

Stichworte zur aktuellen Lage der Volksinitiative

Festansprache anlässlich der Feierstunde des österreichischen Nationalfeiertages 2014

Verehrte Anwesende und Freunde Österreichs

Dass ich heute vor Ihnen sprechen darf, freut und ehrt mich sehr. Und ich fühle mich besonders geehrt, dass ich an diesem Anlass zum 2. Mal die Festansprache halten darf, nachdem ich bereits 2002 vor Ihnen sprechen durfte.

Dass ich mich gegenüber Österreich besonders verbunden fühle, muss ich Ihnen sicher nicht näher ausführen. Politisch und wissenschaftlich, aber auch in freundschaftlicher Hinsicht sind die Bande zu Österreich immer noch eng, und mit dem früheren Präsidenten des Bundesrates, Jürgen Weiss aus Bregenz, verbindet mich eine langjährige Freundschaft. Leider konnte er heute Abend nicht nach Basel kommen.

Ihr Präsident ist das Wagnis eingegangen, mir die Wahl der Thematik der Ansprache zu überlassen. So möchte ich ein Thema aufgreifen, das die Schweiz und die Schweizer zunehmend beschäftigt: der häufige und zunehmende Gebrauch der *Volksinitiative* und ihre Auswirkungen.

1. Ausgangslage

Beginnen wir mit einigen Zahlen:

- Seit der Einführung der VI 1091 sind 189 VI eingereicht worden, wovon 114 seit 1981. Von diesen wurden 21 angenommen, wovon 9 in den letzten 13 Jahren.
- Die Erfolgsquote im Bund ist von 1951 – 2013 von 0 auf 26% angestiegen.
- 14% der VI führten zu einem direktem Gegenvorschlag, 39% zu einem indirekten.
- Zur Zeit sind 21 VI beim BRat oder der BVers hängig oder abstimmungsreif, 9 befinden sich im Stadium der Unterschriftensammlung. Also beschäftigen 30 VI aktuell die Politik, und da sind die Angekündigten (wie etwa die VI Landesrecht vor Völkerrecht) nicht mitgezählt!)

2. Unterschiedliche Deutungen

Diese Entwicklung wird unterschiedlich gedeutet, bald als

- Zeichen einer lebendigen Demokratie (positive Sicht),
- aber auch als Folge davon, dass Parlament und Regierung „am Volk vorbeipolitisierten“ (Misstrauensvotum).
- Es wird eine Gefährdung von Stabilität, Rechtssicherheit und Verlässlichkeit (Wirtschaft) moniert.
- Der Vorrang von Völkerrecht und Menschenrechten komme zu kurz,
- Behörden und Volk würden überlastet und es entstünden hohe Kosten wegen der vielen Volksabstimmungen.
- Und schliesslich wird darauf hingewiesen, dass mit den Volksinitiativen das agenda setting verschoben wird, indem die Behörden keine konsistente Politik mehr betreiben könnten.

3. Klassische Funktionen

Welches sind die klassischen Funktionen der Volksinitiative?

- Ventil- oder Oppositionsfunktion
- Druck- oder Verhandlungsfunktion (Gegenvorschlag)
- Mobilisierungs- oder Katalysatorfunktion (neue Themen)
- Marketing- oder Selbstinszenierungsfunktion (interne Mobilisierung)

4. Neuere Tendenzen

- Innovation oder Bremswirkung? (Initiative als Gaspedal, Referendum als Fussbremse?)
- Mobilisierungs- und Marketingfunktion für Parteien attraktiv, zunehmend genutzt, auch von grossen Parteien
- Vehikel der Parteipolitik: Wettbewerb um politische Aufmerksamkeit, agendasetting
- Deformation der formulierten Initiative? („Zeichensetzungs-funktion“)

- Punktuelle Eingriffe in komplexe Materien, Gesetzesstufe (Zivilrecht, Strafrecht, Steuerrecht, Ausländerrecht ...)
- Radikalisierung der Forderungen

5. Herausforderungen

- Unsorgfältiges Verfassungsrecht: Recht ohne üblichen Rechtsetzungsprozess („Textformulierung im Ochsens“)
- Besonders problematisch bei komplexen Materien
- Mangelnde Einbettung in das übrige Verfassungsrecht, insb. Grundwerte
- Mangelnde Kongruenz zum übernommenen Völkerrecht
- Daraus resultierende Auslegungs- und Umsetzungsprobleme
- Mission impossible für das Bundesgericht?
- Kompromisslosigkeit: Auswirkungen auf die Konsens- und Konkordanzdemokratie?
- Regieren über Initiativen?
- Bedeutungsschwund des Parlaments (und damit der Parlamentswahlen)?
- Stimmungs- statt Abstimmungsdemokratie, insb. bei Ausländerthemen? Vormarsch des Populismus („gegen die da oben“)
- Gefahr für eine kohärente Aussenpolitik

6. Reformvorschläge

- Eigentlich: Thema überflüssig, weil jede Reform am Volk scheitert: Unverlierbarkeit der Volksrechte (Eichenberger); Einbahnstrasse (Kleinewefers)
- Anhebung der Unterschriftenzahl (1891 7,5%, heute 2% nötig)
- Besseres Verhalten der Behörden: mehr „Gspüri“ für die Volksbefindlichkeiten ...mehr Gewicht für ordnungspolitische Grundfragen ...

- Verfassungsgericht entscheidet über Gültigkeit der VI
- Konstruktives Referendum bei Umsetzungs-Gesetzen
- Verbundene Abstimmungen: Tangiert eine VI Grundrechte oder Staatsverträge, so wird auch über deren Beeinträchtigung resp. Kündigung abgestimmt
- Abschaffung der VI (Wittmann)

7. Folgen (Zusammenfassung)

Der aktuelle Initiativenbetrieb führt tendenziell zu *Chancen und Risiken*, wobei für mich die Risiken überwiegen.

Als *Chance* sehe ich vor allem, dass Anliegen von neuen und neuartigen, in der „offiziellen“ Politik zu wenig berücksichtigten Minderheiten besser berücksichtigt werden können. Insofern wird die Legitimität des politischen Systems gestärkt. Doch für Minderheiten sind gerade Volksinitiativen auch eine wachsende Gefährdung, wenn wir etwa an die etwa Minarettinitiative, die Pädophileninitiative, die Asylinitiativen etc. denken.

Volksinitiativen erhöhen die *Spannung*, führen aber auch zu mehr Unruhe in der Politik, zu einer grosse Belastung aller Akteure, zu einem dauernden Wahlkampf und zu einem schiefen Agendasetting.

Neuere Volksinitiativen stellen mehr *Richtungsentscheide* dar als konkrete Verfassungsvorlagen, und diese führen zu grossen Umsetzungsproblemen, zu einer verminderte Verlässlichkeit des Rechts. Und, wie ich meine, auch zu einer Gefährdung einer kohärenten Aussenpolitik.

Und als Verfassungsrechtler bin ich besorgt darüber, dass die Bundesverfassung, eigentlich die oberste Norm des Gemeinwesens, immer mehr zum Fechtboden der Tagespolitik verkommt. Und dass die Wertgrundlagen der Verfassung nicht mehr die uneingeschränkte Beachtung erhalten.

Eine Demokratie, welcher Prägung auch immer, ist gründet auf der Würde und Achtung aller Menschen, in Österreich wie in der Schweiz. Tragen wir Sorge zu diesen Errungenschaften!

Liebe Österreicherinnen und Österreicher, liebe Freunde Österreichs

Feierstunden sind immer auch Momente der Besinnung, heute Besinnung auf Ihre Geschichte, aber auch auf die Freundschaft unserer beider Länder, auf die uns verbindenden Werte.

In diesem Sinne gratuliere ich Ihnen als Schweizer zum heutigen Tag!