

Holzwege der Verhandlungsdemokratie

*Nach erfolgter Abstimmung «gehört» eine Volksinitiative keineswegs ihren Urhebern. Von
Andreas Auer*

Für die Umsetzung von Volksinitiativen sind die Behörden verantwortlich, nicht die Initiativkomitees. Werden diesbezüglich nicht Grenzen gezogen, verässert die Konsensdemokratie.

Die Volksinitiative gehört, mit dem obligatorischen Verfassungs- und dem fakultativen Gesetzes- und Staatsvertragsreferendum, zu den Grundpfeilern der direkten Demokratie in der Schweiz. Sie gestattet es den Bürgern und Bürgerinnen, einen Entwurf einer Verfassungsbestimmung auszuarbeiten, zu welchem die Behörden eine Volksabstimmung anzusetzen haben, sofern er in 18 Monaten 100 000 Unterschriften auf sich vereint, nicht mehr als eine Materie betrifft und zwingendem Völkerrecht nicht widerspricht. Alles steht dabei zur Disposition, Grundlegendes und Aktuelles wie auch Sekundäres und Überholtes.

Entgegen einer weitverbreiteten Meinung ist die Volksinitiative ein ausserordentlich dynamisches und auch ein effizientes Instrument, um Bewegung in Rechtsordnung und Politik zu bringen. Von den 174 Volksinitiativen, die seit 1848 dem Volk vorgelegt worden sind, haben zwar lediglich 19 unmittelbar Eingang in die Verfassung gefunden. Nach neuesten Erkenntnissen war aber fast die Hälfte aller Initiativen von Erfolg gekrönt, indem sie direkte und vor allem indirekte Gegenvorschläge hervorriefen, die in der Rechtsordnung Niederschlag gefunden haben. Unabhängig von ihrer Erfolgschance hat sich die Volksinitiative in den letzten Jahren gar zum zentralen Agenda-Setter der Bundespolitik entwickelt. Keine Woche, kaum ein Tag vergeht, ohne dass die Medien über geplante, zustande gekommene oder angenommene Volksinitiativen zu berichten wissen.

Diese Erfolgsstory erklärt sich weitgehend aus der institutionellen Einbettung der Initiative als Bindeglied zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Von der staatlichen Verfassung verbrieft, öffnet sie den Verfassungsgebungsprozess für gesellschaftliche Gruppierungen, ja Einzelpersonen, führt ihn dann aber wieder zurück zu den Behörden, um schliesslich in einen Volksentscheid zu münden. Im Unterschied zu ihrem amerikanischen Ableger, der sich in Umgehung der gewählten Behörden als «Appell des Volkes an das Volk» versteht, gewährt die schweizerische Volksinitiative vom Moment ihrer Einreichung bis hin zur Volksabstimmung einen ständigen Dialog zwi-

schen Initianten und Behörden.

Das Spiel beginnt mit der Formulierung des Initiativtextes und der Unterschriftensammlung durch die Initianten und ihre Anhänger. Unter ständiger Medienbegleitung wird der eingebrachte Vorschlag sodann von der Verwaltung, von der Exekutive und schliesslich vom Parlament inhaltlich beurteilt für die Entscheidung, ob er mit einem direkten oder indirekten Gegenvorschlag beantwortet werden soll, was wiederum von Parteien, Verbänden und Politikern aufmerksam kommentiert wird und die Initianten zum Rückzug der Initiative bewegen kann. In der Abstimmungskampagne steht es den Behörden zu, die Stimmbürgerschaft umfassend zu informieren und Stellung zu nehmen, die Propaganda aber für oder gegen die Vorlage obliegt grundsätzlich den gesellschaftlichen Kräften. Aus diesem Hin und Her zwischen Staat und Zivilgesellschaft hat sich eine «Konsensdemokratie» entwickelt, die im Ausland einmal auf Bewunderung, ein andermal auf Unverständnis stösst, die aber aus der hiesigen politischen Kultur nicht mehr wegzudenken ist.

In den letzten Jahren hat sich nun dieser Hang zum Verhandeln über die Behandlungsphase hinaus tief in die der Annahme der Initiative durch Volk und Stände folgende Phase ihrer normativen Umsetzung verlagert. Gestern bei der Verwahrungs- und der Ausschaffungs-, heute bei der Zweitwohnungsinitiative nehmen die Initianten und ihre Vertreter laut und aktiv Stellung zu den Verordnungs- und Gesetzesentwürfen, die von den zuständigen Behörden zur Ausführung der neuen Verfassungsbestimmungen ausgearbeitet werden müssen. Sie werden von der Verwaltung offiziell in Arbeitsgruppen einbezogen, sie bekunden mehr oder weniger «Kompromissbereitschaft», geben ihrer «Befriedigung oder Entrüstung» Ausdruck, relativieren «optimistische Interpretationen» und stellen sich genüsslich den Dissens-hungrigen Medien als ebenbürtige Partner der Behörden.

Diese Rolle steht ihnen nicht zu. Nach dem erfolgreichen Abschluss des «Initiativspiels» durch den positiven Volksentscheid haben die Initianten grundsätzlich nichts mehr zu verhandeln. Die Initiative «gehört» nicht mehr ihnen, denn sie wurde von den Stimmbürgern in eine Verfassungsbestimmung umgewandelt, deren Sinn und Bedeutung von den zuständigen staatlichen Behörden nach den gängigen Methoden und Verfahren ermittelt werden muss. Ihre Legitimation als Urheber der In-

itiative ist mit deren Annahme durch das Volk in Rauch aufgegangen. Wie jedem Stimmbürger steht es ihnen frei, die Verhandlungen zwischen Behörden, Parteien und Kantonen über die bestmögliche Umsetzung der Verfassungsbestimmung zu kommentieren. Daran teilzunehmen aber haben sie nicht.

Die Behörden können und sollen sich ihrer grundsätzlichen Verantwortung für diesen Umsetzungsprozess nicht durch den sicher bequemen, aber staatsrechtlich unangebrachten Einbezug der Initianten in diesen Prozess entziehen. Ohne Grenzen droht die Konsensdemokratie in konturloses Geplänkel zu entarten.

Andreas Auer ist Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich und Direktor des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA).