

## Schweiz

# Initianten sollen Klartext reden

Initiativen, die gegen das Völkerrecht verstossen, stellen die Politik vor Probleme. Nun steht ein Lösungsansatz des Thinktanks Foraus erneut zur Debatte.

Camilla Alabor

Was ist zu tun, wenn eine Initiative gegen einen Staatsvertrag verstösst, den die Schweiz unterschrieben hat? Diese Frage beschäftigte Bundesgericht und Parlament in den letzten Jahren regelmässig, zuletzt bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (MEI) im Dezember 2016. Damals gab das Parlament dem Völkerrecht den Vorrang und setzte die Initiative so um, dass sie die Bilateralen nicht gefährdete. Die SVP propagiert einen anderen Ansatz: Mit ihrer Selbstbestimmungsinitiative (SBI) will sie den Vorrang des Landesrechts in der Verfassung verankern.

Die Rechtskommission des Ständerats wird morgen ein erstes Mal über die SBI beraten. Die Chancen sind gross, dass sie die Vorlage zur Ablehnung empfiehlt. So kritisiert FDP-Ständerat Andrea Caroni, die Initiative bedrohe die Europäische Menschenrechtskonvention und die Personenfreizügigkeit. Aber: «Die Frage, was bei einer Kollision zwischen Landes- und Völkerrecht vorgehen soll, bedarf durchaus einer Klärung», sagt Caroni. Er denkt dabei an einen Vorschlag des aussenpolitischen Thinktanks Foraus, der einen möglichen Lösungsweg aufzeichnet.

### Kündigung klar deklarieren

Genauer gesagt, sind es zwei Vorschläge. Der erste Vorschlag sieht vor, Initiativen so umzusetzen, dass sie das Völkerrecht nicht verletzen - ausser, der Initiativtext verlangt explizit, gewisse Staatsverträge zu kündigen. Die Initianten müssten damit einen möglichen Verstoß gegen das Völkerrecht von Anfang an klar deklarieren. Eine Wiederholung des Streits um die MEI-Umsetzung soll so vermieden werden. Der zweite Vorschlag geht dahin, dass Initianten bei einer völkerrechtswidrigen Initiative eine Liste der Verträge aufstellen, die bei einem Ja gekündigt werden müssten. Das Stimmvoll würde dann gleichzeitig - aber in einer separaten Abstimmungsfrage - über die Kündigung dieser Staatsverträge abstimmen. Nur bei einem doppelten Ja träte die Initiative in Kraft.

Foraus präsentierte den Lösungsansatz bereits 2014. Im selben Jahr reichte CVP-Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter einen Vorstoss ein, damit der Bundesrat die Vorschläge prüfe. Weil das Postulat abgeschrieben wurde, kam es nie dazu. Das will Caroni nun nachholen, indem er die Verwaltung um eine



Albert Rösti, Oskar Freysinger (v. l.) und andere SVP-Vertreter bei der Einreichung der Selbstbestimmungsinitiative. Foto: Keystone

Einschätzung bittet bezüglich der Realisierbarkeit der Foraus-Ideen.

«Die Vorschläge wären eine denkbare Lösung bei Widersprüchen zwischen Landes- und Völkerrecht», sagt er. «Sie lassen den Initianten weiterhin alle Freiheiten, würden den Stimmbürgern aber deutlicher die Konsequenz aufzeigen, die eine Initiative hat.» Allerdings will Caroni die Ideen von Foraus nicht als Gegenvorschlag zur SVP-Initiative verstanden haben, sondern als einen eigenständigen Ansatz.

### Skeptische Professoren

Bei Staatsrechtlern stossen die Ideen von Foraus auf Skepsis. Professor Daniel Moeckli von der Universität Zürich weist darauf hin, dass der erste Vorschlag nur das festschreibt, «was das Bundesgericht ohnehin praktiziert, nämlich eine völkerrechtskonforme Auslegung bei einem Konflikt zwischen Landes- und Völkerrecht». Zwar würde die heutige

Praxis transparenter gemacht, wenn die völkerrechtskonforme Umsetzung von Initiativen in die Verfassung geschrieben würde. «Das ist für den Stimmbürger zwar hilfreich, meiner Meinung nach aber nicht wirklich nötig», sagt Moeckli.

Auch sei es meistens schwierig, im Voraus zu beurteilen, welche Staatsverträge von einer Initiative verletzt werden - was beide Vorschläge impraktikabel mache. «Oft zeigt sich das erst bei der Rechtsanwendung im Einzelfall. Zudem hängt es auch davon ab, wie das Parlament die Initiative umsetzt.»

Selbst Juristen seien sich oft nicht einig, ob und gegen welche völkerrechtlichen Verträge eine Initiative verstosse, fügt der emeritierte Staatsrechtsprofessor Pierre Tschannen an. «Man würde den Initianten zu viel zumuten, wenn sie alle Staatsverträge auflisten müssten, die durch die Initiative gefährdet sind.» Das Initiativrecht könne bewusst wenig Einschränkungen, sagt Tschannen. «Das

Es sei oft schwierig, im Voraus zu beurteilen, welche Staatsverträge von einer Initiative verletzt werden.

erlaubt es den Initianten natürlich, im Vagen zu bleiben und zu taktieren.» Doch werde sich die Politik diese Freiheit kaum nehmen lassen. Sein Fazit: «Die Vorschläge versuchen, ein politisches Problem mit juristischen Mitteln zu lösen. Meiner Meinung nach ist das der falsche Ansatz.»

Kommt die Verwaltung zu einem ähnlichen Schluss wie die beiden Staatsrechtler, dürfte der Foraus-Vorschlag chancenlos bleiben. Und die Widersprüche zwischen Landes- und Völkerrecht die Politik auch in Zukunft beschäftigen.

## 37 Prozent haben ausländische Wurzeln

Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist auch 2016 markant gewachsen. Mittlerweile haben fast 37 Prozent der sieben Millionen Erwachsenen im Land ausländische Wurzeln. 2016 stieg ihre Zahl um 74 000 und erreichte mit 2,6 Millionen einen neuen Höchststand. Mit knapp 3 Prozent lag das Plus gemäss Bundesamt für Statistik im Rahmen der Vorjahre. Zwischen 2012 und 2016 betrug das Wachstum in dieser Bevölkerungsgruppe über 10 Prozent. Die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund blieb derweil mit 4,4 Millionen Personen mehr oder weniger stabil. Die Zunahme der Bevölkerung mit Migrationshintergrund geht zu über 90 Prozent auf das Konto von Personen aus dem EU- und Efta-Raum und von Schweizerinnen. Zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund gehören Ausländer und eingebürgerte Schweizer - mit Ausnahme der in der Schweiz Geborenen mit Eltern, die beide in der Schweiz geboren wurden - sowie die gebürtigen Schweizer mit Eltern, die beide im Ausland geboren wurden. Es zeigen sich grosse kantonale Unterschiede. An der Spitze liegt Genf mit 64 Prozent Personen mit Migrationshintergrund vor Basel-Stadt, dem Tessin und der Waadt mit Anteilen von knapp unter 50 Prozent. Weniger als 20 Prozent macht die Migrationsbevölkerung in Obwalden, im Jura sowie in Uri aus. Über ein Drittel der Personen mit Migrationshintergrund sind Schweizer. (sda)

## Melden, wenn ein Kind leidet

Die Rechtskommission des Nationalrats will den Kinderschutz ausbauen. Der Kreis der meldepflichtigen Berufe wird erweitert.

Claudia Blumer

Das Parlament tut sich schwer mit der Vorlage. Im Frühling 2016 ist der Nationalrat nicht auf die Revision des zivilrechtlichen Kinderschutzes eingetreten. Der Ständerat verabschiedete sie im Herbst mit einigen Änderungen gegenüber dem Vorschlag des Bundesrats.

In einem zweiten Anlauf befürwortete diese Woche nun auch die Rechtskommission des Nationalrats einen ausgebauten Kinderschutz. Heute sind nur Amtspersonen verpflichtet, den Verdacht auf Kindesmisshandlung der Kinderschutzbehörde (Kesb) zu melden: also Lehrer, Kindergärtner, Polizisten. Künftig werden auch andere Fachpersonen, die sich mit Kindern beschäftigen, in den Kreis der Meldepflichtigen aufgenommen, beispielsweise Mitarbeiter einer Kindertagesstätte oder der Mütterberatung. Die Nationalratskommission hat allerdings Kriterien definiert, wann die Pflicht greifen soll. Und sie hat das «Wohl des Kindes» umschrieben: Es ist dann gefährdet, wenn die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität einer minderjährigen Person beein-

trächtigt werden könnte und damit das Kind in seiner Entwicklung.

Für eine Mehrheit ist der Handlungsbedarf unbestritten: 1575-mal wurde 2016 in der Schweiz ein Kind misshandelt - mindestens. Man muss annehmen, dass diese Zahl in Wirklichkeit deutlich höher ist, denn sie bezieht sich nur auf die von den Kinderkliniken registrierten Fälle - also die Kinder, die aufgrund einer Misshandlung im Spital behandelt wurden.

Seit die schweizerischen Kinderkliniken diese Statistik führen, also innerhalb von acht Jahren, hat sich die Zahl der statistisch ausgewiesenen Kindesmisshandlungen praktisch verdoppelt. Es ist davon auszugehen, dass nicht die Gewalt zugenommen hat, sondern immer mehr Fälle gemeldet werden. Das hängt mit zunehmender Transparenz und besserer Kommunikation zwischen den Behörden zusammen.

### Vorreiterin Waadt

Insofern sind die statistischen Angaben positiv und erschreckend zugleich. Die vermutete Dunkelziffer ist Politikern schon lange ein Dorn im Auge. 2008 hat die damalige Waadtländer SP-Nationalrätin Josiane Aubert eine allgemeine Meldepflicht gegenüber Kinderschutzbehörden bei Verdacht auf Misshandlung gefordert. Der Kanton Waadt hatte die Meldepflicht wenige Jahre zuvor eingeführt und machte damit gute Erfahrungen. Gewalt an Kindern fordere noch immer zu viele Opfer, schrieb Aubert

damals in ihrem Vorstoss. Zu schwerwiegend seien die Folgeschäden. Statt nur Strafgesetze zu machen, müsse auch die Früherkennung und Prävention gestärkt werden.

### «Diffuse Angst» der SVP

«Die Einführung einer Meldepflicht ist wichtig und dringend», sagt der Obwaldner CVP-Nationalrat Karl Vogler. Studien und Berichte zeugten von zahlreichen misshandelten Kindern, denen man hätte helfen können, bevor es zu spät sei. Auch in der SVP hat die Vorlage dank der Präzisierungen durch die Nationalratskommission nun Chancen. Die Gegner in ihren Reihen befürchten allerdings, dass bei einer Meldepflicht auch unbegründete Meldungen gemacht werden, die Behörden überlastet und Familien zu Unrecht in einen Prozess hineingezogen werden. Erfahrungen im Kanton Waadt zeigten aber, dass dies nicht der Fall sei, sagt Kommissionspräsident Jean-Christophe Schwaab (SP). In zwölf Jahren habe sich die Meldepflicht sehr gut bewährt.

Auf bürgerlicher Seite herrsche eine «diffuse Angst» vor Eingriffen des Staats in private Familienangelegenheiten, sagt Schwaab. Laut Karl Vogler sind Einzelfälle, in denen eine unbegründete Meldung zu einer Untersuchung führt, wohl nicht komplett zu vermeiden. Doch sie dürften sehr selten sein und seien angesichts der vielen Opfer und ihrer jahrelangen Leiden in Kauf zu nehmen.

## IOK fordert «kreative Lösung»

Das Internationale Olympische Komitee (IOK) akzeptiert eine limitierte Defizitgarantie für Sion 2026. Ein allfälliges Defizit mittragen würde es aber nicht.

Philippe Reichen und Christoph Lenz

Das Komitee für die Olympiakandidatur Sion 2026 muss sich überlegen, wie es ein etwaiges Defizit decken will. Christophe Dubi, IOK-Direktor für Olympische Spiele, machte gestern an einer Telefonkonferenz klar, dass die Verantwortung für Kostenüberschreitungen oder Einnahmeausfälle bei den Bewerbern liege. Der Lausanner sagte, Kandidaten sollten «kreative Lösungen» finden. Dubi dachte dabei nicht an Staatsgarantien, sondern regte das Komitee von Sion 2026 an, in der Wirtschaft nach Lösungen zu suchen und gegen ein Defizit allenfalls Versicherungen abzuschliessen. Weiter betonte Dubi, das IOK verlange neu keine «unlimitierten Defizitgarantien» mehr. Die vom Bundesrat letzte Woche beschlossene, maximale Defizitgarantie von 827 Millionen Franken wollte Dubi nicht kommentieren. Er betonte, die Detailarbeit zwischen dem IOK und den Veranstaltern beginne jetzt.

### Reicht die Reserve?

Hans Stöckli, SP-Ständerat und Vizepräsident des Komitees Sion 2026, nahm die Verlautbarungen des IOK erfreut zur Kenntnis. In den kommenden Monaten würden Spezialisten des IOK und von Sion 2026 das vorliegende Budget analysieren. Derzeit seien Reserven von 215 Millionen eingestellt, immerhin mehr als 10 Prozent des Gesamtbudgets. Es werde sich zeigen, ob dieses Polster dem IOK reiche. «Falls trotz dieser Reserve und entgegen der Erfahrung der letzten Spiele am Ende ein Defizit im Betriebsbudget übrig bleibt, so wird die Organisation Sion 2026 dafür geradestehen», so Stöckli. «Das ist das unternehmerische Risiko bei der Ausrichtung der Winterspiele.» Ein allfälliger Gewinn würde einer Stiftung anvertraut.

Das IOK mit Sitz in Lausanne hat sich zum Ziel gesetzt, mit den Kandidaten effizienter zusammenzuarbeiten. Geplant ist, mit den Kandidaten vor Ort Workshops durchzuführen, bei denen Organisatoren ehemaliger Spiele ihre Erfahrungen weitergeben. Dies erlaube Kandidaten, sich aus erster Hand zu informieren und nicht für jedes Problem selbst eine Lösung entwickeln zu müssen, so IOK-Direktor Dubi.

Auf die Frage, ob die für Sion 2026 budgetierten Sicherheitskosten von 303 Millionen Franken genügen, ging Dubi nicht ein. Das IOK arbeite bei der Sicherheit mit den Veranstaltern zusammen, die Höhe der Kosten müssten Behörden an den Austragungsorten beziffern. Dubi nannte für die Kandidatur Sion 2026 das Davoser World Economic Forum als Referenzgrösse für Sicherheitsmassnahmen.

### Kurz

#### Verkehr I

#### Höheres Tempolimit für Wohnwagen auf Autobahnen

Heute dürfen Autos mit Anhängern oder Wohnwagen auf Autobahnen nur 80 Kilometer pro Stunde fahren. Künftig sollen sie 100 Stundenkilometer fahren dürfen, sofern sie die nötigen technischen Anforderungen erfüllen. Das verlangt eine Motion von FDP-Nationalrat Thierry Burkart, der die grosse Kammer im Juni zugestimmt hat. Auch die Verkehrskommission des Ständerats beantragt nun, den Vorstoss anzunehmen. (sda)

#### Verkehr II

#### Regeln für selbstfahrende Autos gefordert

Die Verkehrskommission des Ständerats will rasch einen rechtlichen Rahmen schaffen für selbstfahrende Autos. Sie hat zwei Motionen aus dem Nationalrat zugestimmt. Angepasst werden müssen die Verkehrsregeln, die Regeln für die Zulassung von Fahrzeugen und Fahrern, die strafrechtliche Verantwortlichkeit und das Versicherungsrecht. (sda)