftig mit der «Anti-Volks-Keule» geschwungen, um eine Erklärung der Unzulässigkeit eines Volksbegehrens zu verhindern.³⁰ Wer – aus welchen fundierten Gründen auch immer – für die Unzulässigkeit einer Initiative einsteht, läuft Gefahr, auf dem medialen Servierbrett zum Abschuss freigegeben zu werden. Erst recht würde dies gelten, wenn die Bundesversammlung bestimmte autonome, materielle Schranken der Verfassungsrevision als ungeschriebene Schranken anerkennen würde.³¹

Der aktuelle Initiativenbetrieb wirft auch in diesem Zusammenhang bedrückende Fragestellungen und gesteigerte Probleme auf. Je mehr Initiativen rechtsstaatliche und völkerrechtliche Probleme aufwerfen, desto schwieriger wird die Aufgabe einer «Rechtsprüfung». Ist es an der Bundesversammlung, das diffizile Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht in Bezug auf konkrete Normierungen zu beurteilen? Unter welchen Voraussetzungen sollen Initiativen gemäss Art. 139 Abs. 3 BV teiltungsgültig erklärt werden? Wie soll das Parlament Stellung nehmen zum Verhältnis von Initiativbestimmungen zu Grundwerten der Bundesverfassung und den Menschenrechten oder allgemein zu anderen, geltenden Verfassungsnormen? Die unter methodischem Blickwinkel von Konsens getra-

³⁰ Bislang sind 4 eidgenössische Volksinitiativen für ungültig erklärt worden: die sog. Chevalier Initiative sowie die Volksinitiativen «gegen Teuerung und Inflation», «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» und «für eine vernünftige Asylpolitik», vgl. die Nachweise bei Leupold/Besson, Fn 11, 394.

³¹ Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, die grundrechtlichen Kerngehalte der Bundesverfassung als materielle Schranken der Verfassungsrevision einzuführen (vgl. Leupold/Besson, oben Fn 11, 389 ff., 399 ff.); die entsprechende Vorlage wurde aber im Vernehmlassungsverfahren mehrheitlich abgelehnt. Vgl. auch Markus Schefer/Alexandra Zimmermann (LeGes 2011/3, 343 ff. mit Hinweisen auf die Literatur).

gene Auslegungsformel der «praktischen Konkordanz»³², die zwischen unterschiedlichen Bestimmungen der Verfassung herzustellen sei, mag dem Richter als grundsätzliche Leitlinie dienen, doch hilft sie dem Parlament bei der Beurteilung von Volksinitiativen nur bedingt. Denn sie gilt nicht unbegrenzt; nicht alle Wertungswidersprüche können auf diese Weise aufgelöst werden.³³ Zu leicht verleitet sie zu politischen Stimmbezügen. Und nachdem sogar prominente Juristen die (unhaltbare) These verkünden, eine jüngere Verfassungsnorm gehe allen älteren in jedem Fall vor³⁴, ist der Verwirrung Tür und Tor geöffnet.

zu destabilisieren vermögen. Darunter hat vor allem auch die Bundesversammlung mit ihrer Kernaufgabe der Rechtsetzung zu leiden. Ungeachtet allfälliger Reformen ist ihr zu empfehlen, von ihren verfassungsmässigen Kompetenzen klar und deutlich Gebrauch zu machen. Letztlich geht es um unsere rechtsstaatliche Demokratie schlechthin.

11. Ein selbstbewusstes Parlament?

Mit den vorstehenden Gedanken geht es nicht darum, die Volksinitiative generell in ein schlechtes Licht zu rücken. Sie ist und bleibt ein unverzichtbares, direktdemokratisches Element unserer konsensualen Demokratie und unserer politischen Kultur.³⁵ Doch weisen einige Initiativen der letzten Zeit auf Tendenzen hin, welche die Grundwerte unserer Verfassung zu gefährden und unser politisches System schleichend

³² Vgl. etwa neuerdings *Giovanni Biaggini*, Über die Auslegung der Bundesverfassung und ihr Verhältnis zur EMRK, Zentralblatt 6/2013, 316 ff., 320f., auch mit kritischen Hinweisen zur Geltung des Grundsatzes.

³³ So mit Recht *Biaggini* (Fn 32), 321f.

³⁴ So erklärt Bundesrichter *Hansjörg Seiler* in einem Interview in der NZZ vom 28.11.13, 15, zur Haltung des Bundesgerichts, Verfassungsnormen jüngeren Datums gingen älteren nicht automatisch vor, neu sei: «Bis jetzt bin ich davon ausgegangen, dass bei Normen mit Rechtssatzcharakter die Regel der *Lex specialis* oder der *Lex posterior* gilt. Das heisst, dass die speziellere oder jüngere Norm vorgeht, ohne dass man das ausdrücklich sagen muss.»

³⁵ Allerdings dürfte es zu weit gehen, sie als «das politische Identifikationsmerkmal der Schweiz» zu bezeichnen (so aber *Martin Wyss* in LeGes 2011/3, 333). *Georg Lutz* (oben Fn 5, 373 f.) stellt zu Recht fest, dass der Begriff «Volks»-Rechte einen irreführenden Aspekt aufweist, da es sich meistens um Verbandsrechte oder Parteienrechte handle.



Volksinitiativen: Das Parlament als Vermittler zwischen Volk, Regierung und Gerichten?

Andreas Kley
Professor an der Universität Zürich

1. Der Ursprung der direkten Demokratie

Die Ursprünge der direkten Demokratie gehen nicht auf Wilhelm Tell und auch nicht auf die Landsgemeinden der Alten Eidgenossenschaft zurück. Die Schweizer Historiker hängen noch immer gern dieser schönen und im 19. Jahrhundert erfundenen These nach. Eine so einfache und lineare Genealogie der direkten Demokratie existiert nicht. Die Schweiz kann nicht für sich reklamieren, dass sie die direkte Demokratie erfunden hätte. Vielmehr waren «die» Ausländer kreativ und haben die Idee der direkten Demokratie recht eigentlich erfunden und entwickelt.

Die französische Revolution hat gestützt auf Jean-Jacques Rousseaus Idee der Volkssouveränität konkrete Instrumente entwickelt, welche die Umsetzung der abstrakten Volkssouveränität erlauben. Das ist in dem Moment möglich geworden, als der Nationalkonvent am 21./22. September 1792 einstimmig dekretierte, «dass das Königtum in Frankreich abgeschafft wird». Eine Kommission des Nationalkonvents hatte eine neue Verfassung auf republikanischer Basis zu entwerfen. Ihr gehörte der bedeutende Aufklärungsphilosoph Marquis de Condorcet (1743–1794) an. Daraus entstand der Gironde-Verfassungsentwurf vom 15./16. Februar 1793. Die Kommission formte die abstrakte Idee der Volkssouve-

ränität in konkrete Instrumente um. Sie demokratisierte das königliche Vetorecht, indem sie das Gesetzesveto auf das Volk übertrug und das Referendum vorschlug. Allerdings erkannte sie den konservativen, stoppenden Charakter des Referendums und sie wollte die Gesetzgebung im Sinne der Aufklärung nicht damit belasten. Sie sah deshalb nur ein plebiszitäres Referendum vor, das als Volksabstimmung über eine wichtige Frage verstanden wurde, welche für die gesamte Republik von Interesse ist. Sie ging weiter und formulierte neu das Petitionsrecht als Initiativrecht. Es handelte sich um ein förmliches Antragsrecht an das Parlament. So war die Volksinitiative ein Instrument der Aufklärung: Das aufgeklärte Volk sollte selbst den Fortschritt bringen, indem es das Parlament mit Sachanliegen behelligte. Der Nationalkonvent setzte den Gironde-Entwurf allerdings nicht um, vielmehr kam es nach dem Sturz der Girondisten zur Montagnard-Verfassung der Jakobiner vom 24. Juni 1793. Diese übernahm den Entwurf in gekürzter Form weitgehend und sah zusätzlich ein echtes Gesetzesreferendum vor. Die Montagnard-Verfassung trat indessen nie in Kraft, obwohl sie das Volk in einer allgemeinen Abstimmung angenommen hatte (Andreas Kley/Richard Amstutz, Gironde-Verfassungsentwurf aus der französischen Revolution vom 15./16. Februar 1793, Zürich 2011, S. 7 ff.).

Die beiden Verfassungen des Jahres 1793 sahen je die gesellschaftliche Garantie («garantie sociale») vor. Dabei handelt es sich um den Versuch, die Verfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung möglichst auf das Volk abzustützen. Die funk-

tionierende Republik setzt eine aktive und sich persönlich einsetzende Bürgerschaft voraus. Gottfried Keller hatte 1878 in seinem «Fähnlein der sieben Aufrechten» Meister Hedinger aus Zürich sagen lassen: «keine Regierung und keine Bataillone vermögen Recht und Freiheit zu schützen, wo der Bürger nicht imstande ist, selber vor die Haustüre zu treten und nachzusehen, was es gibt!» Der Versuch, diese Abstützung auf die Bürger zu erreichen, erfolgt über die direkte Demokratie. Sie verhindert die Elitenbildung, die beim Repräsentativsystem unweigerlich eintritt. Die Repräsentation ist in der direkten Demokratie stark zurückgenommen. Die Volksvertreter müssen immer damit rechnen, dass das Volk ihre Entscheide im Referendum kassiert oder aber über die Initiative neue Themen auf die politische Agenda setzt.

Die direkte Demokratie ist eng mit dem Schutz der Menschenrechte verknüpft: Denn diese auf die Bürger abgestützte Republik garantiert selbst die Menschenrechte. Die Stimmberechtigten werden keine Entscheide des Parlamentes und der Regierung akzeptieren, die ihre Menschenrechte abschaffen oder schmälern. Die Volkssouveränität drückt sich in den politischen Mitwirkungsrechten und in der Rousseauschen Idee der Selbstgesetzgebung aus: Ich habe nur dem Gesetz zu gehorchen, an deren Festlegung ich selber mitgewirkt habe. Robespierre sagte am 5. Februar 1794 vor dem Nationalkonvent: «Die Demokratie ist ein Staat, in dem das souveräne Volk sich nach Gesetzen richtet, die sein eigenes Werk sind [...]».

Die französischen Modelle der Demokratie haben in der Folge Frankreich kaum, dafür aber die Schweiz übernommen. Die demokratischen Verfassungen der Jahre 1793 sind zum Steinbruch für die schweizerischen Verfassungen des 19. Jahrhunderts und damit der Gegenwart geworden.

Zunächst übernahmen einige Kantone ab 1830 die direkt-demokratischen Instrumente. Dann baute man sie aus und stellte anschliessend fest, dass die direkte Demokratie in den betreffenden Kantonen gut funktionierte. Die Bewegung griff auf den Bund über, der 1874 zunächst das Verfassungs- und das Gesetzesreferendum, und ab 1891 die Verfassungsinitiative auf Teilrevision der Verfassung in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs einführte. Der Erfolg von Initiative und Referendum in den Schweizer Kantonen führte dazu, dass Ende des 19. Jahrhunderts auch etliche amerikanische Gliedstaaten das Schweizer Modell übernahmen. Amerikanische Wissenschaftler und Journalisten besuchten die Schweiz, vor allem den Kanton Zürich, und bewunderten diese Instrumente. Sie berichteten in ihrer Heimat davon. Die Ideen wurden rasch aufgenommen, um den herrschenden Geldeliten das Heft aus der Hand zu nehmen. Die Bewegung hatte durchaus einen populistischen Charakter, denn sie bekämpfte die Wirtschafts- und Eisenbahnbarone, die selbstherrlich regierten.

Im Folgenden ist auf das Initiativrecht einzugehen, vor allem auf die Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, die sich seit 1891 einer ungebrochenen Beliebtheit erfreut.

2. Zweck des Volksinitiativrechts

In der Praxis spielt die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eine viel grössere Rolle. Der ausgearbeitete Entwurf überlässt dem Parlament keinen Konkretisierungsspielraum. Er schlägt vielmehr einen definitiven Wortlaut vor. Weil das Parlament den Text nicht ändern darf, entspricht der ausgearbeitete Entwurf ohne jede Einschränkung der Aussage des Bundesgerichts, die Volksinitiative sei nicht

bloss ein Antrag aus dem Volk, sondern auch ein Antrag an das Volk (BGE 25 I 64; siehe ebenso Fritz Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 398). Mit dem Instrument der Volksinitiative auf Teilrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs können Verfassungsnormen ohne Zutun und gegen den Willen des Parlaments von Initianten angeregt und von Volk und Ständen beschlossen werden. Der ausgearbeitete Entwurf ist deshalb die radikalere und zielsicherere Form der Volksinitiative und dementsprechend beliebter als die allgemeine Anregung.

Das Volksinitiativrecht des Art. 139 BV ist in der ursprünglichen Intention gegen das Parlament gerichtet, denn es beschlägt eine zentrale Kompetenz der Bundesversammlung: die Initiative zur Verfassungsgebung. Sie schmälert die Macht der Bundesversammlung und stört deren Betrieb. Anliegen, die im Parlament keine oder zu wenige Stimmen finden, können damit gegen den Willen des Parlaments durchgesetzt werden. In diesem Sinne ist jede Volksinitiative eine Störung des Parlamentsbetriebs. Dieses muss seine selbstgewählte Tätigkeit unterbrechen und sich dem von aussen kommenden Anstoss widmen. Zudem zeigt dieser Anstoss von aussen, dass das Parlament als Repräsentant des Volks potentiell versagt hat. Das tritt dann ein, wenn das Volk eine Initiative gegen den Willen des Parlaments annimmt.

Es hat freilich in der Schweiz immer wieder kritische Stimmen zu diesem Modell eines im Volk verankerten Staates gegeben. Ein wiederkehrendes Argument erklärt das Volk für überfordert und deshalb sei die direkte Demokratie nicht möglich oder schlecht. Die Theorie einer regierenden Elite kommt bei diesem Argument unverhüllt zum Zug. Das Argument ist freilich nicht fertig gedacht. Wenn das Volk schon unfähig ist, bei Sachabstimmungen richtig zu ent-

scheiden, wieviel unfähiger muss das Volk sein, bei Wahlen die richtigen Personen als seine Vertreter zu bestimmen? Es ist doch noch viel schwieriger, eine Person richtig zu bewerten als einen blossen Sachgegenstand. Mit andern Worten: Die Theorie des überforderten Volkes ist nichts anderes als die Gegnerschaft zur Demokratie. Die lange und erfolgreiche Praxis der Demokratie in der Schweiz und in den amerikanischen Gliedstaaten beweist, dass nicht nur die repräsentative, sondern auch die direkte Demokratie gut funktioniert und eine stabile Ordnung aufrecht erhält. Denn die Initiative ist sozusagen ein Überdruckventil für Konflikte und Themen, die das Parlament nicht angeht. Politische Veränderung ist also in kanalisierter Form möglich. Trotz gewissen Abirrungen vom Weg der Demokratie in Zeiten der Krise (namentlich der Weltkriege) zeigen sich hier Ergebnisse, die bei allen andern Regierungsformen fehlen. Insbesondere hat in der Geschichte die Herrschaft von Eliten, die sich weiser geben als das Volk, durchgehend versagt.

3. Kann das Parlament bei Volksinitiativen ein Vermittler zwischen Volk, Regierung und Gerichten sein?

Eine «echte» Volksinitiative stammt aus parteiferneren Kreisen, die im Parlament nicht die nötige Mehrheit besitzen und deshalb diesen Weg einschlagen. Die grossen politischen Parteien besitzen über die Parlamentarier nämlich einen viel besseren Zugang zur Staatswillensbildung. Wenn sie sich um die Mehrheitsbildung bemühen, können sie zusammen mit andern Parteien für ein Anliegen die Mehrheit erreichen und dieses im Parlament dann auch beschliessen (lassen). Dieses ist bei Verfassungsvorlagen und Gesetzen indessen dem Re-

ferendum unterstellt. Das Volk kommt hier nachträglich zum Zug.

In diesem Beitrag ausser Betracht bleibt die politisch «unechte» Volksinitiative. Hier versucht eine politische Partei mit namhafter Vertretung im Parlament ein populäres Anliegen mit einer Volksinitiative unter das Volk zu bringen. Damit will die betreffende Partei freilich nicht in erster Linie ein Sachanliegen durchsetzen, sondern vielmehr wird die Initiative zur Unterstützung im Wahlkampf verwendet. Es gibt einige solcher Beispiele: So ist das Anliegen der Bürokratiebekämpfung sicher vernünftig und stösst auf weitgehende Zustimmung. Die Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP) hatte diese Idee lanciert, obwohl sie im Parlament in Zusammenarbeit mit den andern bürgerlichen Parteien die viel schlagkräftigeren Instrumente hat, um das Ziel zu verfolgen. Der Versuch, für sich Werbung zu machen, scheiterte in diesem Fall bekanntlicherweise; die FDP vermochte nicht einmal die nötigen Unterschriften zu sammeln (BBl 2012 7757). Entsprechendes gilt für die CVP-Initiative gegen die Heiratsstrafe (sog. Familien-Initiative); sie ist derart ungeschickt abgefasst, dass die Partei zusammen mit den andern Parteien einen Gegenvorschlag zur eigenen Initiative erwägte. Die Überflüssigkeit dieser «unechten» Volksinitiative könnte sich deutlicher nicht zeigen. Die Partei versucht über die verfahrensmässig (nicht inhaltlich) überflüssige Initiative Wahlkampf zu betreiben. Das scheint ihr in diesem Fall, aus andern Gründen als bei den Freisinnigen im Falle der Bürokratieinitiative, gründlich zu misslingen. Im Folgenden ist für die Beantwortung der oben gestellten Frage von der ursprünglichen Intention des (echten) Volksinitiativrechts auszugehen: Es handelt sich um ein Anliegen einer Gruppe, die im Parlament nur schwach oder gar nicht vertreten ist.

In dieser Situation ist es klar, dass die Parlamentarier in einer grundsätzlichen Opposition zum so intendierten Volksinitiativrecht stehen müssen. Denn als Parlamentarier wollen sie ja möglichst die Macht ihrer Körperschaft aufrechterhalten. Aus diesem Grund ist im Laufe der Geschichte der schweizerischen Verfassungsinitiative diese vom Parlament (und auch vom Bundesrat) oft als störend oder eben unnötig betrachtet worden. Die Klage, dass es zu viele Initiativen gebe, hängt nicht mit der Zahl der Initiativen zusammen, sondern sie ist dieser gegensätzlichen Interessenlage immanent. Drei historische Beispiele illustrieren die Oppositionsstellung zwischen Parlament und Volksinitiative:

- 1935 beklagte der Bundesrat eine «wahre Überproduktion an Volksbegehren» (BBl 1935 II 489) und schlug eine Abänderung des Verfahrens vor: Die Initiativen sollten nur noch auf der Gemeindeganzlei unterzeichnet werden können und diese hatten unter der Arbeitswoche während mindestens zwei Stunden dafür offen zu sein. Dieser Vorschlag ging dem damals nicht sehr demokratiefreundlichen Parlament nun aber doch zu weit. Mit dieser Komplizierung der Unterschriftensammlung wäre das Volksinitiativrecht faktisch abgeschafft worden. Die damals stimmberechtigten Männer waren, soweit nicht arbeitslos, zu 100 % im Beruf tätig und hätten kaum eine Chance gehabt, ihre Unterschrift auf der Gemeinde zu deponieren. Es ist freilich interessant, dass von Seiten des Parlaments immer wieder derartige Vorschläge gemacht werden, welche die Unterschriftensammlung erschweren (zuletzt das Postulat von Nationalrat Vogler vom 11.12.2013, Geschäfts-Nr. 13.4155). Sie zeigen einzig und allein die Oppositionsstellung des Parlaments gegen das Recht zur

Volksinitiative. Im Übrigen ist diese Opposition nicht nur verständlich, sondern auch zweckrational: Die Volksinitiative schmälert die Kompetenzen des Parlaments.

- In den politisch spannungsreichen 1930er-Jahren ergriffen die politischen Bundesbehörden eine viel wirksamere Methode, welche das Volksinitiativrecht von 1930–1949 auf das Größte beeinträchtigte. Bundesrat und Parlament führten das Instrument der sog. Schubladisierung ein. Die gültigen und mit genügend Unterschriften versehenen Volksinitiativen behandelte entweder der Bundesrat oder aber das Parlament nicht und die Bundesversammlung legte sie dem Volk auch nicht zur Abstimmung vor. Die politischen Bundesbehörden legten sie in eine tiefe Schublade des Bundeshauses und warteten, bis der Zeitablauf das Begehren obsolet machte. 1949 deckte Zaccaria Giacometti in einem NZZ-Leitartikel diese Praxis auf, nach der die politischen Bundesbehörden insgesamt 15 Initiativen schubladisiert hatten. Der Bundesrat bestellte 1949 Giacometti als Gutachter und versprach, nun alle Initiativen doch dem Volk wieder vorzulegen. Das Parlament verlängerte die kurze Bearbeitungsfrist von einem Jahr auf drei Jahre (BBl 1950 III 15 f.), womit es zwar nicht die Schubladisierung, wohl aber die zögerliche Behandlung legalisierte. Freilich hatte es auch nach 1949 immer noch Initiative-Leichen in den Schubladen des Bundeshauses. Den Rekord erreichte eine Initiative der Sozialdemokraten zur Pressefreiheit von 1935: Sie wurde erst 1978, also nach 43 Jahre in den Schlussbestimmungen des neuen Bundesgesetzes über die politischen Rechte abgeschrieben. Das Initiativkomitee hatte angeblich zugestimmt, aber man kann sich leicht vorstellen, dass nach 43 Jahren nicht mehr

so viele Mitglieder zustimmen konnten (siehe zu diesem in der Geschichtsschreibung völlig unbehandelten Problem: Andreas Kley, Von Stampa nach Zürich, Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, sein Leben und Werk und seine Bergeller Künstlerfamilie, Zürich 2014, S. 281 f.).

- Das Parlament sicherte sich bei der Behandlung der Volksinitiativen von Anfang an eine Vorzugsstellung zu. Es stellte sich nämlich die Frage, wie der Bundesgesetzgeber das Verfahren ausgestalten sollte, wenn die Bundesversammlung der Initiative einen Gegenentwurf entgegenstellte. Der Bundesrat fragte, wie «denjenigen Bürgern Rechnung getragen werden» solle, die «doch am liebsten sähen, wenn eine Revision überhaupt nicht vorgenommen würde?» Nach reiflicher Überlegung habe sich der Bundesrat der «Überzeugung nicht verschließen können, dass den wirklichen Willen der Mehrheit des Volkes einzig die eventuelle Abstimmung zu Tage zu fördern geeignet ist» (BBl 1891 IV 11 S. 14 f.). Der Bundesrat sah eine zeitlich gestaffelte Abstimmung vor: Zuerst über Initiative und Gegenvorschlag und anschliessend über die bevorzugte Vorlage gegen das bisherige Recht. Im Nationalrat scheiterte dieser Antrag und es kam zu einem verzerrenden Verfahren, das Initiative und Gegenvorschlag in einer einzigen Abstimmung bei einem Verbot des doppelten Ja dem Volk unterbreitete. Auf diese Art und Weise konnte die Bundesversammlung im Falle einer möglicherweise erfolgreichen Volksinitiative einen Gegenvorschlag unterbreiten, womit sich die Stimmen der revisionsfreudigen Kreise zuverlässig «in zwei Lager spaltete(n)» (Walther Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 820 Anm. 2), von denen in der Folge keines gegen die Befürworter des Status quo gewin-

nen konnte. Lehre und Politik hoben das Problem in Zeiten, in denen diese Praxis vorkam, immer wieder hervor, vor allem in den Anfangsjahren der Volksinitiative und seit der am 13. März 1955 erfolgten Verwerfung der Mieterschutzinitiative erneut. Am 13. Dezember 1978 lancierte Ständerat Muheim mit einer Einzelinitiative die Diskussion neu. Schliesslich kam es zu einer erfolgreichen Vorlage, die das Problem adäquat löste, indem man das doppelte Ja in einer zusätzlichen Verfassungsbestimmung zuließ (heute Art. 139b BV). Das parlamentarische Verfahren in dieser Frage war schwierig und drohte immer wieder zu scheitern; schliesslich baute das Parlament eine überflüssige Hürde für das Anliegen ein, weil es dieses statt auf Gesetzes- auf der Verfassungsebene regelte. Vermutlich hoffte es immer noch, das Volk würde dem Anliegen die Zustimmung verweigern. Das tat es nicht, denn Volk und Stände nahmen am 5. April 1987 den neuen Artikel an. Damit hatte sich die Bundesversammlung eines wirksamen Mittels beraubt, das es zur Bekämpfung von Volksinitiativen besass. Zusammen mit veränderten politischen Konstellationen mag das ein Grund dafür sein, dass seit etwa 10 Jahren viel mehr Volksinitiativen angenommen werden.

Kurz und gut: Es ist normal, dass die Volksinitiative des Parlament in seinem Eigenbetrieb stört und dass es immer bestrebt ist, dieses Recht auf verfassungsmässige oder wenn es nicht anders geht auf verfassungswidrige Weise «einzudämmen». Aus einer historischen und langfristigen Sicht muss es aufgrund der Anlage des Volksinitiativrechts immer wieder Bestrebungen geben, die es «eindämmen» oder gar abschaffen wollen. Zu diesen Bemühungen gehört auch die hartnäckige Suche nach neuen

Ungültigkeitsgründen, nicht zuletzt die Bemühung, das Initiativrecht mittels des Völkerrechts kalt zu stellen. Diese Bemühungen sind verständlich, aber sie richten sich klar gegen die direkte Demokratie. Es ist auch nicht zu übersehen, dass sie politisch das Ansehen des Völkerrechts beschädigen. Zudem mutet es eigenartig an, dass man das politisch durchaus verständliche Bestreben, die Volksinitiative «einzudämmen», mit dem Völkerrecht begründet und nicht mit dem nationalen Recht. An sich hätte es das Parlament in der Hand, mittels einer Verfassungsänderung neue Ungültigkeitsgründe vorzusehen und damit das Initiativrecht frontal anzugreifen. Dass man diesen Weg nicht zu beschreiten wagt, sondern das Völkerrecht vorschiebt, spricht für sich.

Nicht zu vergessen ist auch die Umsetzung von Volksinitiativen, die in manchen Fällen anders kam oder ganz unterblieben ist: Ein Volksentscheid war aus der Sicht der politischen Bundesbehörden fragwürdig, und man hat ihn vordergründig akzeptieren müssen. Den richtigen Hintergrund bildete dann die Umsetzung; da hatte man vielfach die Volksentscheide nicht oder anders umgesetzt. Am 28. September 1982 nahm der Verfassungsgeber überraschend die Preisüberwachungsinitiative an (AS 1983, 340). Als in der Folge die Bundesversammlung das Preisüberwachungsgesetz erliess, waren alle wichtigen Preise von der Überwachung ausgenommen; das Gesetz und die Initiative liefen leer. Erst die Drohung einer weiteren Initiative auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit führte zu einem Preisüberwachungsgesetz, das diesen Namen verdiente. Dieses Vorgehen ist beliebt und ein aktuelles Beispiel dafür stellt die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative dar. Vor diesem Hintergrund ist es auch klar, dass es nach der Verweigerung der kor-

rekten Umsetzung es schon verschiedene Male zur Lancierung von «Durchsetzungsinitiativen» gekommen ist. Den Ausdruck hat zwar erst kürzlich die Schweizerische Volkspartei geprägt; das Phänomen ist indessen viel älter. Angesichts einer anhaltenden Verweigerung des Parlaments, eine Initiative umzusetzen, muss man eine Folgeinitiative als ein legitimes Mittel betrachten. Auch unter dem Gesichtspunkt der Umsetzung angenommener Volksinitiativen kann man das Parlament niemals als einen Vermittler betrachten. Es ist eine Gegenpartei, die das Anliegen auch in diesem Stadium zu Fall bringen möchte. Hier täte eine ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit not. Es braucht nicht erläutert zu werden, dass das Parlament nicht im Traum an die Einführung einer auch nur begrenzten Verfassungsgerichtsbarkeit denkt.

4. Bedarf das geltende Recht der Volksinitiative einer (Praxis- oder Rechts-) Änderung?

Die aktuelle Praxis des Bundesrates (in seinen Anträgen an das Parlament) und der Bundesversammlung zur Gültigkeit von Volksinitiativen ist verfassungskonform, und sie entspricht den in der Verfassung formulierten Erfordernissen gut. Die Bundesversammlung hat fast immer korrekt entschieden und die Versuche über überanstrengte Gültigkeitsanforderungen Politik zu machen und Initiativen zu Fall zu bringen, sind bis heute fast immer misslungen. Die Versuche einzelner Parlamentarier, nun plötzlich bei der Einheit der Materie strenger zu werden, sind unseriös und entbehren jeder Rechtsgrundlage: Denn auch ihre eigenen Verfassungsvorlagen wären davon betroffen und müssten in der Folge an die-

sem Kriterium scheitern. Es sind wieder nur unzureichend verhüllte Versuche, das Volksinitiativrecht oder eine konkrete Initiative auf eine verfassungswidrige Weise einzuschränken.

Betrachtet man freilich die Abstimmungsverhältnisse zur Frage der Gültigkeit etwa bei der Ecopop- oder bei der Erbschaftsteuerinitiative, so stimmten schon viele Parlamentarier für die Ungültigkeit. Das ist bedenklich. Das Parlament nutzt ja die grosszügige Auslegung der Einheit der Materie auch für sich selbst, denn gemäss Art. 194 Abs. 2 BV gelten diese Grundsätze auch für die Parlamentsvorlagen. Bei der Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung (zehn BV-Artikel geändert; 21. Mai 2006) und bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (23 Artikel der Verfassung geändert; 28. November 2004) änderte man zahlreiche Bestimmungen: Würde man eine strenge Praxis einführen, so wären auch solche Paketrevisionen mit Sicherheit unzulässig. Die Bundesversammlung dürfte auch wegen Art. 194 Abs. 2 BV keinen doppelten Standard einführen, um sich selber nicht an die Einheit der Materie zu halten, aber an die Initiativen übertriebene Anforderungen zu stellen. Es wäre ein Verfassungsbruch.

Die heutige Formulierung der Ungültigkeitsgründe von Art. 139 Abs. 3 BV ist nicht zu beanstanden und bedarf keiner Ergänzung. Im Moment hat die Bundesversammlung die Kriterien zu handhaben. Die Kriterien des Art. 139 Abs. 3 BV mögen grobmaschig und wenig differenziert erscheinen. Es ist allerdings so, dass die Bundesversammlung kein Gericht ist, das eine feinziselierte Praxis entwickeln kann. Ein Parlament ist nur in der Lage, aufgrund von Mehrheiten, grobe und wenig differenzierte Entscheide zu fällen. Aus

diesem Grund entspricht Art. 139 Abs. 3 BV exakt jener Behörde, die die Bestimmung anzuwenden hat. Eine Revision von Art. 139 Abs. 3 BV ist unnötig und schädlich. Will man wirklich weitere und juristisch präzise Kriterien in Art. 139 Abs. 3 BV einfügen, so müsste die Kompetenz, die Initiativen zu beurteilen, auf das Bundesgericht übertragen werden.

In einem Punkt könnte die Bundesversammlung eine Verbesserung anbringen: Im Sinne einer Verfahrensfairness könnte man den Initianten untersagen, im Titel der Initiative werbende Aussagen unterzubringen (z.B. «Gegen die Masseneinwanderung», so der Vorschlag von Andreas Auer, ZBl 115/2014, S. 577 f.). Man könnte etwa den Bundesbehörden (wohl der Bundeskanzlei, weil das ja ein bloss verwaltungsmässiger Vorgang ist) die Kompetenz geben, die Initiative mit einer Aktennummer zu versehen und in den behördlichen Texten und im Bundesbüchlein würde dann beispielsweise von der Initiative «I/2015/3» gesprochen, ähnlich wie in Kalifornien von der Proposition «Nr. X (Jahr Y)». Dagegen sollte keine Bundesbehörde die Kompetenz haben, den Titel der Initiative abzuändern oder zu verbessern: Dem Missbrauch wäre Tür und Tor geöffnet. Art. 69 Abs. 2 BPR, welche schon heute der Bundeskanzlei eine Korrektur irreführender oder persönlich werbender Titel gibt, gelangt nicht zur Anwendung und läuft deshalb leer. In den 1930er-Jahren hatten Bundesrat und Bundesversammlung eigenmächtig und ohne gesetzliche Grundlage die Titel der Initiativen, die sie nicht schubladisierten, abgeändert, um den Initianten möglichst eine Niederlage zuzufügen. Das ist unzulässig und muss auf jeden Fall unterbleiben. Selbstverständlich muss sich dann auch die Bundesversammlung bei ihren Verfassungsvorlagen diesem Regime unterziehen. Ein doppelter Standard ist auch hier in jedem Fall unzulässig.

5. Das Parlament ist kein Vermittler

Wenn die Initiative ein Antrag aus dem Volk an das Volk ist, so braucht das Volk für sich selber keinen Vermittler: In der direkten Demokratie entscheidet es selbst und das von ihm bestellte Parlament hat sich nach diesen Entscheiden zu richten. Alle Versuche, das Initiativrecht einzuschränken oder abzuschaffen, sind so lange legitim, als sie auf dem Wege der formellen Verfassungsrevision erfolgen. Die viel häufigeren Versuche, die Initiativen durch Verfassungsbeugung (z.B. übertriebene Gültigkeitsanforderungen, Einsatz des nichtzwingenden Völkerrechts als Barriere gegen die Initiativen, Schubladisierung usw.) «einzudämmen», stellen bewusste Verfassungsbrüche dar und sind in einem Rechtsstaat unzulässig.

Das Parlament ist die (Gegen-)Partei der «echten» Initiativen. Korrekterweise wird es dann dem Volk die Ablehnung der Initiative beantragen. Ebenso korrekt ist es, wenn es versucht, das Anliegen auf seine Mühlen umzulenken. Letzteres ist von der Verfassung (Art. 139 Abs. 5 Satz 3 BV) vorgesehen und sinnvoll: Das Parlament oder der Bundesrat können ein abgeändertes und in ihren Augen verbessertes Begehren formulieren und einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag unterbreiten. Diese Art der parlamentarischen Mitwirkung ist von grossem Wert und kommt häufig vor (siehe Heribert Rausch, Volksinitiativen als Motor der Gesetzgebung, ZSR 2008 I 425 ff.). Seit der Zulassung des doppelten Ja (Art. 139b Abs. 2 BV) ist dieses Vorgehen unproblematisch: In der Sache vermengt sich hier eine Volksanregung mit dem Willen des Parlamentes und daraus entsteht im positiven Fall ein Kompromissentscheid. In dieser Konstellation ist das Parlament nicht Gegner der Initianten, sondern Mit-Akteur.

Es ist der Sinn der direkten Demokratie, dass sich die auf das Volk abgestützte politische Ordnung nicht nur theoretisch-abstrakt auf das Volk abstützt, sondern ganz konkret. Die Repräsentation des Volkes im Parlament bedeutet «Vergegenständlichung» oder «Vergegenwärtigung» des Volkes. Der Ausdruck stammt aus der monarchischen Staatsordnung des mittelalterlichen Englands, wo im House of Commons die Abgeordneten das Volk gegenüber der Krone repräsentierten. In der Republik braucht es diese Repräsentation eigentlich gar nicht mehr, denn ohne König kann es auch keine Repräsentation geben. Gleichwohl wird heute von Repräsentation gesprochen. Nur sind die heutigen Repräsentanten sozusagen die Mandatare oder kritisch ausgedrückt die Vormünder des Volkes. Die dargestellte Konfliktlage mit den Volksinitiativen belegt die nicht zu vermeidende Tatsache, dass es beim sog. «Repräsentativsystem» zu einer Elitenbildung, d.h. zu einer Art Vormundschaft kommt. Die «Volksvertreter» sind nur formal Vertreter, in der Sache verfolgen sie Eigen- und Drittinteressen. Selbstverständlich mögen sich diese Interessen mit den Interessen des «Volkes» (das es ja als Körper gar nicht gibt) decken, denn dieses unterteilt sich selbst wiederum in zahlreiche Gruppen. Trotzdem besteht stets die Gefahr, dass sich die politischen Behörden vom Volk abkoppeln und eine für sie angenehme Herrschaft ausüben. Die Skandale mit den Parlamentarierentschädigungen in verschiedenen Staaten Europas und der Europäischen Union (EU) belegen diese Tatsache eindrucklich. Die Autoren der französischen Revolutionsverfassungen haben dieses Phänomen einer elitistischen Herrschaft bekämpfen wollen, als sie die «garantie sociale» postulierten und diese mit direkt-demokratischen Instrumenten absicherten. Ihr Staat ist auf das Volk ab-

gestützt. Und im Idealfall stimmt der Satz von Abraham Lincoln uneingeschränkt: Es ist ein «government of the people, by the people, for the people».



Entre droit et politique : le parlement à l'épreuve des droits fondamentaux.

L'initiative populaire sur les minarets

Hervé Rayner et Bernard Voutat
Maître d'enseignement et de recherche
et Professeur à l'Université de Lausanne

1. Introduction

Selon la Constitution (art. 173 et 139), il appartient à l'Assemblée fédérale, et non au Tribunal fédéral, de statuer sur la validité des initiatives populaires, celle-ci exerçant cette compétence « quasi-juridictionnelle »¹, sur la base d'un *Message* du Conseil fédéral en déclarant totalement ou partiellement nulles les initiatives qui ne respectent pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international. En outre, le parlement recommande l'acceptation ou le rejet des initiatives populaires et peut leur opposer un contre-projet. D'un point de vue juridique donc, l'initiative est une proposition d'une fraction du corps électoral à l'ensemble de ses membres, *mais* qui leur est transmise par les autorités politiques. Le gouvernement puis le parlement en vérifient la validité juridique, mais conservent la possibilité d'une intervention politique par une prise de position sur le fond, le cas échéant par la formulation d'une contre-proposition, directe ou indirecte, susceptible de permettre le retrait de l'initiative et, à défaut, d'être

défendue lors de la campagne précédant la votation pour réduire les chances de succès du texte proposé par les initiants. Ces dernières années, trois initiatives populaires, dont deux lancées par l'UDC, avaient du reste pour objectif de restreindre, voire d'interdire les possibilités d'intervention des autorités politiques constituées dans les campagnes de votation.

C'est dire que la phase parlementaire de traitement des initiatives populaires s'inscrit dans *une série de séquences* liées les unes aux autres par les attentes que les acteurs nourrissent à l'égard de chacune d'elles, du lancement de l'initiative à la récolte des signatures, de la phase parlementaire à la campagne précédant la votation, du travail politique d'imputation d'une « volonté populaire » déductible du résultat issu des urnes à la mise en œuvre du texte constitutionnel lorsque celui-ci atteint la double majorité du peuple et des cantons. Chacune de ces phases est bien sûr tributaire de la précédente, mais aussi des suivantes, c'est-à-dire des projections des acteurs à l'égard de la procédure dans laquelle ils sont engagés. Le moment parlementaire, en définitive, ne peut être simplement saisi pour lui-même, mais doit être inséré dans un processus politique d'ensemble pour être analysé dans sa relation, d'une part, aux cadrages politiques issus de la phase précédente et, d'autre part, aux anticipations des parlementaires quant à la campagne, au résultat du vote (notamment le sens qu'il sera possible de lui attribuer) et à la marge de manœuvre dont ils esti-

¹ Jean-François Aubert, Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1899*, Zürich/Bâle/Genève, Schulthess, 2003, p. 1310.

meront pouvoir disposer lors de la mise en œuvre².

L'initiative sur les minarets présentait toutefois cette particularité d'être considérée comme directement applicable, de sorte que le parlement perdait toute latitude en cas d'acceptation, la mise en œuvre incombant alors aux autorités administratives et judiciaires compétentes pour statuer sur d'éventuelles demandes de construction de minarets. C'est pourquoi, entre autres aspects, cette initiative a suscité une controverse fortement marquée, notamment dans sa phase parlementaire, par une forte *juridicisation* de ses enjeux³, c'est-à-dire par l'imbrication dans les argumentaires en concurrence de cadrages à la fois politiques (à propos de la souveraineté nationale, de l'immigration et de la place des musulmans dans le pays) et juridiques (en lien avec des décisions judiciaires sur le contenu et les limites de la liberté religieuse, ainsi que sur le caractère discriminatoire de l'initiative). Parce qu'elle avait notamment pour enjeu de décider qui a le droit de dire le droit, la controverse sur les minarets a opposé deux registres fondamentaux de la légitimité des démocraties libérales : d'une part, les droits fondamentaux reconnus par la Constitution fédérale et par le droit international, dont la protection incomberait au juge ; d'autre part, le principe de la « souveraineté populaire » incarné par les institutions de la démocratie directe, érigeant le « peuple », et non pas seulement ses « représentants », en instance ultime de validation des décisions politiques.

² Lionel Tauxe, « La concrétisation législative des initiatives populaires fédérales acceptées en votation: un processus aux outputs très incertains », *Revue suisse de science politique*, 13 (3), 2007, pp. 433–458.

³ Bernard Voutat, « Le droit à l'épreuve de la sociologie », *Plädoyer*, n° 1, 2009, pp. 55–61.

2. Solliciter et neutraliser le Parlement : l'initiative populaire fédérale

Si cette initiative populaire tire son origine d'une série de controverses locales autour de projets de construction de minarets, elle s'inscrit plus généralement dans la stratégie de conquête de pouvoir de l'UDC qui, à partir des années 1990, élargit son répertoire d'action collective aux droits populaires à mesure que sa composante nouvelle en voie de radicalisation, incarnée par le leader de la section zurichoise Christoph Blocher, les utilise pour faire évoluer les rapports de force internes au parti au détriment de sa composante historique de « souche agrarienne », implantée plutôt dans l'autre grande section, celle du canton de Berne, et pour renforcer les positions du camp « souverainiste » formé avec l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN). Les méthodes importées du secteur économique par les dirigeants de l'aile zurichoise (importance des fonds investis, recours massif au marketing) contribuent à augmenter le volume de ressources nécessaire pour l'emporter aux élections et aux votations, coucourant à la nationalisation, la professionnalisation et la polarisation (violence verbale inédite, campagnes négatives, personnalisation) du jeu politique. En s'imposant comme une organisation capable de l'emporter sur le terrain des droits populaires, le « courant blochérien » rassemble ses militants sur ses thèmes de prédilection, pèse sur l'agenda politico-médiatique et sur les rapports de force symboliques en opposant « le peuple » aux « élites » (politiques, administratives ou judiciaires, nationales et/ou internationales). Il y a là tout un travail de rationalisation d'une entreprise partisane à la conquête du « marché de l'opinion » en appuyant moult initiatives populaires fédé-

rales, « contre l'immigration clandestine » (1992), « sur l'or de la Banque nationale » (1999), « contre les abus dans l'asile » (1999), « pour la baisse des primes dans l'assurance-maladie (2003), « pour des naturalisations démocratiques » (2004) ou « pour le renvoi des étrangers criminels » (2006), etc. Erigeant le droit d'initiative en vecteur d'une « volonté populaire » confisquée par « l'establishment », l'UDC tente de redéfinir les prérogatives entre les différents protagonistes, juridiques et politiques, et à différentes échelles, du local au national et à l'international. Ce faisant, elle vient concurrencer les adeptes de la démocratie directe – socialistes, verts et petites formations de gauche en tête – qui avaient pour habitude de célébrer les droits populaires comme une alternative aux rapports de force de la démocratie représentative.

La série de coups qui aboutit à la transformation de demandes de permis de construire en autant d'enjeux politiques locaux puis en initiative populaire fédérale participe de cette stratégie souverainiste : il s'agit de combattre à la fois les étrangers en général et les immigrés musulmans en particulier, et le pouvoir judiciaire, cantonal, fédéral et international. Depuis le début des années 2000, les dirigeants de l'UDC (dont Christoph Blocher Ministre de la justice entre 2003 et 2007) multiplient les attaques contre le Tribunal Fédéral, les juristes « de gauche » et les juges « étrangers ». C'est dans cette double revendication – avoir le peuple et le droit avec soi – que s'inscrit la « question des minarets ». En janvier 2005, la demande d'autorisation formulée par une association de résidents turcs de la ville de Wangen (SO) d'un projet de minaret rencontre des réactions hostiles, parmi lesquelles une pétition recueillant 381 signatures et un refus d'autorisation de la commission communale. En novembre 2005, un représentant de l'UDC demande au

parlement cantonal soleurois de « stopper la construction d'édifices religieux qui dérangent » en la soumettant à une procédure spéciale, une proposition repoussée par le gouvernement cantonal en février 2006 car jugée discriminatoire et anticonstitutionnelle. L'« affaire de Wangen » ne reste pas un cas isolé, puisque des mobilisations opposées à la construction de minarets ou de mosquées émergent aussi en Valais, à Langenthal (BE), Wil (SG) et Zurich. Ces polémiques locales entrent en résonance par un travail politique de construction d'un problème public et, partant, de mobilisation, de montée en généralité et de mise sur agenda. Presque simultanément, des élus et des militants des sections cantonales de l'UDC tentent de transformer des projets de construction de minarets en question politique. A ce titre, un premier succès tient dans la formation d'un débat public alimenté par des prises de position : des édiles, des ecclésiastiques, des juristes et des journalistes interviennent ; certains dénoncent une « idéologisation du droit de la construction » ou une « menace à la liberté confessionnelle », d'autres s'alarment d'une « islamisation rampante de la Suisse ». Cependant, à la mi-2006, tant au niveau municipal que cantonal, ces tentatives d'interdiction de minarets ont été rejetées ou sont en passe de l'être au vu des rapports de force dans les législatifs et les exécutifs concernés. Soucieux de contourner les décisions des autorités locales et des tribunaux administratifs cantonaux, les porte-parole de ces mobilisations vont concevoir l'initiative populaire fédérale comme une solution tactique à leur stratégie de politisation de la place de l'islam en Suisse.

Le 6 septembre 2006, 16 activistes politiques, dont 14 appartiennent à l'UDC et 2 à l'Union démocratique fédérale (UDF, petit parti fondé en 1975 par des protestants conservateurs après une scission du

Parti évangélique PEV), qui s'opposent depuis plus d'un an à la construction de minarets, fondent le comité d'Egerkingen (SO). Parmi eux, ne figurent pas moins de 14 élus, dont 5 conseillers nationaux ; certains, tel le conseiller national Ulrich Schlüer (UDC), ancien secrétaire des Républicains (parti d'extrême droite dirigé par James Schwarzenbach), ont fait de la présence « à risque » des musulmans l'un de leurs chevaux de bataille. Le 1^{er} mai 2007, le comité d'Egerkingen officialise son initiative populaire proposant d'ajouter à l'article 72 de la Constitution fédérale (chargeant la Confédération et les cantons de veiller à la paix religieuse) un alinéa 3 précisant que « la construction de minarets est interdite ». Il dit avoir consulté des juristes pour affirmer que l'initiative n'enfreint ni le principe de la liberté religieuse ni l'ordre légal. Pour ces élus, recueillir les 100'000 signatures nécessaires constitue un droit d'entrée relativement accessible puisqu'ils ont acquis un important savoir-faire en la matière et se montrent particulièrement disposés à jouer le jeu de la provocation. Entrepreneurs d'une cause qui se veut polémique, il leur faut nommer le problème, désigner des coupables et proposer des solutions. La demande d'insertion d'un nouvel alinéa dans la Constitution fédérale aurait pu prendre la forme d'une revendication partisane, ce qu'elle est au départ, mais elle est métamorphosée par ses promoteurs en une initiative populaire leur offrant l'opportunité de solliciter la participation « du peuple ». C'est dans l'entre-soi d'un groupe restreint qu'ils ont décidé d'enrôler « le peuple » afin de mieux pouvoir parler en son nom, soit la forme ordinaire d'autoconsécration à la base du travail politique auquel s'astreignent les mandataires pour s'autoriser de leurs mandants⁴.

⁴ Pierre Bourdieu, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52-53, juin 1984, pp. 49-55.

La campagne de récolte des signatures prend place dans un contexte propice aux mobilisations politiques puisqu'il s'agit d'une année électorale. Si les élections fédérales d'octobre 2007 marquent une nouvelle progression de l'UDC, premier parti du pays avec 29 % des voix au Conseil national, celui qui est désigné comme « le père de l'initiative », Ulrich Schlüer, n'est pas ré-élu, fait rare pour un sortant. Qui plus est, en décembre, Christophe Blocher perd son poste au Conseil fédéral au bénéfice d'Eveline Widmer-Schlumpf, exclue sur le champ du parti. Cet incident ouvre une phase difficile pour l'UDC, en proie à une scission de « l'aile modérée » qui est expulsée ou fait défection et qui donne naissance au Parti bourgeois-démocratique (PBD). L'incertitude se prolonge plusieurs mois durant, les dirigeants du parti donnent l'impression d'un certain désarroi tactique, d'autant que les initiatives populaires « pour des naturalisations démocratiques » et « pour la souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale », portées par l'UDC, sont largement repoussées le 1^{er} juin 2008 respectivement par 73,7 % et 75,2 % des votants. C'est durant ce passage à vide que le conseiller national valaisan Oskar Freysinger, co-président du comité d'Egerkingen, déjà très engagé en faveur des initiatives sur « l'internement à vie des délinquants dangereux » et sur « l'imprescriptibilité des actes pédophiles », se distingue en contestant la stratégie de son président de parti Toni Brunner et éclipse Ulrich Schlüer de la campagne contre les minarets tout en assurant que « le but n'est pas de gagner des votations, mais les élections de 2011 »⁵, un propos qui témoigne combien les institutions de la démocratie directe valent surtout comme moyen d'occuper le terrain politique et médiatique dans l'optique de

⁵ « Quand l'UDC a peur de perdre », *Le Temps*, 3/06/2008.

renforcer ses positions dans les institutions de la démocratie représentative.

Les initiants déposent à la Chancellerie fédérale à Berne le 8 juillet 2008 leurs 114'895 signatures, dont près des $\frac{2}{3}$ ont été recueillies dans les zones d'implantation des initiants, à savoir les cinq cantons où les controverses sur la construction de minarets ont eu lieu : Zurich (29'600 signatures), Berne (18'600), Saint-Gall (11'700), Soleure (6'000) et Valais (2'250). Par un travail d'alchimie juridique et politique propre à la démocratie directe, ces noms apposés à une proposition émanant d'un groupe politique, noms qui sont en grande partie ceux de sympathisants, d'adhérents et de militants de l'UDC et de l'ASIN, sont additionnés pour se transformer en « initiative populaire ». Fait rarissime (le dernier précédent remonte à 1934), le Conseil fédéral a choisi ce même jour pour faire connaître son opposition au texte dans un communiqué signé par le président de la Confédération Pascal Couchepin (PRD), qui avait déjà publiquement qualifié l'initiative de « ridicule », tout en assurant avoir « confiance dans le bon sens des Suisses ». La question de la légitimité de l'initiative reste en suspens et, à ce stade, il revient aux parlementaires de la valider (ou non).

3. Le traitement parlementaire de l'initiative : s'empêcher d'interdire

Dès son lancement, l'initiative a suscité de nombreuses discussions sur sa compatibilité avec le droit international et la possibilité pour l'Assemblée fédérale de l'invalidier. Les cas d'invalidation sont rares, attendu qu'il semble très coûteux aux parlementaires de limiter l'exercice de la démocratie directe. L'une l'a été pour

inexécutabilité⁶, deux autres pour violation du principe de l'unité de la matière⁷, la dernière pour violation du droit international impératif⁸, cette notion renvoyant selon le Conseil fédéral au *jus cogens*, soit à un petit nombre de règles, par exemple le noyau du droit international humanitaire, l'interdiction du génocide, de la torture ou de l'esclavage, mais non les droits fondamentaux reconnus par la CEDH⁹. D'autres initiatives populaires ont posé ces dernières années la question de leur compatibilité avec le droit international¹⁰. Deux d'entre elles au moins émanaient d'ailleurs de l'UDC, convaincue de tirer parti d'une opposition à la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la CEDH, ainsi qu'aux argumentaires quasi unanimes de la doctrine publiciste suisse identifiant la violation par ces initiatives de plusieurs droits fondamentaux reconnus dans la CEDH.

Ces différents éléments vont peser sur les débats parlementaires. Rendu public le 27 août 2008, le Message du Conseil fédéral (FF 2008 6923) procède à une analyse juridique très détaillée et volumineuse (47 pages) du texte de l'initiative, qu'il demande aux Chambres fédérales de soumettre à une votation populaire, mais avec une recommandation de rejet. Réaffirmant son interprétation restrictive de la notion

⁶ Initiative « Chevallier » demandant « une réduction massive des dépenses militaires », invalidée en 1955.

⁷ Initiative du parti du travail « contre l'inflation et la vie chère », invalidée en 1977, et Initiative du parti socialiste « pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix » invalidée en 1995.

⁸ Initiative des Démocrates suisses « pour une politique d'asile raisonnable », invalidée en 1996.

⁹ Voir en particulier le Message du Conseil fédéral concernant l'initiative des Démocrates suisses (FF1994 1480) et celui du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, dans lequel il fixe cette interprétation (FF 1997 369).

¹⁰ Par exemple : « Internement à vie des délinquants dangereux » (acceptée en 2004), « Naturalisation par les urnes » (rejetée en 2008), « Renvoi des étrangers criminels » (acceptée en 2010) ou encore « Réintroduction de la peine de mort » (lancée en 2010, mais rapidement retirée).

de « règle impérative du droit international », le gouvernement considère que les conditions permettant de déclarer la nullité de l'initiative ne sont pas remplies. En revanche, c'est aussi sur le terrain du droit que le Conseil fédéral va puiser la plupart de ses arguments pour proposer aux chambres fédérales de prendre position contre cette initiative qui, selon lui, contredit plusieurs droits fondamentaux figurant dans la Constitution fédérale, la CEDH et le Pacte ONU II, en particulier l'interdiction des discriminations et la liberté religieuse. Considérant qu'il serait « politiquement impossible » de dénoncer ces traités, même si ce serait « théoriquement » (et donc juridiquement) envisageable, le gouvernement estime que l'acceptation de l'initiative aurait pour effet de « ternir l'image de la Suisse à l'étranger » et nuirait à ses échanges commerciaux. Il juge par ailleurs qu'elle pourrait menacer « la paix religieuse » à propos d'une question dont il laisse entendre qu'elle ne se pose pas vraiment en Suisse et qui peut être gérée au niveau des cantons, compétents dans le domaine de la police des constructions. Dans l'ensemble donc, le Message adopte une posture très juridique qui confère à sa position une tonalité dépolitisée le plaçant « au dessus de la mêlée ». S'agissant de l'invalidation éventuelle de l'initiative, le rappel d'une jurisprudence, certes reconduite dans plusieurs messages, mais qui reste fragile et critiquée (elle ne repose en somme que sur un seul précédent et porte sur une notion juridiquement peu établie), est sans doute moins la manifestation d'une soumission légaliste du Conseil fédéral à la Constitution que l'expression pragmatique d'une attitude réaliste que la situation lui impose. Spéculant sur le rejet de l'initiative et soucieux de ménager la principale force politique nationale sur le tabou que représentent les institutions de la démo-

cratie directe, le gouvernement adopte une posture dont la tonalité juridique accentue cette forme de distanciation et de neutralisation que procure le langage du droit.

Un professeur de droit constitutionnel le relève peu après dans la presse : « Au lieu de se placer sur le terrain politique », le Conseil fédéral se serait livré à une longue analyse juridique « dénuée de pertinence » quant à la validité de l'initiative. Sortant de son rôle, il aurait préjugé, « de manière imprudente », du sort que la CEDH réserverait à un éventuel recours. Constatant toutefois la violation des traités internationaux, le juriste préconise une révision de la Constitution fédérale permettant d'étendre les critères de nullité des initiatives, mais à la condition que le contrôle soit soumis à « une procédure judiciaire digne de ce nom », conduisant à une « décision motivée, rendue par des juges, et non des politiciens dépourvus d'objectivité¹¹. Comme beaucoup d'autres, cette prise de position, qui oppose le droit des juges aux décisions des politiques, donne lieu à des déclinaisons diverses. L'imbrication des registres juridiques et politiques des argumentaires marque du reste la tonalité des débats parlementaires¹².

Celui du Conseil national est nourri, très polarisé et plutôt redondant : cinq heures de délibérations, près d'une cinquantaine d'interventions. L'enjeu est double, les parlementaires devant se prononcer sur la validité de l'initiative et la recommandation de vote. Les élus de l'UDC interviennent une quinzaine de fois pour soutenir l'initiative, alors que les verts et les socialistes prennent une vingtaine de fois la parole

¹¹ Etienne Grisel, « Les minarets et le droit international », *Le Temps*, 26 juin 2009.

¹² *Bulletin officiel*, BO, séance du Conseil National, 4 mars 2009 et *Bulletin officiel*, BO, séance du Conseil des Etats, 5 juin 2009. Les extraits qui suivent sont tirés de ces deux documents.

pour la combattre, notamment en réclamant son invalidation. Les représentants des partis bourgeois se font plus discrets. Appuyant la position du Conseil fédéral, les démocrates chrétiens interviennent à cinq reprises et les radicaux à deux reprises seulement pour recommander le rejet de l'initiative, mais non son invalidation. Dans les faits donc, trois positions s'expriment : celle de l'UDC qui plaide la validité de son texte et en recommande l'acceptation ; celle des verts et des socialistes, qui demande l'invalidation et le rejet de l'initiative; celle des démocrates-chrétiens, des radicaux et des bourgeois-démocrates, favorable à la tenue d'un scrutin, mais au rejet de l'initiative.

Les députés de l'UDC (plusieurs d'entre eux sont à l'origine de l'initiative) utilisent la tribune parlementaire pour faire valoir un argumentaire islamophobe clairement assumé, dénonçant tour à tour la soumission des musulmans à la Charia plutôt qu'au droit suisse et aux valeurs démocratiques de notre pays, les revendications de traitements distincts à l'école (dispense de piscine ou de gymnastique, port du voile, menus spéciaux dans les cantines scolaires), les risques d'émergence d'une société parallèle étrangère aux traditions chrétiennes de la Suisse, l'hostilité de la religion musulmane à l'égard des femmes et des homosexuels, le fondamentalisme et le terrorisme inspiré de l'Islam, etc. Les prises de position ne s'embarrassent guère des arguments juridiques évoqués par le Conseil fédéral, sinon pour considérer que l'initiative ne viole en rien la liberté religieuse. Ainsi par exemple s'exprime l'un des leaders zurichois de l'UDC, Hans Fehr : « Vous pouvez le répéter mille fois – cette initiative ne contrevient ni à la liberté religieuse ni aux droits fondamentaux. Lorsque vous, Monsieur Gross, comme théoricien du droit constitutionnel, vous célébrez sans

cesse la convention européenne des droits de l'homme, le droit international, le droit des gens, le droit international prétendument impératif et les droits populaires effectivement impératifs, vous ne devriez pas oublier le droit national de la Suisse, qui doit apparaître pour un vrai démocrate comme au dessus, sous réserve du droit international impératif que Dieu seul saurait dire en quoi cette initiative y contreviendrait. Dans les faits, ni la liberté religieuse ni les droits fondamentaux ne sont menacés, mais cette initiative est un signal fort contre l'islamisation rampante qui se réalise chez nous (...) les minarets sont clairement le symbole d'une revendication de puissance islamiste ; ils représentent les baïonnettes de l'Islam militant contre les infidèles ».

Les adversaires de l'initiative émanant des partis bourgeois reprennent pour l'essentiel le cadrage juridique formulé par le Conseil fédéral pour soutenir le rejet de l'initiative. Plusieurs interventions reviennent donc sur la violation de la liberté religieuse et l'interdiction des discriminations, mais sans toutefois aller au delà d'un argumentaire, parfois technique, relatif à l'Etat de droit, au respect des minorités, au principe de laïcité et à la politique d'intégration. Les députés insistent également sur le fait que l'initiative contribue à ternir l'image de la Suisse à l'étranger et pourrait nuire à son commerce extérieur. L'un des deux députés radicaux intervenant dans le débat (Christian Wasserfallen) concède certes que la présence de l'Islam en Suisse soulève plusieurs problèmes, mais estime toutefois que l'initiative n'est pas à même de les résoudre.

Les arguments concernant la validité de l'initiative sont conformes au message du Conseil fédéral et à sa conception limitant le droit international impératif au *jus cogens*. Plusieurs orateurs distinguent

la dimension intérieure de la liberté religieuse, à laquelle il serait absolument interdit de porter atteinte, et la dimension extérieure, seule en cause dans le contexte de l'initiative, mais n'entrant pas dans le cercle des règles impératives du droit international. Evoquant le dépôt d'une initiative parlementaire du député vert Daniel Vischer, certains estiment que seule une révision constitutionnelle serait à même de modifier une pratique bien établie, au moins depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale. Le député radical Hughes Hiltbold est quant à lui plus laconique : « S'agissant de la recevabilité de cette initiative, celle-ci respecte les règles impératives du droit international et doit, par conséquent, être soumise au souverain, *ne serait-ce que pour des raisons symboliques évidentes* ».

Les nombreuses prises de position à gauche de l'hémicycle sont par contre très polarisées : démagogique, xénophobe et populiste, ou encore machiavélique et hypocrite dans son instrumentalisation de la cause des femmes, l'initiative rappellerait les années sombres de la montée du nazisme et de la haine des juifs en procédant à toutes sortes d'amalgames à propos des étrangers résidant en Suisse. L'initiative étant dénoncée sur le fond, le registre juridique est également mobilisé pour que soit prononcée sa nullité, mais selon un argumentaire qui inverse celui du Conseil fédéral : les droits fondamentaux incriminés (liberté religieuse et interdiction des discriminations) doivent être compris dans le cercle des dispositions du droit international impératif. Telle est la position du socialiste Andreas Gross, à la tête de cette offensive en faveur de l'invalidation de l'initiative, qui exhorte le Conseil national « à prendre au sérieux son rôle de juge constitutionnel » et à ne pas penser seulement en termes « politiques ». Représentant de la

Suisse au Conseil de l'Europe, fervent partisan de la démocratie directe, ce député qui exprime d'ordinaire une position fortement « participationniste » se trouve cependant en demeure d'intégrer dans le cas d'espèce une position conduisant à soustraire une initiative à une votation populaire. Invoquant la doctrine produite par les spécialistes de droit constitutionnel, professeurs et juges, il souligne que le message du Conseil fédéral relèverait de « l'opportunisme politique » en écartant du cercle des règles impératives du droit international les principes fondamentaux de l'Etat de droit, dont la liberté religieuse, qui devrait être interprétée comme faisant partie *du jus cogens* en tant qu'élément central d'un ordre international pacifique. La plupart des députés verts et socialistes reprennent l'argument et plaident en faveur d'un changement de pratique à propos de l'invalidation des initiatives contraires aux droits de l'homme, qui plus est inapplicables pour cette raison même. Ainsi en est-il, par exemple, de la socialiste Ada Marra :

(...) le Conseil fédéral a décidé de ne pas invalider cette initiative, *pour des raisons politiques* plus que discutables. Il a estimé que tous les articles [dont il admet la violation] ne faisaient pas partie de ces règles impératives du droit international. En même temps, la définition de ce mythique « *ius cogens* » est une chose que se renvoient sans cesse les juges et les politiques. Si d'un point de vue juridique les droits fondamentaux sont fixes, comme la liberté de croyance, le contenu du « *ius cogens* », lui, peut et doit évoluer. En Suisse, et vous le savez, l'instance qui peut juger de la validité ou non d'une initiative, l'instance qui joue le rôle d'une cour constitutionnelle dans d'autres pays européens, c'est nous, le Parlement. Il est peut-être temps, dans un pays où il y a des initiatives à tendance d'exclusion et niant

le droit des personnes, de poser un acte politique et d'invalider les initiatives qui violent ces droits fondamentaux ».

Quant aux partisans de l'initiative, ils s'élèvent contre ces tentatives de la soustraire au débat public. Selon l'initiant Ulrich Schlüer :

« Manifestement, certains ont un problème avec la démocratie. Ils invoquent toutes sortes de principes – la démocratie, le droit démocratique des citoyens ne sont manifestement plus vraiment pris en considération. Serait-ce parce que vous craignez que les citoyens puissent vous interroger à propos de ce qu'il y a derrière vos nobles principes ? Mais vous avez raison de craindre, vu les problèmes que pose cette initiative pour l'interdiction des minarets, problèmes qui sont en relation avec le respect du droit en vigueur en Suisse ».

On le voit, l'argumentaire balance entre les dimensions juridiques et politiques de la décision à prendre. Tantôt le droit commanderait de valider l'initiative (selon le Conseil fédéral) ou de l'invalider (selon une minorité de députés), les uns considérant comme politique la position adoptée par les autres au nom du droit, et réciproquement. L'issue du vote ne réserve aucune surprise : les partisans de l'invalidation sont largement minoritaires au Conseil national (128 voix contre 53), les voix de l'UDC s'additionnant à celles des députés des groupes PRD et PDC, pourtant opposés à l'initiative, mais qui, en s'appuyant sur une interprétation dominante de la disposition litigieuse et au nom de la confiance reconnue au peuple, ont estimé injouable la non-soumission de l'initiative au vote populaire. Sans surprise également, le Conseil national décide de prendre position contre l'initiative (132 voix contre 51). Le rapport de force est cette fois-ci inversé, les députés des partis bourgeois se pronon-

çant dans le même sens que leur collègues verts et socialistes.

La tonalité (moins polarisée) des débats est sensiblement différente au Conseil des Etats, mais l'imbrication des argumentaires politiques et juridiques est tout aussi présente. D'une part, vu leur faible représentation dans cette chambre, les sénateurs de l'UDC n'interviennent qu'une seule fois, par la voix de Maximilian Reimann, qui se limite à déplorer l'interdiction des Eglises dans plusieurs pays musulmans pour justifier, par esprit de réciprocité, celle des minarets en Suisse. D'autre part, le débat porte pour l'essentiel sur l'invalidation de l'initiative, une proposition dans ce sens émanant du sénateur démocrate-chrétien (lui aussi membre du conseil de l'Europe) Theo Maissen, soutenu en *plenum* par deux longues interventions du sénateur radical Dick Marty et du sénateur vert Luc Recordon, et celle notamment du démocrate-chrétien Eugen David. En droit, leurs arguments sont analogues à ceux défendus au Conseil national par Andreas Gross : l'initiative doit être déclarée invalide en raison de la violation de « droits humains fondamentaux non-négociables » (Maissen) et pour cette raison partie intégrante du droit international impératif tel qu'il convient désormais de le définir, « contre une vision étriquée du jus cogens » et en « assumant pleinement notre rôle de juge de la constitutionnalité d'une initiative populaire » (Recordon). Comme au conseil national, la protection des droits fondamentaux est opposée à la démocratie directe. Radicaux et démocrates-chrétiens sont donc divisés à ce sujet et plusieurs orateurs hostiles à l'initiative estiment ne pas pouvoir « changer les règles du jeu en cours de partie » (Hanheiri Inderkum, PDC), mais au contraire devoir « préférer le droit d'initiative en cas de doute » (Urs Schwaller, PDC). Evoquant un système de démocratie

directe faisant la fierté de la Suisse, la radicale Christine Egerszegi-Obrist appelle à ne « pas dépasser la frontière », mais à faire confiance aux citoyens, en dépit des risques encourus, position que Dick Marty qualifie de « purement politique », car reposant sur l'hypothèse (fragile à ses yeux) d'un rejet de l'initiative lors de la votation populaire. Selon lui, « même si la solution n'est politiquement pas idéale », le respect de valeurs fondamentales impose de déclarer la nullité de l'initiative. La proposition tendant à invalider l'initiative est rejetée par 24 voix contre 16, soit un peu moins nettement qu'au Conseil national, alors que la proposition de rejet est très largement adoptée par 39 voix contre 3.

4. Conclusion

Dans l'ensemble, ce débat parlementaire s'avère peu délibératif¹³, les prises de parole ayant surtout une valeur d'affichage et de réaffirmation identitaire des groupes politiques qui, hors quelques sénateurs radicaux et démocrates-chrétiens, campent sur des positions largement arrêtées avant les discussions en plenum. Toutefois, son intérêt réside dans la façon dont l'Assemblée fédérale, dans l'exercice de sa « fonction quasi juridictionnelle », applique les règles constitutionnelles relatives aux critères de validité des initiatives populaires. S'interrogeant sur les rapports entre droit et politique, Jean-François Aubert établissait une distinction assez nette, s'agissant de l'application des règles de droit, entre celle qui est effectuée par une autorité *judiciaire* et celle qui revient à l'inverse à

une autorité *politique*¹⁴. Concédant que la première « n'est pas, et n'a probablement jamais été, cette modeste bouche qui prononce les paroles de loi » (p. 310), l'auteur estime néanmoins que « l'autorité judiciaire est, ou devrait être, impartiale ; elle n'est pas impliquée dans son action et son résultat, c'est-à-dire qu'elle n'a pas d'intérêt à défendre (...). Le choix que fait le juge quand il comble une lacune ou interprète une règle de droit *n'est pas vraiment libre* » (p. 309). En revanche, « l'autorité politique est par définition *partiale*. Elle soutient un intérêt ou des intérêts contre d'autres, qu'elle combat, quand son action n'est pas, tout simplement, conduite par des sentiments » (p. 309), l'examen, par exemple, de l'invalidation d'une initiative socialiste relative aux dépenses militaires tendant à attester la thèse selon laquelle « il peut y avoir, selon les circonstances, une *corrélation* entre une conviction politique et la formation d'un jugement juridique » (p. 316).

Qu'en est-il dans le cas de l'initiative visant l'interdiction des minarets ? D'un côté, le gouvernement et une fraction de parlementaires, pourtant hostiles à l'initiative, évoquent le respect des règles de droit pour réduire la marge de manœuvre que le parlement pourrait *de facto* utiliser pour prononcer la nullité du texte. De l'autre, les partisans de l'invalidation enjoignent les parlementaires à exploiter la marge d'interprétation des règles dont ils disposeraient *de jure* en cette matière. Les partisans de l'initiative, quant à eux, ne se formalisent guère au sujet de contraintes juridiques qu'ils jugent négligeables, parce que contraires à la volonté populaire. En première analyse, l'attitude des radicaux

¹³ Bjørn Erik Rasch, « Débats législatifs et délibération démocratique dans les systèmes parlementaires », in Claire de Galembert, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 151–170.

¹⁴ Jean-François Aubert, « Observations sur les rapports entre le droit et la politique », in Roland Kley & Silvano Möckli, *Festschrift für Alois Riklin*, Berne, Paul Haupt, 2000, pp. 299–323.

et des démocrates-chrétiens, dans leur immense majorité, paraît peu cohérente au regard des observations formulées plus haut par Jean-François Aubert. On pourrait certes l'imputer à une forme de juridisme respectueux de la force du droit invoquée tout au long des débats par les représentants des partis bourgeois et considérer que leur position n'était que l'expression de l'application stricte d'une règle, dont le caractère peu déterminé leur laissait pourtant une marge d'interprétation dont ils se ne sont finalement pas saisis *au nom du droit*. De manière plus réaliste, on peut admettre une hypothèse plus proche de celle de Jean-François Aubert : le rapport au droit et aux institutions que les parlementaires ont manifesté à l'occasion de ce débat dépend largement, sinon de leurs convictions, du moins de leur perception des rapports de force politiques et de leurs anticipations quant aux séquences ultérieures du processus politique lié à l'initiative. Ainsi s'expliquerait une redistribution des positions à propos de la démocratie directe entre « participationnistes », d'habitude favorables à son élargissement (traditionnellement les verts et les partis de gauche) et « élitistes » plutôt enclins à en limiter l'exercice pour mieux l'encadrer (historiquement, les partis bourgeois). Pariant sur l'échec de l'initiative en votation populaire, mais surtout soucieux de ne pas s'affronter à la principale force politique du pays sur un objet qui, par ailleurs, est susceptible de générer des clivages internes, radicaux et démocrates-chrétiens ont choisi la démocratie contre les droits fondamentaux. A gauche, par symétrie en quelque sorte et en opposition aux usages des mécanismes de la démocratie directe instaurés par l'UDC depuis une vingtaine d'années, les principes de l'Etat de droit ont prévalu sur les droits populaires. De part et d'autre, le langage du droit per-

met l'articulation des croyances et des intérêts politiques en opposition, une mise en cohérence pour le moins tributaire des rapports de force au sein et, surtout, en dehors du parlement¹⁵, tant il est vrai que « les agents sociaux obéissent à la règle quand l'intérêt à lui obéir l'emporte sur l'intérêt à lui désobéir »¹⁶. C'est sans doute dans cette perspective *réaliste* que l'on pourra comprendre l'ensemble des controverses juridiques et politiques qui scandent depuis quelques années le débat public à propos des usages légitimes de l'initiative populaire.

¹⁵ Hervé Rayner, Bernard Voutat, « La judiciarisation à l'épreuve de la démocratie directe »: l'interdiction de construire des minarets en Suisse», *Revue française de science politique*, vol. 64, 4, 2014, pp. 689–709.

¹⁶ Pierre Bourdieu, « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 40.



Canton du Valais : Coup d'œil sur un parlement cantonal dématérialisé

En plus de l'abandon du papier, l'@Parl du canton du Valais, c'est l'automatisation de tous les processus, depuis celui de l'élection, jusqu'au moteur de concepts législatifs (en cours de développement), en passant par la retranscription automatique par reconnaissance vocale fr-all et l'open data depuis 1839 (webdémocratie).

L'an dernier, à la rentrée de la législature 2013–2017, l'@process d'élection au parlement valaisan, qui reprenait automatiquement les données des sortants du Grand Conseil, et faisait saisir leurs données aux seuls nouveaux candidats, a permis d'offrir : aux partis politiques, un outil informatique pour établir et gérer leurs listes, avec tableau de bord intégré ; aux préfets, une validation électronique simplifiée ; au service des affaires intérieures et communales, une confection automatisée des documents de vote ; au service de l'Information, une automatisation de la récolte et publication des résultats ; enfin au service parlementaire, les données de la nouvelle législature, le soir-même d'élection. Le tout en se passant de 5 re-saisies des mêmes données dans des systèmes hétérogènes.

Les 260 députés et 20 medias agréés, qui suivent les débats parlementaires, disposent de la documentation parlementaire, 3 semaines avant la session, sous 3 formats différents (dont les 2 derniers, plus particulièrement, demandés par les députés, sont générés automatiquement à partir du tableau dynamique) :

- un tableau dynamique (utilisable online)

- un pdf structuré contenant tous les documents de session (utilisable on et offline)
- un zip structuré contenant tous les documents de session (utilisable on et offline)

Les 260 députés possèdent un bureau virtuel (cloud) sécurisé regroupant tous les processus de travail du Grand Conseil (interventions parlementaires, amendements législatifs, amendements budgétaires, suivi des interventions parlementaires, travail en commission) mais, également, un environnement pour leur travail en commission avec, en lieu et place d'email, une ligne de communication propre, et interne, à l'application. Par ailleurs, pour leur équipement personnel, qu'ils choisissent librement, ils sont défrayés à hauteur de CHF 600.– par an.

Grégoire Dussex, cadre bancaire et premier président, numérique, du Grand Conseil valaisan

Comment avez-vous vécu votre passage du processus de travail traditionnel au processus numérique ?

Très bien. Le transfert 1/1 des processus traditionnels de travail et l'intuitivité de la solution informatique m'ont grandement facilité l'apprentissage. Mais, avec ça, comme dommage colatéral, j'ai perdu mon bureau présidentiel au Grand Conseil. En effet, me rendre, physiquement, à Sion pour travailler, en dehors des sessions, n'est plus que de l'histoire ancienne. Je suis devenu le premier « président sans bu-

reau »! Néanmoins, j'ai toujours mon parlement sur moi, et dès que j'ai un moment de libre, entre l'ouverture d'un compte hypothécaire et le contrôle du suivi d'un portefeuille patrimonial, je me connecte à mon bureau virtuel où je prends connaissance de mes affaires parlementaires et, grâce à mon tableau de bord, je les préavise ou les traite. Mon bureau virtuel m'accompagne partout, même lors de voyages liés à ma charge présidentielle.

Combien a coûté la solution informatique de votre parlement ?

En partant de l'existant qu'était le site Internet, CHF 550'000.– pour l'informatisation de tous les processus de notre parlement, qui travaille en français et en allemand, et où interviennent les 260 députés, la Présidence et le Bureau du Grand Conseil, les 11 commissions, les collaborateurs du service parlementaire, la Chancellerie (notre porte d'entrée à l'administration cantonale valaisanne) et, enfin, les traducteurs.

Bilan de ce changement : en termes de papier ?

Une économie annuelle de 8.5 tonnes de papier acheminées en courrier A.

En termes d'économies réelles de fonctionnement ?

- CHF 40'800.– prix de l'investissement déduit la 1ère année; et les suivantes : CHF 240'800.–

Enfin, je me réjouis qu'un homologue, le Grand Conseil du canton de Fribourg, nous rejoigne l'an prochain dans notre démarche de pionnier.

Séverine Roubaty, collaboratrice scientifique au service parlementaire et chargée du soutien scientifique et administratif aux commissions

Comment avez-vous vécu votre passage du processus de travail traditionnel au processus numérique ?

Agéablement surprise. Tout va beaucoup plus vite. Le risque de perte d'intervention parlementaire ou d'amendement est devenu nul. Les présidents des groupes politiques peuvent suivre, en temps réel, le travail parlementaire de leurs membres. Plus besoin de re-saisir ce que le député a déjà fait. Le travail avec les tableaux de bord en commission est un vrai régal. Les députés ne se sont pratiquement aperçus de rien. Par exemple, pour les amendements législatifs, il nous suffit d'introduire la loi, reçue au format word, et, le parseur automatique fait le reste, pour que : le député puisse, ensuite, amender tout ce que bon lui semble ; les traducteurs traduire les amendements ; la commission statuer sur les amendements ; le plenum décider du sort des amendements ; enfin, la commission de rédaction contrôler la loi révisée, entretemps rematérialisée, avant sa libération pour parution au Bulletin Officiel ; et tout ça dans le même processus électronique regorgeant d'automatismes. La gestion documentaire des commissions à l'intérieur du bureau virtuel est une véritable plus-value pour la transmission du savoir lors d'un remplacement dans une commission. Travailler hors-les-murs, par exemple après la visite d'un objet à traiter, est devenu possible pour une commission. Enfin, les tutoriels en ligne ont permis l'@learning des députés, que l'offre de cours, d'avant-session, n'avait jamais réussi, ni à convaincre, ni à réunir.

Marcel Allera, traducteur

Comment avez-vous vécu votre passage du processus de travail traditionnel au processus numérique ?

Travaillant à distance ; avec un peu d'appréhension, très vite dissipée. L'intégration de notre travail de traduction, à même les processus numériques, nous a permis de nous concentrer sur notre travail, tout en laissant tomber le plus grand temps qui nous occupait, auparavant, la re-saisie totale de texte ! Nous avons, ainsi, plus que doublé notre efficacité. Au début, la possible erreur de manipulation me préoccupait un peu, mais le côté très intuitif de l'application m'a rassuré. Enfin, l'application intègre notre logiciel de TAO (traduction assistée par ordinateur).

Le choix du BYOD (viens avec ton propre appareil) a permis d'exonérer le service parlementaire du canton du Valais du first level support des députés.

L'@ParlVS a fédéré, tant des acteurs académiques HES-SO Valais/Wallis, Idiap, EPFL, Unidistance, que des acteurs de l'incubateur de start-up the Ark.

Contre, de la recherche appliquée dans le cadre d'un mandat d'entreprise, et une visibilité accrue auprès du bailleur de fonds qu'est le parlement, pour les acteurs académiques, le rôle des acteurs académiques s'est concentré sur des études de faisabilité, des rédactions de cahier des charges, des audits d'utilisateurs (députation, secrétariats, medias, commissions, chancellerie, partis politiques, autres partenaires), et, enfin, sur le maintien du niveau d'excellence d'@ParlVS grâce à la veille technologique.

Contre, leur premier client, mais également plus fidèle ambassadeur de produit, le rôle des acteurs de l'incubateur de start-up the Ark était de fournir un produit personnalisé pour un prix défiant toute concurrence. Ainsi, l'essentiel des applications, qui composent l'@ParlVS n'existaient pas sur le marché et sont l'oeuvre de start-up de l'incubateur the Ark devenues depuis des PME informatiques en vue.

Enfin, le haut degré d'automatisation obtenu, permet aux 7.7 EPT du service parlementaire (3.5 pour les commissions et organes du Grand Conseil, 1 pour la traduction, 1 pour le support informatique, 1.2 pour la retranscription, et 1 pour la direction et la représentation) de se concentrer uniquement sur leurs tâches à valeur ajoutée (juridique économique, informatique, traduction) pour les 260 député-e-s et 20 medias qu'ils soutiennent.

Daniel Petitjean
Admin inf du Grand Conseil VS
daniel.petitjean@parl.vs.ch



Neue Geschäftsordnung des Zuger Kantonsrats

Die frühere Geschäftsordnung des Zuger Kantonsrats datierte vom 1. Dezember 1932. Sie war weitgehend veraltet. Es bildete sich bei der Verfahrensleitung für den Kantonsrat eine mündlich überlieferte Praxis, die durch Bürobeschlüsse ergänzt wurde. Daraus ergaben sich Rechtsunsicherheiten. An vielen Sitzungen des Kantonsrats wurde über Verfahrensfragen anstatt über Inhalte debattiert.

Der Kantonsrat hat daher am 28. August 2014 eine neue Geschäftsordnung verabschiedet. In Kraft getreten ist der Erlass am 18. Dezember 2014. Die neue Geschäftsordnung enthält die bisherige ungeschriebene Praxis und aktualisiert rund 80 Organisations- und Verfahrensfragen. Es handelt sich dabei um eine «sanfte» Reform. Die Organisation und die parlamentarischen Abläufe wurden innerhalb der bisherigen Grundstrukturen aktualisiert.

Das Büro des Kantonsrats und die vorberatende Kommission haben insbesondere Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht beraten. Diese wird durch die Staatswirtschaftskommission (Regierungsrat, allgemeine Verwaltung) und die Justizprüfungskommission (Gerichte) ausgeübt. Insbesondere die gelegentlich kontroverse Oberaufsicht über die Gerichte wurde neu geregelt.

Zudem wurde die parlamentarische Stellung des Kantonsrats und der Ratsmitglieder gestärkt.

Der Regierungsrat und das Büro des Kantonsrats haben zudem beschlossen, dass ein Kommentar zu dieser Geschäftsordnung verfasst wird. Die Vorlagen an den Kantonsrat, die Vernehmlassungen, die Voten im Büro und in der vorberatenden Kommission sowie während der Beratungen des Kan-

tonsrats enthalten zahlreiche interessante und grundlegende Argumente. Diese Argumente dürfen nicht in Vergessenheit geraten. Sie wurden im Kommentar verarbeitet. Der Kommentar ist als praktische Hilfe für den Alltag konzipiert. Es handelt sich um einen Kommentar aus dem Kantonsrat und für den Kantonsrat. Die etwas früher verabschiedete Geschäftsordnung des Regierungsrats wird im Kommentar ebenfalls behandelt («Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug», Ein Kommentar für die Praxis, Dike Verlag, 2015, Zürich).

Tobias Moser
Landschreiber
tobias.moser@zg.ch



Vorankündigung: SGP-Jahrestagung in Liestal am 18./19. September 2015

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir freuen uns, Ihnen bekanntzugeben, dass die diesjährige Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am Freitag/Samstag, **18./19. September 2015**, auf Einladung des Landrates des Kantons Basel-Landschaft in **Liestal** stattfinden wird.

Nach einem gesellschaftlich-kulinarischen Programm am Freitagabend ab 16:30 Uhr, das uns auf die Höhen des Baselbieter Juras führen wird, findet am Samstagvormittag im Landratssaal des Regierungsgebäudes in Liestal die SGP-Jahrestagung statt. Neben den statutarischen Geschäften werden wir uns inhaltlich mit dem interessanten Schwerpunktthema

«Die freie parlamentarische Rede – ein Relikt aus alter Zeit?»

befassen, das von verschiedenen Referenten aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet werden wird.

Wir bitten Sie, sich diesen Termin zu notieren, und freuen uns darauf, Sie im Spätsommer im Baselbiet begrüßen zu dürfen. Die Einladung mit dem detaillierten Tagungsprogramm und den Anmeldeunterlagen erhalten Sie etwa Anfang Juni.

Assemblée annuelle 2015 de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) : préavis

Madame, Monsieur,

Nous avons le plaisir de vous informer que la prochaine assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires se tiendra **le vendredi 18 et le samedi 19 septembre 2015 à Liestal**. Nous remercions d'ores et déjà le Grand Conseil du canton de Bâle-Campagne, qui co-organisera cette manifestation.

Le programme commencera par une partie conviviale le vendredi dès 16 h 30, sur les hauteurs du Jura bâlois. Le lendemain ma-

tin, le volet officiel se déroulera au Palais du gouvernement du canton de Bâle-Campagne, en salle du Grand Conseil. La partie statutaire sera suivie de notre traditionnelle conférence, consacrée cette année au thème suivant :

« Débats parlementaires : la liberté de ton et l'art oratoire appartiennent-ils au passé ? »

Veillez dès à présent réserver cette date ; une invitation définitive accompagnée d'un programme détaillé et d'un bulletin d'inscription vous parviendra au début du mois de juin.

Nous réjouissons de vous rencontrer à cette occasion, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Preannuncio: Seduta annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP) il 18/19 settembre 2015 a Liestal

Gentili Signore e signori,

la Società svizzera per le questioni parlamentari e il Gran Consiglio del Cantone di Basilea Campagna hanno il piacere di invitarvi alla seduta annuale che si terrà venerdì **18** e sabato **19 settembre 2015 a Liestal**.

Dopo un programma sociale-culinario che dalle 16.30 di venerdì sera ci condurrà sulle alture del Giura basilese, sabato mattina si terrà la seduta annuale della SSP a Liestal nella sala del Gran Consiglio presso il Palazzo del governo. Oltre agli affari statutarci ci confronteremo con l'interessante tema

«La libertà di parola in Parlamento – un retaggio di altri tempi?»

analizzato da diverse angolature da vari relatori.

Vi preghiamo di segnare questo appuntamento e saremo felici di potervi dare il benvenuto a fine estate nel Cantone di Basilea Campagna. Riceverete l'invito con il programma dettagliato e la documentazione di iscrizione verso inizio giugno.

Institut für Rechtswissenschaft
und Rechtspraxis



Universität St.Gallen

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis

Gesetzgebung und Oberaufsicht:
Wer macht was und warum?

Freitag, 13. November 2015
Kongresshaus Zürich

«Wissen schafft
Wirkung» 

In Kooperation mit der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)

THEMEN

Einleitung • Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Gesetzgebung: Grundsätzliches, Initiativrecht, Erarbeitung Entwürfe, Plenumsberatung, Rolle der Kommissionen und der Regierung, Rechte der einzelnen Ratsmitglieder, der Fraktionen

Rolle der Parlamentsdienste: Bundesebene • Dr. iur. Christoph Lanz – **kantonale Ebene** • Patrick Trees, MAMAS und lic. iur. Christina Bundi – **kantonale Ebene** • Dr. iur. Roger Nobs

Oberaufsicht: Grundsätzliches, Informationsrechte der einzelnen, Ratsmitglieder, der Kommissionen, Mitwirkungspflichten u. -rechte der Regierung/Verwaltung, Vertraulichkeit, Nachkontrollen, Geschäftsbericht, Staatsrechnung, Koordination Geschäfts- und Finanzprüfung

Rolle der Parlamentsdienste: Bundesebene • Prof. em. Dr. Georg Müller – **kantonale Ebene** • Dr. iur. Thomas Säggerer – **kantonale Ebene** • Dr. iur. Moritz von Wyss

Zusammenarbeit Parlament – Regierung aus etwas Distanz betrachtet
aRR Dr. iur. Markus Notter

Workshop 1 – Gesetzgebung und **Workshop 2 – Oberaufsicht**

jeweils in 2 Gruppen, geleitet durch Referierende: Input, Besprechung von konkreten Fällen, Diskussion von Erfahrungen der Teilnehmenden

Panel mit den Referierenden | Diskussion mit dem Publikum • Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Kosten: CHF 400.– (inkl. Pausengetränke, Getränke im Plenum sowie das Stehbuffett am Mittag einschliesslich Mineralwasser und Kaffee; die Tagungsunterlagen werden elektronisch auf der IRP-Lernplattform zur Verfügung gestellt)

Weiterführende Informationen/Anmeldung unter:

Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG)

www.ird.unisg.ch bzw. QR-Code oder per Mail an ird@unisg.ch

in Kooperation mit der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)

www.sgp-ssp.net





Voranzeige

Le sixième Forum des services parlementaires

aura lieu

**le vendredi 26 juin 2015, de 9 h 30 à 13 h 15, dans le bâtiment
du Grand Conseil du canton de Berne.**

Trois sujets y seront abordés :

1. la confidentialité des procès-verbaux des commissions : l'exemple du canton de Berne ;
2. le caractère juridiquement contraignant des procès-verbaux des conseils et des commissions ;
3. le système d'établissement des procès-verbaux et les expériences faites en la matière.

L'invitation, qui fournira de plus amples informations sur la rencontre, sera mise en ligne sur notre site au début du mois de mai. Elle sera également adressée aux membres de la SSP par voie électronique.

Nous nous réjouissons de vous accueillir et vous souhaitons d'ores et déjà la bienvenue à Berne.

Das sechste Forum der Parlamentsdienste

findet am

**Freitag, 26. Juni 2015, 9:30 Uhr bis 13:15 Uhr
im Grossratsgebäude in Bern**

statt. Es wird drei Themenblöcke geben, und zwar

1. Vertraulichkeit von Kommissionsprotokollen am Beispiel des Kantons Bern
2. Rechtsverbindlichkeit der Rats- und Kommissionsprotokolle
3. Protokollierungssystem, Erfahrungsberichte

Die Einladung mit allen weiteren Angaben wird Anfang Mai auf der Homepage aufgeschaltet und den Mitgliedern der SGP elektronisch zugestellt.

Wir freuen uns auf Ihren Besuch in Bern und heissen Sie bereits jetzt herzlich willkommen.



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.luethi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: HayozMi@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Janine Rutz, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: janine.rutz@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.jenny@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Leiter Ratsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, F: 058 229 39 55, E: lukas.schmucki@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, Rond-Point Paradis 5, 3960 Sierre, T: 027 455 40 08, E: fernandemelly@netplus.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber Stellvertreter, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26, E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

Stadt Bern

Daniel Weber, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Susanna Lucio, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33, E: susanne.lucio@buelach.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49, E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31, E: uwe.krzesinski@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30, E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, E: grstr@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

Gemeinde Riehen

Katja Christ, iur. Sekretärin des Einwohnerrates, Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18, E: katja.christ@riehen.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St.Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Wetzikon

Michael Strebel, Ratssekretär des Grossen Gemeinderates, Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15, E: michael.strebel@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratschreiber Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: martin.wuermli@stadtzug.ch

Stadt Zürich

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates, Freiburg

Kassiererin

Fernande Melly-Fux, Sierre

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg; Gionata Buzzini, segretario generale del Gran Consiglio, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Glarus; Edith Mertens, Luzern; Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève; Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel; Ivo Müller, Kantonsrat AR, Herisau; Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Lausanne; Daniel Reuter, Zürich; Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste, Zürich



IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft: Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR, Tel. 026 305 10 55

Sekretariat und Vertrieb: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2015.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@parl.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

Secrétariat et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2015.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

Segretariato e distribuzione: Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2015.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@parl.admin.ch).

Produktion/Production/Produzione: Dike Verlag AG, Weinbergstrasse 41, 8006 Zürich, Tel.: 044/251 58 30, <http://www.dike.ch>

