

KARIKATUR DER WOCHE



Nicht das Volk, das Parlament ist souverän

Hat in der direkten Demokratie das Stimmvolk wirklich immer das letzte Wort? Nein, denn die letzte Entscheidungsgewalt liegt oft bei Bundesrat und Parlament, dies vor allem bei der Umsetzung von Volksinitiativen, bei Zielkonflikten und in Krisenzeiten. Gastkommentar von Silvano Moeckli

Die «Nachhaltigkeitsinitiative» wurde klar abgelehnt. Damit bleibt dem politischen Betrieb der Schweiz das langwierige Lavieren erspart, das auf gutgeheissene Volksinitiativen gewöhnlich folgt. Das Paradebeispiel dafür war die Initiative «Gegen Masseneinwanderung»: Volk und Stände hatten am 9. Februar 2014 eine Verfassungsänderung beschlossen, doch die Bundesversammlung setzte sie vorwiegend symbolisch um.

In der Schweiz hat nämlich in vielen Fällen nicht das Volk das letzte Wort, sondern das Parlament – und in ausserordentlichen Situationen sogar der Bundesrat. Zwar entscheiden die Stimmberechtigten über Verfassungsänderungen, Volksinitiativen, Gesetze und Staatsverträge. Sie können aber einen Entscheid nicht selbst umsetzen. Dazu braucht es Parlament, Regierung und Verwaltung.

Kein Bundesverfassungsgericht

In der Schweiz hat das Elektorat mehr direktdemokratische Rechte als in jedem anderen Staat. Daraus wird oft geschlossen, die Volkssouveränität sei besonders ausgeprägt. Doch diese Annahme ist trügerisch. Denn im Konfliktfall existiert keine Instanz, die das Parlament wirksam daran hindert, Entscheide zu fällen, die vom Volk gutgeheissenen Verfassungsbestimmungen und Gesetzen widersprechen.

Art. 190 der Bundesverfassung hält fest: «Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.» Das bedeutet: Selbst wenn ein Bundesgesetz verfassungswidrig ist, darf das Bundesgericht es nicht aufheben. Damit fehlt ein Mechanismus, wie er in vielen Staaten existiert: die verfassungsgerichtliche Kontrolle des Gesetzgebers. Immerhin gibt es bei vom Parlament erlassenen Verfassungsbestimmungen und Gesetzen Vetomöglichkeiten: das obligatorische Verfassungsreferendum und das fakultative Gesetzesrefe-

rendum. Dieses Veto greift im Nachhinein auch bei Dringlichen Bundesbeschlüssen.

Wenn sich Bundesrecht und Völkerrecht widersprechen, wird die Lage zusätzlich kompliziert. Geht zum Beispiel die Personenfreizügigkeit mit der EU dem Landesrecht vor? Falls letztlich ein nationales oder übernationales Gericht entscheidet, ist nicht das Volk, sondern die Justiz die höchste Instanz. Das wäre auch so, wenn die Schweiz ein Verfassungsgericht hätte. Hinzu kommt: Gemäss Art. 173 BV entscheidet die Bundesversammlung über die Gültigkeit zustande gekommener Volksinitiativen. Schon dies zeigt, dass das Parlament nicht bloss Vollzugsorgan des Volkswillens ist, sondern über dessen Reichweite mitbestimmt. Früher konnte die Bundesversammlung zudem den Aktualitätsbezug von Initiativen abschwächen, indem sie die Volksabstimmung verschleppte.

Derzeit zeigt sich bei der Umsetzung der 2021 angenommenen Pflegeinitiative, wie viel Freiheiten und Zeit sich Parlament und Bundesrat bei der Umsetzung lassen. Die Umsetzung der zweiten Etappe mit einem neuen Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege ist noch im Gang. Kritik an Reichweite und Tempo der Umsetzung gab es schon früher: Die Alpeninitiative (1994) wurde nur unzureichend umgesetzt, die Zweitwohnungsinitiative später spürbar abgeschwächt.

Die Bundesversammlung entscheidet auch über die Spielregeln der Volksabstimmungen selbst. Damit eröffnet sich ein erheblicher taktischer Spielraum, um das Abstimmungsergebnis in die erwünschte Richtung zu lenken. Das Parlament kann ein Plebiszit ansetzen (beschönigend «Referendum sui generis» genannt). So kann es die neuen Verträge mit der EU dem obligatorischen statt dem fakultativen Referendum unterstellen. Initianten von Volksinitiativen müssen sich an die «Einheit der Materie» (BV Art. 139) halten, die Bundesversammlung kann aber ungeachtet von Artikel 194 BV (Teilrevision der Bundesverfassung) «Abstimmungspäckli» schnüren.

In Kriegs- und Krisenzeiten verschieben sich die Machtverhältnisse nochmals deutlich. Dann ist weder Volk noch Parlament die entscheidende Instanz, sondern der Bundesrat. Vor den beiden Weltkriegen übertrug die Bundesversammlung dem Bundesrat ausserordentliche Vollmachten. Diese Praxis stützte sich nicht auf die Verfassung, sondern auf diffuses «extrakonstitutionelles Notrecht». Heute kann sich der Bundesrat gestützt auf die Bundesverfassung vorübergehend über Verfassung und Gesetze hinwegsetzen, wenn die innere oder äussere Sicherheit oder die «Wahrung der Interessen des Landes» es erfordert. Solche Entscheide sind oft kaum reversibel – selbst wenn sie nachträglich parlamentarisch bestätigt werden. Das zeigte sich etwa beim Swissair-Grounding, bei der Rettung der UBS und der Credit Suisse sowie bei den Russland-Sanktionen 2022.

Wann das Volk «das letzte Wort» hat

Das Stimmvolk ist dann am ehesten souverän, wenn es über eine klar formulierte Frage abstimmen kann – etwa über den Uno-Beitritt, einen arbeitsfreien 1. August, eine zusätzliche AHV-Rente oder die Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU. Gerade bei letzterem Beispiel zeigt sich aber ein Problem: Volksinitiativen werden häufig absichtlich so formuliert, dass sie Spielraum lassen. Wer keine eindeutige Kündigung verlangt, muss damit rechnen, dass das Parlament die Umsetzung flexibel interpretiert.

Deshalb wäre selbst bei einer Annahme der «Nachhaltigkeitsinitiative» keineswegs garantiert gewesen, dass die Schweiz nach 2050 weniger als 10 Millionen Einwohner haben wird. Auch in den kommenden 24 Jahren wird es in gewohntem Rhythmus direktdemokratische Entscheide zum Thema Migration und Demografie geben, welche bereits getroffene Entscheide bestätigen, modifizieren oder aufheben können. Das Stimmvolk der Schweiz ist somit – wie jedes andere Volk – nicht souverän, und es regiert auch nicht. Demokratie bedeutet nicht Herrschaft des Volkes, sondern eine periodische Rückkoppelung zwischen Regierenden und Regierten.

Das Elektorat gibt durch Wahlen – und in der Schweiz zusätzlich durch Volksabstimmungen – Rückmeldungen an Parlament, Regierung und Gerichte. Diese Akteure wiederum dürfen ihre Bodenhaftung nicht verlieren, wenn sie wiedergewählt werden wollen. Sie können sich deshalb nicht dauerhaft und beliebig weit von den Entscheiden und der Stimmung der Stimmberechtigten entfernen. In diesem Sinn wirkt die direkte Demokratie als Kompass und als Korrektiv. Doch die letzte Entscheidungsgewalt – insbesondere bei der Umsetzung, bei Zielkonflikten und in Krisenzeiten – liegt oft nicht beim Volk, sondern bei Parlament und Bundesrat.

Silvano Moeckli ist em. Professor für Politikwissenschaft; seine neueste Publikation ist das Lehrbuch «Staat und politisches System der Schweiz» (zusammen mit Christoph Gross) 2026.