

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

APS-Jahresrückblick 2021 – Rétrospective annuelle APS 2021

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2022. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: APS-Jahresrückblick 2021 – Rétrospective annuelle APS 2021, 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.01.2022.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Politische Grundfragen	1

Abkürzungsverzeichnis

SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund

USS Union syndicale suisse

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Politische Grundfragen

Politische Grundfragen

APS-Jahresrückblick 2021

Von Marc Bühlmann, Anja Heidelberger und Marlène Gerber

BERICHT
DATUM: 30.12.2021
MARC BÜHLMANN

Was wird vom vergangenen Jahr im kollektiven Gedächtnis bleiben? Die Lektüre der Überblicke aller Themenbereiche von Année Politique Suisse (APS) fördert drei sich in vielen Themenbereichen wiederfindende Hauptpunkte zu Tage: **die Covid-19-Pandemie, Diskussionen um Gräben in der Gesellschaft und die Auswirkungen der direkten Demokratie.**

Covid-19 trieb Politik, Gesellschaft und Medien vor sich her. Stundenlange Beratungen im Parlament, lautstarke Kritik an den Massnahmen, zwei Referenden und eine den Ansteckungswellen folgende Flut von Artikeln in den Medien – kein Thema hat im vergangenen Jahr über so lange Zeit so sehr bewegt wie die Pandemie. Der Streit um die Massnahmen gegen das Virus wurde denn auch vielfach als Indiz für eine **zunehmende Spaltung in der Gesellschaft** betrachtet. Wie in anderen Jahren auch manifestierten sich Gräben insbesondere auch aufgrund der **direkten Demokratie**, die nicht nur Anlass für emotionale Kampagnen bot, sondern auch unterschiedliche Einstellungen verschiedener Bevölkerungsgruppen zutage förderte. Insgesamt wurden sich die medialen Kommentatorinnen und Kommentatoren deshalb nicht einig, ob die direkte Demokratie zu einer Verstärkung der Gräben führt oder ob sie nicht vielmehr bestehende Gräben offenlegt und dabei gar zu deren Abschwächung beitragen kann.

Covid 19

Auch 2021 setzte sich das **Parlament** mit der Covid-19-Pandemie auseinander – konkret mit den dem Pandemieverlauf geschuldeten Revisionen des Covid-19-Gesetzes. Insgesamt dreimal widmete es sich der Aufdatierung der Massnahmen, wobei es jeweils zu heftigen Diskussionen um die Frage kam, wie der Pandemie am besten begegnet werden könne. Insbesondere die – nach der im Dezember 2020 verabschiedeten ersten Revision – bereits im Frühjahr angegangene zweite Revision des Covid-19-Gesetzes war sehr umstritten, zumal sie in die Höhephase der Diskussionen um die Öffnungsschritte nach der zweiten Covid-19-Welle fiel. In der dritten (Sommer-session) und insbesondere in der vierten Revision (Winter-session) verlängerte das Parlament der epidemiologischen Realität folgend Teile der bisherigen Massnahmen – auch über die ursprüngliche Gültigkeit des Covid-19-Gesetzes bis Ende 2021 hinaus.

Wie sehr das Parlament eben ein Spiegel der **Gesellschaft** ist, zeigte sich in den zahlreichen teilweise heftig geführten öffentlichen Auseinandersetzungen zum Thema Covid-19. Gleich zweimal wurde gegen das Covid-19-Gesetz bzw. dessen Revision das Referendum ergriffen. Der Verein «Freunde der Verfassung», einer von zahlreichen neuen politischen Covid-19-Protestbewegungen, die in den letzten Monaten gegründet wurden, war dabei bei beiden Unterschriftensammlungen federführend. Es kam damit zur paradoxen Situation, dass im Juni und im November über ein Gesetz abgestimmt wurde, das in der Zwischenzeit jeweils bereits wieder revidiert worden war. In beiden Fällen hiess die Stimmbevölkerung das Gesetz mit über 60 Prozent Ja-Stimmen gut. Im teilweise sehr emotional geführten Abstimmungskampf, der überdies von zahlreichen, durch Massnahmenskeptikerinnen und -skeptiker organisierte Demonstrationen begleitet wurde, zeigte sich die schiere Unmöglichkeit, der Krise in einer Form zu begegnen, die alle Beteiligten zufrieden stellen würde. Als hauptsächlicher Zankapfel entpuppte sich dabei vor allem das Thema «Impfung»: War man zu Beginn der Pandemie noch davon ausgegangen, die Krise durch einen breiten Einsatz verschiedener Vakzine rasch beenden zu können, zeigte sich bald, dass sich die schon früh in Umfragen ermittelte relativ breite Impfskepsis nicht vollständig legen oder gar beseitigen lassen würde. Ende 2021 war knapp ein Drittel der Schweizer Bevölkerung nicht gegen Covid-19 geimpft, ein Rekordwert in Europa.

Die von zahlreichen Interessenorganisationen beeinflussten Debatten im Rahmen von Covid-19 drehten sich jedoch nicht nur um die Impfung. Regelmässig wurde auch über

den Föderalismus bzw. über die Frage, welche Kompetenzen die Kantone in der Pandemie haben sollen, gestritten: Dürfen Kantone auch in einer Krise als Labor für neue, innovative Ideen gelten oder sollte während einer Krise besser zentralistisch entschieden werden? Viel Anlass für Streit gab Covid-19 auch im Rahmen der Wirtschaftspolitik, die zwar im Parlament weniger zu tun gab als im Vorjahr (vgl. Abbildung 2 zu den behandelten Parlamentsgeschäften im Anhang), bei der es aber fast epische Auseinandersetzungen um die Frage gab, wann Terrassen von Restaurants geöffnet werden dürfen oder wie der Ausstieg aus dem Lockdown geregelt werden soll, auch um den Tourismus nicht weiter als nötig einzuschränken. Heftig waren auch die Diskussionen zwischen Befürwortenden und der Gegnerschaft von Masken-tragepflicht und Teststrategien in den Schulen oder die Debatten um die Unterstützungsmassnahmen für Kulturschaffende.

Aber auch in weiteren Themenbereichen kam es zu Pandemie-bedingten Auswirkungen. Dank der Erhöhung der Härtefallgelder wurde der Streit um die Geschäftsmieten im Jahr 2021 jedoch deutlich weniger hitzig geführt als noch im Vorjahr. Für einige Belustigung sorgte die Rekrutenschule im Frühjahr, die über eine kurze Zeit in Form von Home-Schooling durchgeführt wurde. Einen eigentlichen Schub bedeutete die Pandemie schliesslich für die Förderung von Homeoffice und allgemein für die Flexibilisierung und Digitalisierung der Arbeitswelt, bei der auch der Bund mit gutem Beispiel vorangehen möchte.

Ob all diesen politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen vermag es kaum zu verwundern, dass kein anderes Thema in den Printmedien mit Abstand so viel Aufmerksamkeit erhielt wie die Pandemie und die damit verbundenen Ereignisse (vgl. Abbildung 1 zur Medienentwicklung im Anhang). Zwar ging der Anteil Artikel zu diesem Thema im Vergleich zum Vorjahr ein wenig zurück, noch immer aber war fast jeder fünfte Zeitungsartikel in der APS-Mediendokumentation 2021 Covid-19 gewidmet. Interessant ist dabei, dass die Konjunktur der Berichterstattung fast parallel zur Entwicklung der Fallzahlen (Abbildung 4 im Anhang) verläuft.

In den Medien kaum zu reden gab hingegen die finanzielle Unterstützung des öffentlichen Verkehrs, der von der Covid-19-Krise aufgrund des Passagerrückgangs stark betroffen war. Überhaupt weckte die Finanzierung der Krisenfolgen, für die das Parlament für das Jahr 2021 fast CHF 25 Mrd. bewilligte – der Grossteil davon für Ausgaben für Kurzarbeits- und Erwerbsausfallentschädigungen –, kaum öffentliche Debatten. Mediale Diskussionen flammten höchstens kurz auf, als Begehrlichkeiten auf die zusätzlichen Nationalbankgewinne wach wurden, mit denen die Pandemiefolgen abgedeckt werden könnten.

Verschärfte Konflikte

Im Vergleich zu früheren Jahren besonders virulent waren 2021 auch die Diskussionen über eine Verschärfung verschiedener Konflikte und gar über eine allfällige Spaltung der Gesellschaft. Sehr viel Druckerschwärze wurde etwa für die Berichterstattung über die zahlreichen Demonstrationen der Covid-Massnahmen-Gegnerinnen und -Gegner verwendet. Nachdem es in mehreren Städten zu Manifestationen und vor allem in Bern zu Ausschreitungen und Demonstrationsverboten gekommen war, befürchteten die Medien eine zunehmende Radikalisierung der Massnahmegegnerinnen und -gegner. Aber auch diese befürchteten eine Spaltung der Gesellschaft, zumal sie sich aufgrund der eingeführten Zertifikatspflicht von der Teilhabe am öffentlichen Leben ausgeschlossen fühlten.

Im Frühjahr publizierte Zahlen des Fedpol aus dem Jahr 2020 zeigten, dass Bedrohungen gegen Bundesbehörden und Politikerinnen und Politiker mit Ausbruch und Fortschritt der Pandemie zugenommen hatten. Aber auch während des Abstimmungskampfes zu den Agrarinitiativen im Juni 2021 kam es zu Bedrohungen gegen Befürwortende der Initiative.

Ob der lauten und hitzig geführten Diskussionen rund um die Covid-19-Gesetzesrevisionen muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass die Schweiz das einzige Land ist, in dem die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über einen Teil der Pandemiemassnahmen abstimmen konnten. Wurde der direkten Demokratie diesbezüglich jüngst teilweise unterstellt, dass sie neue Gräben schaffe, besteht durchaus auch die Möglichkeit, dass sie stattdessen eine verstärkte gesellschaftliche Debatte und womöglich gar eine Versachlichung der Politik erlaubt. In dem Sinne könnte sich die Möglichkeit der Abstimmung über die Corona-Politik zumindest mittel-

bis längerfristig vielmehr als Ventil für aufgestauten politischen Druck erweisen.

Nicht nur an geeigneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie spalteten sich 2021 die Meinungen. Wie bereits bei anderen Abstimmungen in den letzten Jahren manifestierte sich auch in diesem Jahr bei einigen Abstimmungen ein Graben zwischen Stadt und Land. Neben der Pestizid- und Trinkwasserinitiative offenbarte sich dieser auch beim überraschend abgelehnten CO₂-Gesetz. Politisiert wurde der Stadt-Land-Graben im Nachgang zu diesen Abstimmungen von der SVP, die im Rahmen von 1.-August-Reden einen Bruch zwischen Stadt und Land ausmachte und dies dem «Schmarotzertum» der Städte und der städtischen Arroganz von «Luxus-Sozialisten und Bevormunder-Grünen» zuschrieb.

Die meisten Gräben, über die im Jahr 2021 diskutiert wurden, waren jedoch alles andere als neu. Gerade der Graben in der Klimapolitik hatte in früheren Jahren, insbesondere im Jahr 2019, zu deutlich stärkeren innenpolitischen Auseinandersetzungen geführt als im Berichtsjahr, wie sowohl die Anzahl Demonstrationen zu diesem Thema als auch der Anteil Zeitungsberichte (vgl. Abbildung 1 im Anhang) oder eingereichter Vorstösse im Parlament (vgl. Abbildung 3 im Anhang) verdeutlichten. Unklar blieb nun diesbezüglich, wie die Klimastrategie des Bundes nach dem Nein zum CO₂-Gesetz umgesetzt werden soll. Die klare Ablehnung entsprechender Vorstösse im Parlament verdeutlichte, dass Anliegen zu Nachhaltigkeit und Klimaschutz in der Finanzwirtschaft noch immer einen schweren Stand haben. Insgesamt scheint die Klimapolitik im Vergleich zu früheren Jahren etwas an Virulenz verloren zu haben. Ausnahme war die starke mediale Beachtung von Umweltschutzfragen im Rahmen der erwähnten Vorlagen des Urnengangs im Juni (vgl. Abbildung 5 im Anhang).

Ein neues Kapitel wurde zu einem seit langer Zeit virulenten Graben der Schweiz geschrieben: zur Frage der Beziehung zur EU. Wohl auch weil innenpolitisch keine Einigkeit über das weitere Vorgehen herrschte, wurden die Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU beendet. Freilich bleibt auch nach dem Abbruch höchst umstritten, wie es in den Beziehungen zur EU weitergehen soll. Insbesondere für die Energiepolitik wäre aber eine funktionierende Beziehung zur supranationalen Organisation von grosser Wichtigkeit, um die 2021 in Politik und Medien breit diskutierte mögliche Stromknappheit zu bekämpfen. Mit Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen rückte auch eine Assoziierung der Schweiz an das Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe 2021-2027 wieder weiter in die Ferne.

Und wie gross ist der Graben nach wie vor in der Gleichstellungspolitik? Auch 50 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts ist die tatsächliche Gleichberechtigung noch nicht verwirklicht, was zuletzt im Rahmen der Frauensession oder anlässlich der offiziellen Feier zum Stimmrechts-«Jubiläum» betont wurde. Inwiefern die vom Bundesrat im April erstmals präsentierte nationale Gleichstellungsstrategie zur Verbesserung der Situation beitragen wird, blieb dabei umstritten. Nicht zuletzt verbleibt auch auf kantonaler und kommunaler Ebene Handlungsbedarf hinsichtlich der politischen Repräsentation von Frauen: Zwar kam es 2021 in Neuenburg zu einer Premiere – erstmals sitzen in einem kantonalen Parlament mehr Frauen als Männer –, im Kanton Wallis wurde im selben Jahr aber ein reines Männergremium in die Regierung bestellt – wie es ebenso in sechs weiteren Kantonen (AG, AR, GR, LU, TI, UR) aktuell besteht.

Einige Beispiele aus dem Jahr 2021 verdeutlichen nun aber, dass Auseinandersetzungen letztlich auch den Treibstoff von Politik darstellen und Gräben zumindest nicht für alle Zeit unüberbrückbar bleiben. So stiessen etwa einige Bestrebungen für einen Ausbau erneuerbarer Energien im Parlament im Unterschied zu früher neuerdings kaum mehr auf Widerstand. Auch die Verbesserung der sozialen Absicherung von Bäuerinnen scheint letztendlich mehrheitsfähig zu werden: Trotz der Sistierung der Agrarpolitik 22+ wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zur Verbesserung der Situation von Bäuerinnen mit grosser Mehrheit angenommen. Wie Gräben langfristig zugeschüttet werden, zeigte auch das Beispiel «Moutier»: Die Bernjurassische Stadt entschied im März 2021, vom Kanton Bern in den Kanton Jura zu wechseln, was auch national für grosses Medieninteresse sorgte, weil damit der jahrzehntelange institutionalisierte Prozess zur sogenannten «Jura-Frage» endete. Eine hochemotionale Frage konnte so letztlich friedlich geregelt werden. Auch dass im Jahr 2021 die Ehe für alle – lange Zeit ein durchaus emotionales und umstrittenes Thema – von beinahe zwei Dritteln der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen wurde, verdeutlicht, dass sich Gräben im Laufe der Zeit auch schliessen können. Schliesslich gab es 2021 auch mindestens zwei sportliche Ereignisse, die ein Gefühl nationaler Einigkeit zu evozieren

vermochten: die Erfolge der Schweizer Sportlerinnen und Sportler bei den olympischen Sommerspielen und bei der Fussball-EM.

Direkte Demokratie

Auch 2021 wurden viele politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen mithilfe der direkten Demokratie ausgetragen. Dies zeigt sich etwa in der APS-Zeitungsanalyse (Abbildung 5 im Anhang), welche für die meisten Abstimmungsthemen jeweils in den Wochen vor dem entsprechenden Urnengang eine überdurchschnittliche hohe mediale Aufmerksamkeit ausweist. Dass die Medien auch künftig einer politisch interessierten Öffentlichkeit als umfassende Informationsbasis dienen können, bedingt freilich, dass sie zur Qualität der jeweiligen Diskurse in Abstimmungskampagnen beitragen, was aufgrund der abnehmenden Werbeeinnahmen und der weiterhin zunehmenden Konzentration in der Medienlandschaft im Berichtsjahr teilweise in Frage gestellt wurde.

2021 standen in vier Urnengängen insgesamt dreizehn Vorlagen zur Abstimmung, die verschiedene Besonderheiten aufwiesen (vgl. dazu auch unsere Abstimmungsplattform www.swissvotes.ch). Nach 2014 erst zum zweiten Mal in der Geschichte der direkten Demokratie wurden im gleichen Jahr zwei Volksinitiativen angenommen, die Volksinitiative für ein «Ja zum Verhüllungsverbot» und die «Pflegeinitiative». Erstere lieferte ein weiteres Beispiel dafür, dass sich das Initiativrecht auch als Problem für Minderheiten erweisen kann: Als Gründe für die knappe Annahme der Initiative machte die Nachabstimmungsbefragung Argwohn gegen Islamismus, aber auch sicherheitspolitische und feministische Argumente aus. Zum ersten Mal seit 40 Jahren gelang mit der «Pflegeinitiative» zudem einem Begehren aus Gewerkschaftskreisen die Annahme an der Urne. Der knapp über 60 Prozent zu liegenden Ja-Stimmenanteil dürfte wohl auch der sehr schwierigen Situation des Pflegepersonals während der Covid-19-Pandemie geschuldet sein. An der Urne abgelehnt wurden neben den beiden Agrarinitiativen auch die Justiz-Initiative und die 99-Prozent-Initiative.

Neben den beiden oben erwähnten Referenden zum Covid-19-Gesetz konnten sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu fünf weiteren vom Parlament beschlossenen Gesetzesrevisionen äussern. In der Mehrheit der Fälle (5) folgte die Stimmbevölkerung Regierung und Parlament, so neben den Covid-Gesetzesrevisionen auch bezüglich des Gesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, des Freihandelsabkommens mit Indonesien und der «Ehe für alle». Neben dem CO₂-Gesetz erlitt aber auch das Gesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID) an der Urne eine Niederlage. Damit entschied sich die Stimmbevölkerung insgesamt bei neun von 13 Vorlagen entsprechend den Empfehlungen von Parlament und Bundesrat (69%) – ein eher unterdurchschnittlicher Unterstützungsgrad, wenn er mit dem jährlichen Mittelwert von 79 Prozent seit 1970 verglichen wird. 2021 war hingegen ein Rekordjahr bezüglich Abstimmungsbeteiligung: Im Schnitt beteiligten sich 57.9 Prozent der Stimmberechtigten an den vier Urnengängen. Noch nie seit 1971 war die durchschnittliche Beteiligung pro Jahr somit höher als 2021.

Auch für das kommende Jahr kündigten sich 2021 bereits mehrere Referenden an, so stehen die Abstimmungen zum Medienpaket und gegen die Abschaffung der Stempelsteuer bereits für Februar 2022 auf dem Plan. Ebenfalls in Aussicht gestellt wurde Ende Jahr ein Referendum zur AHV 21, welche der SGB unter anderem wegen der Erhöhung des Frauenrentenalters an der Urne bekämpfen will.

Voraussichtlich keinen Urnengang – ausser es wird noch ein Referendum ergriffen – wird es zu vier zustande gekommenen Initiativen geben, denen Regierung und Parlament im Jahr 2021 einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellten. So zeigten sich die Initiantinnen und Initianten der Transparenzinitiative, der Korrektur-Initiative, der Organspende-Initiative und der Fair-Preis-Initiative insofern mit der Umsetzung der Teilforderungen ihrer Vorstösse einverstanden, dass sie ihre Volksbegehren in der Folge zurückzogen. Dass gleich vier Begehren im gleichen Jahr zurückgezogen wurden, ist ziemlich selten.

Schliesslich kamen im vergangenen Jahr zahlreiche neue Initiativen zustande oder wurden neu lanciert. Somit wird es auch in den kommenden Jahren eine breite Palette an politischen Auseinandersetzungen geben. Natürlich wird auch das Parlament mit seiner Arbeit diese Auseinandersetzungen weiterhin befeuern. So zeigt unsere Auswertung zu den 2021 eingereichten Vorstössen, dass National- und Ständerat in den kommenden Jahren vor allem bei den Themen Frauen- und Gleichstellungspolitik,

Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Aussen- und Agrarpolitik ein grösseres Diskussionsbedürfnis zu haben scheinen als in früheren Jahren. Aber auch in der Sicherheits- und Bildungspolitik wartet im kommenden Jahr wohl einige Arbeit auf das Parlament. Deutlich weniger Vorstösse als noch im Vorjahr wurden hingegen in der Wirtschafts- und Umweltschutzpolitik eingereicht (vgl. Abbildung 3 zu den neuen Parlamentsgeschäften im Anhang).

Wie stark 2022 auch Covid-19 noch Thema sein wird und wie sehr die anstehenden Debatten Misstrauen mobilisieren, Gräben ausheben und Spaltungen sichtbar machen – oder aber Vertrauen schaffen, Integration fördern und langfristig befriedend wirken, wird sich weisen. Ein Blick in die Vergangenheit wie auch zurück ins 2021 legt den Schluss nahe, dass wohl von allem immer etwas dabei sein wird.¹

BERICHT
DATUM: 30.12.2021
MARC BÜHLMANN

Rétrospective annuelle APS 2021

Marc Bühlmann, Anja Heidelberger, Marlène Gerber
(Traduction: Karel Ziehl)

Que restera-t-il dans la mémoire collective de l'année écoulée? Une lecture des aperçus de tous les domaines thématiques d'Année Politique Suisse (APS) fait ressortir trois points principaux qui se retrouvent dans de nombreux domaines: **la pandémie de Covid-19, les discussions sur les clivages dans la société et les effets de la démocratie directe.**

Le **Covid-19** a bousculé tant la politique, la société que les médias. Des heures de délibérations au Parlement, des critiques virulentes à l'encontre des mesures, deux référendums et un flot d'articles dans les médias qui suivait les vagues de contagion: aucun autre sujet que la pandémie n'a autant animé, sur une période aussi longue, les débats l'année dernière. Les contestations sur les mesures prises contre le virus ont souvent été considérées comme l'indice d'une division de plus en plus marquée au sein de la société. Comme ce fut déjà le cas lors de précédentes années, les clivages se sont notamment manifestés en raison de la démocratie directe, qui n'a pas seulement donné lieu à des campagnes émotionnelles, mais a également révélé des différences de point de vue entre différents groupes de population. C'est pour cela que, dans l'ensemble, il n'y avait pas de consensus parmi les commentatrices et commentateurs sur le fait de savoir si la démocratie directe tend à renforcer les clivages ou si, au contraire, elle ne dévoilerait pas simplement des clivages déjà existants, contribuant peut-être même à les atténuer.

Covid-19

2021 a été une année durant laquelle le Parlement s'est confronté à la pandémie de Covid-19, en menant des révisions de la Loi Covid-19 en fonction de l'évolution de la situation. Il s'est penché à trois reprises sur une actualisation des mesures, avec, à chaque fois, de vives discussions sur la meilleure manière de faire face à la pandémie. Les débats qui ont suivi la première révision achevée en décembre 2020 et qui ont mené, déjà au printemps 2021, à la deuxième révision de la Loi Covid-19, auront été particulièrement houleux. Ceci d'autant plus que ces débats ont eu lieu au plus fort des discussions sur les étapes d'ouverture après la deuxième vague de Covid-19. Lors de la troisième (session d'été) et particulièrement lors de la quatrième révision (session d'hiver), le Parlement, suivant la réalité épidémiologique, décidera de prolonger certaines des mesures existantes au-delà de la validité initiale de la Loi Covid-19, qui se limitait à fin 2021.

Les nombreux débats publics, parfois violents, sur le Covid-19 ont montré à quel point le Parlement est un miroir de la société. Par deux fois, un référendum a été lancé, respectivement contre la Loi Covid-19 et l'une de ses révisions. L'association des « Amis de la Constitution » – l'un des nombreux nouveaux mouvements politiques de protestation nés lors de ces derniers mois suite à la pandémie – a réussi à récolter suffisamment de signatures. On en est donc arrivé à la situation paradoxale où l'on votait en juin, puis en novembre, sur une loi qui avait déjà été révisée entre-temps. Dans les deux cas, le corps électoral approuvera toutefois la loi à plus de 60 pour cent. Ces deux campagnes de votation, parfois très émotionnelles et accompagnées de nombreuses manifestations organisées par des personnes se montrant critiques quant aux mesures prises, ont montré l'impossibilité d'aborder la crise sous une forme qui satisfasse toutes les parties. Le thème de la vaccination s'est révélé être la principale

potentiel de discordance: alors qu'au début de la pandémie, on espérait encore pouvoir mettre rapidement fin à la crise en recourant largement à la vaccination, il a été assez vite clair que le scepticisme relativement large à l'égard de la vaccination, révélé très tôt par les sondages, ne pourrait pas être complètement dissipé ni même éliminé. Fin 2021, près d'un tiers de la population suisse n'était pas vaccinée contre le Covid-19, un record en Europe.

Les débats autour du Covid-19, influencés par de nombreux groupes d'intérêt, n'ont toutefois pas uniquement porté sur la vaccination. Le fédéralisme et la question des compétences des cantons en cas de pandémie ont également fait l'objet de joutes verbales régulières: Les cantons peuvent-ils être considérés comme des laboratoires d'idées nouvelles et innovantes, même en temps de crise, ou est-il préférable de prendre des décisions centralisées dans ce genre de situation? Le Covid-19 a également donné lieu à de nombreuses controverses dans le cadre de la politique économique, qui a certes donné lieu à moins de travail pour le Parlement que l'année précédente (cf. figure 2 sur les affaires parlementaires traitées en annexe), mais qui a donné lieu à des débats parfois mémorables qui ont eu lieu sur la question de savoir quand les terrasses des restaurants pourraient ouvrir ou de quelle manière la sortie du confinement devait être réglée, notamment pour ne pas restreindre plus que nécessaire le tourisme. Les discussions entre les partisan.ne.s et les opposant.e.s du port obligatoire du masque et des stratégies de test dans les écoles, tout comme celles entourant les mesures de soutien au monde culturel ont également été houleuses.

Mais la pandémie a également eu des répercussions dans d'autres domaines. Grâce à l'augmentation des allocations pour cas de rigueur, la bataille autour des loyers commerciaux a été nettement moins houleuse cette année que l'année précédente. L'école de recrues du printemps, qui s'est déroulée pendant une courte période sous forme d'enseignement à distance, a suscité un certain amusement. Enfin, la pandémie a donné un véritable coup de fouet à la mise en place du télétravail et, plus généralement, à la flexibilisation et à la numérisation du monde du travail; aspects sur lesquels la Confédération souhaite servir d'exemple.

Au vu de tous ces débats politiques et sociétaux, il n'est guère surprenant de constater qu'aucun autre sujet n'ait suscité autant d'attention dans la presse écrite que la pandémie et les événements qui y sont liés (cf. figure 1 sur l'évolution des médias en annexe). La proportion d'articles consacrés à ce thème a, certes, légèrement diminué par rapport à l'année précédente, mais près d'un article de presse sur cinq documenté par APS en 2021 était consacré au Covid-19. Il est intéressant de constater que les variations dans la couverture médiatique évoluent presque parallèlement à l'évolution du nombre de cas (cf. figure 4 en annexe).

En revanche, le soutien financier aux transports publics – fortement touchés par la crise du Covid-19 en raison de la baisse du nombre de passagers – n'a guère fait parler de lui dans les médias. Le financement des conséquences liées à la crise, pour lequel le Parlement a accordé près de CHF 25 milliards pour l'année 2021 – dont la majeure partie pour les indemnités de chômage partiel et de perte de gain – n'a guère fait l'objet de discussions dans les médias. Les discussions médiatiques se sont, tout au plus, brièvement enflammées lorsque des revendications ont été émises d'utiliser les bénéfices additionnels de la Banque nationale afin d'atténuer les conséquences de la pandémie.

Des conflits exacerbés

Par rapport aux années précédentes, les discussions sur l'aggravation de différents conflits, voire sur une éventuelle division de la société, ont été particulièrement virulentes en 2021. Beaucoup d'encre a ainsi été utilisée pour rendre compte des nombreuses manifestations des opposantes et opposants aux mesures de lutte contre le Covid-19. Plusieurs villes, mais Berne en particulier, ont été touchées par ces événements, débouchant parfois sur des débordements et des interdictions de manifester. Les médias ont, ainsi, redouté une radicalisation croissante des opposantes et opposants aux mesures. Elles et ils craignaient toutefois eux aussi une division de la société, particulièrement suite à l'introduction du certificat obligatoire, les opposantes et opposants à cet outil disant se sentir exclus de la participation à la vie sociale. Dans la même veine, les chiffres publiés au printemps par Fedpol pour l'année 2020 ont montré que les menaces contre les autorités fédérales et les politiciens ont à nouveau augmenté avec l'apparition et la progression de la pandémie. La campagne de votation

sur les initiatives agricoles au juin 2021 a également été source de nombreuses menaces contre les partisans et partisanes des deux textes.

Malgré les discussions bruyantes et enflammées autour des révisions de la loi Covid-19, il faut également garder à l'esprit que la Suisse est le seul pays où les votantes et votants ont eu la possibilité de se prononcer sur une partie des mesures de lutte contre la pandémie. Si la démocratie directe a récemment été accusée de créer de nouveaux clivages, il est tout à fait possible qu'elle permette, au contraire, de renforcer le débat social et peut-être même de mener à une objectivation de la politique. En ce sens, la possibilité de voter sur la politique de lutte contre le Covid-19 pourrait plutôt s'avérer être, du moins à moyen ou long terme, un exutoire de la pression politique accumulée.

En 2021, les opinions ne se sont pas seulement divisées sur les mesures appropriées pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Comme lors d'autres votations ces dernières années, un fossé s'est également manifesté entre les villes et les campagnes lors de plusieurs scrutins. Outre les initiatives sur les pesticides et l'eau potable propre, ce fossé s'est également matérialisé lors du rejet surprise de la Loi sur le CO₂. Suite à ces votations, le clivage ville-campagne a été politisé par l'UDC qui, dans le cadre du discours du 1er août, a mis en évidence une rupture entre la ville et la campagne, attribuant cette situation à la «politique des parasites» pratiquée par les villes et à l'arrogance urbaine de la «gauche caviar et [des] moralisateurs verts».

La plupart des clivages qui ont fait l'objet de discussions en 2021 étaient toutefois loin d'être nouveaux. Les dissensions en matière de politique climatique, en particulier, avaient au contraire donné lieu à des débats politiques bien plus importants les années précédentes, notamment en 2019, par rapport à l'année sous revue, comme l'ont illustré tant le nombre de manifestations que la proportion d'articles de presse (cf. figure 1 en annexe) ou d'interventions déposées au Parlement sur ce thème (cf. figure 3 en annexe). La stratégie climatique de la Confédération reste peu claire après le rejet de la loi sur le CO₂. Le rejet net de plusieurs interventions parlementaires sur les questions de durabilité et de la protection du climat dans l'économie financière indique que ce thème ne joue actuellement pas un rôle important dans ce secteur. Dans l'ensemble, la politique climatique semble avoir perdu un peu de sa virulence par rapport aux années précédentes. La forte attention portée aux questions de la protection de l'environnement dans le cadre de la votation de juin mentionnée précédemment constitue une exception (cf. figure 5 en annexe).

Un nouveau chapitre a été écrit sur un clivage exacerbé que la Suisse connaît depuis longtemps: la question des relations avec l'UE. C'est notamment à cause d'un manque d'unanimité au sein de la politique intérieure sur la suite des opérations que les négociations sur l'accord-cadre avec l'UE ont pris fin. Il est certain qu'après cette rupture, l'avenir des relations avec l'UE reste très controversé. En ce qui concerne la politique énergétique, en particulier, des relations fonctionnelles avec l'organisation supranationale seraient d'une très grande importance, notamment pour éviter une éventuelle pénurie d'électricité, largement discutée cette année dans les médias et au sein de la politique. En plus, avec l'interruption des négociations sur l'accord-cadre, l'association de la Suisse au programme-cadre de recherche Horizon Europe 2021-2027 s'est à nouveau éloignée.

Et quelle est l'ampleur du fossé qui subsiste en matière de politique d'égalité? Même si 50 ans ont passé suite à l'introduction du droit de vote et d'éligibilité des femmes, l'égalité effective n'est toujours pas atteinte, ce qui a récemment été soulignée dans le cadre de la session des femmes ou lors de la célébration officielle du «jubilé» du droit de vote. La question de savoir dans quelle mesure la toute première stratégie nationale pour l'égalité, présentée en avril par le Conseil fédéral, contribuera à améliorer la situation reste controversée. Par ailleurs, il reste encore beaucoup à faire au niveau cantonal et communal en ce qui concerne la représentation politique des femmes: Certes, une première a eu lieu à Neuchâtel en 2021 – pour la première fois, il y a plus de femmes que d'hommes dans un parlement cantonal –, mais le canton du Valais a nommé la même année un organe exclusivement masculin au gouvernement – une situation qui se retrouve dans six autres cantons (AG, AR, GR, LU, TI, UR).

Quelques exemples de l'année 2021 montrent que les débats sont finalement également le moteur de la politique et que les clivages ne restent pas éternellement irréconciliables. Ainsi, certains efforts visant à développer les énergies renouvelables ne rencontrent guère plus d'opposition au Parlement. L'amélioration de la protection sociale des paysannes semble elle aussi enfin susceptible de recueillir une majorité:

Malgré la suspension de la Politique Agricole 22+, plusieurs interventions parlementaires visant à améliorer la situation des paysannes ont été adoptées à une large majorité.

Quelques exemples de l'année 2021 montrent que les débats sont finalement également le moteur de la politique et que les clivages ne restent pas éternellement irréconciliables. Ainsi, certains efforts visant à développer les énergies renouvelables ne rencontrent guère plus d'opposition au Parlement. L'amélioration de la protection sociale des paysannes semble elle aussi enfin susceptible de recueillir une majorité: Malgré la suspension de la Politique Agricole 22+, plusieurs interventions parlementaires visant à améliorer la situation des paysannes ont été adoptées à une large majorité. L'exemple de Moutier a également montré comment les fossés peuvent être comblés à long terme. La ville du Jura bernois a, en effet, décidé en mars 2021 de passer du canton de Berne au canton du Jura, ce qui n'a pas manqué de susciter un grand intérêt médiatique au niveau national, car cela mettait fin à un processus institutionnalisé de plusieurs décennies sur ladite «Question jurassienne». Cette thématique hautement émotionnelle aura ainsi finalement pu être réglée de manière pacifique. Le fait que le mariage pour tous – un sujet longtemps émotionnel et controversé – ait été soutenu en 2021 par presque de deux tiers des votantes et votants et un autre exemple de ces fossés qui se referment au fil du temps. Finalement, au moins deux événements sportifs ont suscité un sentiment d'unité nationale en cette année 2021, avec les succès des sportives et sportifs suisses aux Jeux olympiques d'été et à l'Euro de football.

Démocratie directe

2021 a également été une année où de nombreux débats politiques et sociétaux ont été menés par le biais de la démocratie directe. C'est ce que montre l'analyse des journaux d'APS (cf. figure 5 en annexe), qui révèle une attention médiatique supérieure à la moyenne pour la plupart des thèmes de votation. Que les médias puissent continuer à être des sources d'informations exhaustives pour les personnes intéressées par la politique, et qu'ils puissent ainsi contribuer à la qualité des discussions lors des campagnes de votation a été remis – au moins partiellement – en question cette année en raison de la baisse des recettes publicitaires et de la concentration toujours croissante dans le paysage médiatique.

En 2021, treize objets au total, comportant chacun des spécificités propres, ont été soumis au vote lors de quatre scrutins distincts (cf. aussi notre base de données sur toutes les votations populaires en Suisse sous www.swissvotes.ch). Pour la deuxième fois seulement dans l'histoire de notre démocratie directe après 2014, deux initiatives populaires ont été acceptées la même année: l'initiative «Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage» et l'initiative «Pour des soins infirmiers forts». La première a constitué un nouvel exemple du fait que le droit d'initiative peut aussi s'avérer être un problème pour les minorités. D'après les sondages post-vote, les arguments qui auront fait mouche et permis l'acceptation à une courte majorité de cette initiative ont été la méfiance envers l'islamisme, mais également des préoccupations de l'ordre de la politique de sécurité et féministes. Avec l'initiative « Pour des soins infirmiers forts », les milieux syndicaux sont parvenus, pour la première fois depuis plus de 40 ans, à faire accepter l'une de leur requête. Les plus de 60 pour cent d'approbation peuvent, sans doute, s'expliquer par la situation difficile vécue par le personnel soignant durant la pandémie de Covid-19. Outre les deux initiatives agricoles, l'initiative sur la justice ainsi que l'initiative 99% ont été rejetées par le corps électoral.

En plus des deux référendums susmentionnés sur la loi Covid-19, les électrices et électeurs ont pu se prononcer sur cinq autres révisions législatives adoptées par le Parlement. Dans la majorité des cas (5), le corps électoral a suivi le gouvernement et le Parlement, notamment, en plus des révisions de la loi Covid-19, sur la Loi sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, sur l'accord de libre-échange avec l'Indonésie et sur le «mariage pour tous». Outre la Loi sur le CO2, la Loi sur les services d'identification électronique (E-ID) a également subi une défaite dans les urnes. Au total, les citoyennes et citoyens se sont donc prononcés sur 9 des 13 objets conformément aux recommandations du Parlement et du Conseil fédéral (69%) – un taux de soutien plutôt inférieur à la moyenne annuelle de 79 pour cent depuis 1970. En revanche, 2021 a été une année record en termes de participation aux votations: En moyenne, 57.9 pour cent des votantes et votants ont participé aux quatre scrutins. Jamais depuis 1971, la participation moyenne par an n'a été aussi élevée qu'en 2021.

Plusieurs référendums ont déjà été annoncés en 2021 pour l'année prochaine. Ainsi, les votations sur le train de mesures en faveur des médias et contre la suppression du droit de timbre sont déjà prévues pour février 2022. Un référendum sur le projet AVS 21, que l'USS veut combattre dans les urnes notamment en raison du relèvement de l'âge de la retraite des femmes, a également été annoncé en fin d'année.

Il n'y aura probablement pas de votation – à moins qu'un référendum ne soit lancé – sur quatre initiatives qui ont abouti et auxquelles le gouvernement et le Parlement ont opposé, en 2021, un contre-projet indirect. Ainsi, les auteurs de l'initiative sur la transparence, de l'initiative correctrice, de l'initiative en faveur du don d'organes et de l'initiative pour des prix équitables se sont montrés satisfaits de la mise en œuvre partielle de leurs exigences, si bien qu'en conséquence, ils ont retiré leurs initiatives populaires. Il est assez rare que quatre initiatives soient retirées la même année.

Finalement, de nombreuses nouvelles initiatives ont vu le jour ou ont été lancées l'année dernière. Les années à venir seront donc riches en débats politiques. Bien entendu, le travail du Parlement continuera lui aussi à alimenter ces débats. Ainsi, notre évaluation des interventions déposées en 2021 montre que le Conseil national et le Conseil des États semblent avoir un besoin de discussion plus important que les années précédentes, notamment sur les thèmes de la politique des femmes et de l'égalité, de la conciliation de la vie familiale et professionnelle, de la politique étrangère et de la politique agricole. Mais le Parlement aura également du pain sur la planche l'année prochaine en matière de politique de sécurité et de formation. En revanche, le nombre d'interventions déposées en matière de politique économique et de protection de l'environnement est nettement inférieur à celui de l'année précédente (cf. figure 3 sur les nouvelles interventions déposées au Parlement en annexe).

L'avenir nous dira dans quelle mesure la thématique du Covid-19 sera encore d'actualité et dans quelle mesure les débats à venir mobiliseront la méfiance, creuseront certains fossés et mettront en évidence les divisions, ou au contraire généreront de la confiance, favoriseront l'intégration et auront, à long terme, un effet pacificateur. Un regard sur le passé ainsi que sur l'année écoulée permet de conclure qu'il y aura toujours un peu de tout ça.

1) APS-Analyse 2021 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen