

## **Ringen um neue Schranken für das Volk**

*Die Landhausversammlung sucht nach Auswegen aus dem Dilemma zwischen Direktdemokratie und Menschenrechtsschutz*

**In der Landhausversammlung diskutieren diverse Organisationen über Schranken für die direkte Demokratie. Vorerst setzen sie aufs Parlament, wo sie auf fruchtbaren Boden hoffen.**

*Niklaus Nuspliger, Claudia Schoch*

Anders als der Gegenentwurf kollidiert die Ausschaffungsinitiative in letzter Konsequenz mit der Kinderrechtskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Personenfreizügigkeit mit der EU. Da diese Verträge nicht per se zum zwingenden Völkerrecht zählen, erklärte das Parlament die Initiative für gültig. Doch würde sie an der Urne angenommen, stünden Bundesrat und Parlament bei der gesetzlichen Ausgestaltung vor der Frage, ob die Initiative nicht wortgetreu umgesetzt und damit der Volkswille missachtet werden soll (vgl. Artikel unten) oder ob man einen Konflikt mit dem Völkerrecht in Kauf nehmen will.

### **Ungültig, weil nicht umsetzbar**

Seit der Annahme der Anti-Minarett-Initiative hat sich die Diskussion darüber verstärkt, ob und wie sich solche demokratiepolitisch und rechtsstaatlich unbefriedigende Situationen entschärfen lassen. Im Mai 2010 schaltete sich die Solothurner Landhausversammlung in die Debatte ein, die inzwischen als Verein mit Namen «Forum zur Stärkung der Menschenrechte und der Direkten Demokratie» organisiert ist. Anfang Oktober wurde in Solothurn eine zweite Versammlung abgehalten, für März ist eine weitere geplant. Laut dem Zürcher SP-Nationalrat Andreas Gross, einem der Protagonisten, sind bisher rund 300 Einzelpersonen und 22 (vorab linksgerichtete) Organisationen dem Verein beigetreten. Unter den Mitgliedern finden sich Amnesty International, Solidarité sans frontières oder der Club Helvétique, der nach dem Ja zur Minarettinitiative vorübergehend die Lancierung einer Toleranz-Initiative erwog. Gross bezeichnet den Club Helvétique als «Geburtshelfer» der Bewegung.

Die Landhausversammlung will das Initiativrecht beschränken, um Verstösse gegen klassische Menschenrechte durch die Volksmehrheit zu vermeiden. Weiter geht die Versammlung davon aus, dass menschenrechtswidrige Initiativen nicht umsetzbar sind. Bringe man solche

Volksbegehren zur Abstimmung, würden die Stimmbürger «verschaukelt» und die verfassungsmässig garantierte «unverfälschte Stimmabgabe» verletzt, schreibt alt Bundesrichter Giusep Nay in einem Dokument der Versammlung.

Über unzählige - auch unrealistische - Vorschläge wird diskutiert, über einen konkreten Weg ist man sich noch lange nicht einig. Gross schwebt vor, dass das Volk neu ein Grundrecht ausdrücklich einschränken oder die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags beschliessen müsste. Die Initianten der Minarettinitiative hätten gemäss dieser Logik gleichzeitig ein zweites Begehren einreichen müssen, das die Einschränkung der Religionsfreiheit explizit erlaubt hätte. Nay hat seinerseits eine Volksinitiative vorformuliert, wonach Initiativen ungültig wären, die «mit den Grund- und Menschenrechten der Bundesverfassung oder von ratifizierten internationalen Abkommen nicht vereinbar» sind.

Fest steht für Gross, dass eine Erweiterung der Ungültigkeitsgründe per Verfassungsänderung zu regeln wäre, der das Volk zustimmen müsste. Die Lancierung einer eigenen Volksinitiative ist für 2012 eine Option, doch setzt die Landhausversammlung angesichts der Schwierigkeit des Unterfangens vorerst auf den parlamentarischen Weg. Man glaubt, die Lancierung der nicht mehr weiterverfolgten Todesstrafe-Initiative habe sogar Teile der SVP vom Reformbedarf überzeugt. Gross spricht von einer «überparteilichen Kommissionsinitiative» der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrats.

Ohnehin fallen die Bestrebungen der Landhausversammlung im Parlament auf grundsätzlich fruchtbaren Boden: In den SPK von National- und Ständerat sind bereits diverse Vorstösse hängig. FDP-Nationalrat Kurt Fluri, der als Solothurner Stadtpräsident und als SPK-Mitglied an den Versammlungen teilgenommen hat, erklärt: «Es gibt einen zunehmenden Konsens, der auf eine materielle Prüfung von Initiativen vor der Unterschriftensammlung und auf eine Erweiterung der Ungültigkeitsgründe abzielt.» Doch zunächst wartet das Parlament auf den Zusatzbericht des Bundesrats zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, der zu diesen Fragen konkrete Lösungsvorschläge unterbreiten soll. Der Bericht wurde per Ende 2010 in Aussicht gestellt, dürfte sich aber bis Anfang 2011 verzögern.

### **Welche Ungültigkeitsgründe?**

Die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe ist eine delikate und verwaltungsmässig umstrittene Angelegenheit. Gemäss geltender Praxis zählt die Schweiz neben Folter- oder Genozidverbot auch die «notstandfesten» Garantien der EMRK und - unter Einschränkungen - des Uno-Pakts II zum zwingenden Völkerrecht, das eine Initiative nicht verletzen

darf. Eine Minimalvariante bestünde darin, die heutige Praxis explizit in die Verfassung zu schreiben. Auch über eine Erweiterung der Ungültigkeitsgründe um die Kerngehalte gewisser Grundfreiheiten der Verfassung wird diskutiert. In der Volksabstimmung würde damit der Konflikt zwischen Demokratie und Rechtsstaat weniger auf das Völkerrecht fokussiert. In Kreisen der Landhausversammlung wird eher eine Erweiterung um den Kerngehalt der EMRK bevorzugt, einen Begriff, zu dem bereits eine juristische Praxis besteht. In jedem Fall wäre eine restriktive und konzise Formulierung die grosse Herausforderung.

Politisch grundsätzlich einfacher und per Gesetz realisierbar wäre die Einführung der konsultativen materiellen Vorprüfung von Initiativen. Demnach würden Initianten darauf hingewiesen, dass ihr Begehren zwingendes Völkerrecht verletzt oder Konflikte mit nichtzwingendem Völkerrecht verursacht, so dass Umsetzungsschwierigkeiten zu erwarten wären. Den Initianten stünde es aber frei, die Unterschriftensammlung dennoch in Angriff zu nehmen.