

Der Souverän auf Abruf

Wenn der Stimmbürger der Souverän ist, warum muss der Bundesrat neuerdings erklären, weshalb er ohne ihn regiert?

Der Satz, der wehtut

Der Bundesrat soll künftig genauer begründen müssen, warum er Notrecht anwendet. Das Parlament begrüsst die Idee. [Die Regierung ebenfalls.](#)

Das klingt harmlos. Ein bisschen Staatsrecht. Ein bisschen Transparenz. Ein bisschen gute Regierungsführung für Menschen, die abends freiwillig Kommissionsberichte lesen. Doch hinter dieser Meldung steckt politischer Sprengstoff.

In einer Demokratie muss niemand erklären, warum demokratische Verfahren gelten. Erklärungsbedürftig wird es erst, wenn demokratische Verfahren verkürzt, umgangen oder für eine gewisse Zeit in den Wartesaal geschickt werden. Beim Notrecht geht es nie nur um Tempo. Es geht um Macht. Und um die Frage, wer in der Schweiz handelt, wenn der viel zitierte Souverän gerade nicht gefragt wird.

Der Bürger als Hochglanz-Souverän

Die Schweiz erzählt sich gern eine schöne Geschichte. In dieser Geschichte ist der Stimmbürger der Souverän. Er stimmt ab, er entscheidet, er setzt Grenzen, er korrigiert die Politik, wenn diese zu weit geht. Diese Geschichte ist nicht falsch, sie ist nur unvollständig.

Denn sie gilt vor allem im Normalbetrieb. Dann, wenn Fristen laufen, Abstimmungsbüchlein verschickt werden, Referenden zustande kommen und der politische Prozess seine gemütliche Schweizer Runde dreht. Im Ausnahmezustand sieht die Sache anders aus.

Dann entscheiden Bundesrat, Verwaltung, Krisenstäbe, Expertenrunden und internationale Gremien. Der Stimmbürger darf zuschauen, diskutieren, sich ärgern, gehorchen und später allenfalls politisch reagieren. Die entscheidenden Weichen sind dann längst gestellt. Der Souverän bleibt Souverän, aber bitte mit Wartezeit.

Carl Schmitt betritt den Raum

Im Jahr 1922 veröffentlichte der deutsche Staatsrechtler Carl Schmitt sein bis heute kontrovers diskutiertes Werk «Politische Theologie». Darin findet sich ein Satz, der auch mehr als hundert Jahre später nichts von seiner Sprengkraft verloren hat:

«Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.»

Dieser Satz ist so kurz, dass man ihn leicht unterschätzt. Er ist keine hübsche Definition für Staatsrecht-Seminare. Er ist eine politische Enthüllung. Schmitt fragt nicht, wer laut Verfassung herrschen soll. Er fragt, wer im Ernstfall tatsächlich entscheidet.

Wer erklärt die Lage zur Krise? Wer setzt die normalen Regeln teilweise ausser Kraft? Wer bestimmt, welche Grundrechte noch gelten? Wer entscheidet, wann die Ausnahme endet?

Wer diese Fragen beantworten kann, kennt die reale Machtordnung eines Staates.

Die Maske des Normalzustands

Im Normalzustand wirken moderne Demokratien geordnet, verteilt und kontrolliert. Parlamente debattieren, Gerichte prüfen, Kantone reden mit, Bürger stimmen ab, Medien kommentieren, Parteien streiten. Die Macht erscheint gezähmt. Schmitt interessiert sich nicht für diese Schaufensterordnung. Ihn interessiert der Moment, in dem das Schaufenster geschlossen wird.

Der Ausnahmezustand reisst die höfliche Verkleidung vom politischen Betrieb. Dann zeigt sich, ob die Macht wirklich dort liegt, wo sie laut Festrede liegen soll.

In der Schweiz lautet die Festrede seit Jahrzehnten: Das Volk ist der Souverän. Die Corona-Jahre haben aber eine andere Frage aufgeworfen:

Was ist diese Souveränität wert, wenn der Bürger ausgerechnet in der Lage mit den härtesten Eingriffen keine unmittelbare Entscheidungsmacht besitzt?

Der Bundesrat als Krisensouverän

In der Corona-Zeit wurden Versammlungen eingeschränkt, Betriebe geschlossen, Zertifikate eingeführt, Quarantäneregeln erlassen, Maskenpflichten verfügt, Schulen betroffen, Arbeitsverhältnisse verändert und Milliardenprogramme beschlossen. All das geschah nicht durch Volksabstimmungen. Es geschah durch Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen, Weisungen und exekutive Krisenkommunikation.

Der Bürger war Adressat dieser Politik, nicht ihr Urheber. Er wurde informiert, belehrt, reguliert, kontrolliert und gelegentlich beruhigt. Die Rolle des Souveräns wirkte in diesen Monaten seltsam dekorativ. Auf dem Papier blieb das Volk oberste Instanz. In der Praxis sass die Entscheidungsmaschine anderswo.

Der Trick mit der Delegation

Die juristische Antwort lautet: Der Bundesrat handelte auf gesetzlicher Grundlage. Das Parlament hatte Kompetenzen übertragen. Das Volk hätte gegen Gesetze das Referendum ergreifen können. Die Verfahren waren also demokratisch legitimiert. Diese Antwort ist formal stark. Politisch bleibt sie dünn.

Denn eine im Voraus erteilte Ermächtigung ersetzt keine laufende Kontrolle im Ausnahmezustand. Wer dem Staat Krisenkompetenzen gibt, weiss selten, wie diese im konkreten Ernstfall genutzt werden. Der Bürger unterschreibt keinen Blankoscheck mit vollständiger Folgenabschätzung. Er vertraut darauf, dass die Ausnahme Ausnahme bleibt. Aber hier liegt der neuralgische Punkt.

Der moderne Staat liebt den Ausnahmezustand nicht zwingend als offene Diktatur. Er liebt ihn als Verwaltungsmodus. Alles wird dringlich, komplex, alternativlos, evidenzbasiert, international abgestimmt und fachlich geboten. Aus politischer Entscheidung wird angebliche Sachlogik.

Schmitts unfreundliche Diagnose

Schmitts Satz ist deshalb so gefährlich, weil er das demokratische Selbstbild stört. Er sagt sinngemäss: Zeig mir nicht deine Verfassung im Normalbetrieb. Zeig mir, wer die Ausnahme ausruft, wer sie verwaltet und wer sie beendet. Dann weiss ich, wer souverän ist.

Das trifft die Schweiz besonders hart. Denn kaum ein Land lebt stärker vom Mythos des mündigen Bürgers. Die Landsgemeinde, das Referendum, die Volksinitiative, das Stimmcouvert auf dem Küchentisch: Das alles gehört zur politischen Identität des Landes.

Doch im Ausnahmezustand wird der Bürger vom Entscheidungsträger zum Zuschauer. Er darf die Bühne später wieder betreten, wenn das Stück bereits gespielt wurde. Das ist der wunde Punkt der direkten Demokratie.

Der Souverän mit Bürozeiten

Die Schweizer Volkssouveränität funktioniert ausgezeichnet, solange die Politik im Takt der Verfahren läuft. Drei Monate Referendumsfrist. Abstimmungssonntag. Botschaft. Gegenkomitee. Pro-Komitee. Arena. Urne. Ergebnis. Umsetzung. Der Ausnahmezustand kennt diesen Takt nicht.

Er arbeitet mit Pressekonferenzen, Verordnungen, Lagebeurteilungen, Fachgremien und Sofortmassnahmen. Er verlangt Gehorsam, bevor der Bürger politisch antworten kann. So entsteht eine merkwürdige Spaltung. Im Normalzustand ist der Stimmbürger Souverän. **Im Ausnahmezustand ist er Betroffener. Danach darf er wieder Souverän spielen.**

Die neue Begründungspflicht als Geständnis

Dass der Bundesrat künftig genauer erklären soll, warum er Notrecht anwendet, ist daher mehr als eine technische Korrektur. Es ist ein spätes Eingeständnis, dass sich im Ausnahmezustand Macht verschiebt. Wenn alles unproblematisch wäre, bräuchte es diese Debatte nicht.

Niemand fordert eine besondere Begründungspflicht dafür, dass das Parlament Gesetze berät oder das Volk abstimmt. Begründungspflicht entsteht dort, wo Macht verdichtet wird. Dort, wo Kontrolle schwächer wird. Dort, wo Demokratie in den Standby-Modus geht.

Der Bundesrat soll also nicht erklären, weshalb er regiert. Er soll erklären, weshalb er in einem Modus regiert, in dem der Souverän nur noch mittelbar vorkommt.

Die Schweiz entdeckt Schmitt ohne Absicht

Die Schweiz muss Carl Schmitt nicht mögen. Sie muss ihn auch nicht zitieren. Sie lebt seine Frage längst. Wer entscheidet im Ausnahmezustand? In der Corona-Zeit lautete die praktische Antwort nicht: der Stimmbürger. Sie lautete: der Bundesrat, gestützt auf Verwaltung, Experten, gesetzliche Ermächtigungen und politische Zustimmung der Mehrheit.

Das mag rechtlich erklärbar sein. Demokratietheoretisch bleibt es brisant.

Denn eine Demokratie, die ihren Souverän im wichtigsten Moment vertagt, muss sich fragen lassen, wie viel Souveränität übrig bleibt, wenn sie nur bei schönem Wetter gilt.

Der Ernstfall der direkten Demokratie

Die direkte Demokratie wird nicht am Abstimmungssonntag geprüft. Dort zeigt sie ihre Routine. Geprüft wird sie im Ernstfall. Dann zeigt sich, ob der Bürger mehr ist als ein periodisch aktivierter Legitimationsspender. Dann zeigt sich, ob Kontrolle rechtzeitig greift oder erst nachträglich protokolliert wird. Dann zeigt sich, ob Macht wirklich vom Volk ausgeht oder im Krisenfall nur noch beim Volk ankommt.

Carl Schmitt hätte an der Schweizer Debatte über Notrecht vermutlich seine kalte Freude gehabt. Nicht, weil die Schweiz undemokratisch wäre, sondern weil sie sich für besonders demokratisch hält. Der Ausnahmezustand ist der Moment, in dem politische Systeme ihre Wahrheit sagen.

Die Schweizer Wahrheit lautet derzeit: Der Stimmbürger ist Souverän, solange die Lage normal bleibt. Wird die Lage ausserordentlich, übernimmt die Exekutive. Danach darf der Souverän wieder mitreden. Das ist im Grunde zu wenig für ein Land, das seine Freiheit ernster nehmen will als seine Verwaltungsabläufe.

Der Souverän gehört nicht ins Wartezimmer

Die neue Begründungspflicht ist ein Anfang. Mehr nicht. Sie beantwortet nicht, wie der Souverän während einer Krise wirksam eingebunden bleibt. Sie verhindert nicht, dass ausserordentliche Kompetenzen zur Gewohnheit werden. Sie garantiert nicht,

dass Machtkonzentration rechtzeitig begrenzt wird. Sie macht lediglich sichtbar, dass ein Problem existiert. Carl Schmitt hätte gefragt, wer im Ausnahmezustand entscheidet.

Die Schweiz sollte eine andere Frage stellen: Welche Grenzen dürfen selbst im Ausnahmezustand nicht überschritten werden?

Wer Freiheit schützen will, braucht nicht nur Regeln für den Normalzustand. Er braucht Regeln für den Ausnahmezustand. Die Geschichte zeigt, dass Freiheitsrechte selten an gewöhnlichen Dienstagen verloren gehen. Sie verschwinden in Krisen, Notlagen, Kriegen, Pandemien und anderen ausserordentlichen Situationen.

Deshalb lohnt es sich, über Leitplanken nachzudenken, die auch dann gelten, wenn die Politik erklärt, dass gerade alles anders sei.

Wie wäre es beispielsweise mit folgenden Grundsätzen?

- *«Notrecht darf Referendumsrechte nicht ausser Kraft setzen.»*
- *«Notrecht verfällt automatisch nach einer klar definierten Frist.»*
- *«Durch Notrecht dürfen keine zusätzlichen Hoheitsrechte an internationale Organisationen übertragen werden.»*
- *«Notverordnungen dürfen keine dauerhaften Änderungen der Rechtsordnung schaffen.»*
- *«Bestimmte Kernrechte dürfen nur mit Zustimmung des Souveräns eingeschränkt werden.»*

Ob diese Vorschläge die richtigen sind, kann und soll diskutiert werden. Dass eine direkte Demokratie solche Fragen diskutieren muss, sollte ausser Frage stehen.

Die direkte Demokratie beweist ihre Stärke nicht am Abstimmungssonntag. Sie beweist sie in dem Moment, in dem die Regierung erklärt, der Ausnahmezustand habe begonnen. Dort entscheidet sich, ob der Souverän regiert oder lediglich regiert wird.

Wenn der Stimmbürger der Souverän ist, darf er gerade dann nicht aus dem Zentrum verschwinden. Denn ein Volk, das nur im Normalzustand souverän ist, besitzt keine volle Souveränität. Es besitzt eine Schönwetter-Souveränität. Und die Schweiz war nie dafür bekannt, sich nur bei schönem Wetter zu bewähren.



Schweizerischer Verein WIR
Associatio. suisse WIR
Associazione Svizzera WIR
Swiss Association WIR

Der Souverän auf Abruf

Wer glaubt, die Debatte betreffe lediglich die Corona-Jahre, dürfte noch manche Überraschung erleben.