

Das Bundesgericht gibt keine Antwort zum EU-Recht

Ein umstrittenes Urteil von 2015 sorgt in der Europadebatte für Turbulenzen

KATHARINA FONTANA

Thomas Matter will es wissen, und zwar vom Bundesgericht direkt. Der Zürcher SVP-Nationalrat fordert mit einer Interpellation Klarheit darüber, wie die höchsten Richter mit den neuen EU-Verträgen umgehen wollen und was für sie im Konfliktfall denn nun eigentlich Vorrang hat: die Schweizer Bundesverfassung oder das EU-Recht. Und sollte das Bundesgericht die geplanten EU-Verträge über die Bundesverfassung stellen, müssten diese dann, so fragt der SVP-Mann weiter, nicht logischerweise der obligatorischen Abstimmung mit Ständemehr unterstellt werden. Schliesslich braucht es auch für jede Änderung der Bundesverfassung eine obligatorische Abstimmung mit Ständemehr.

Parlament und Volk kaltgestellt

Hintergrund von Matters Vorstoss ist ein spektakuläres Leiturteil des Bundesgerichts von 2015. Im konkreten Fall ging es um eine Dominikanerin, deren Kind einen EU-Pass hatte und die für sich selber – gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU – ein Aufenthaltsrecht für die Schweiz forderte. Die Bundesrichter wiesen das Begehren der Frau zwar ab. Gleichzeitig aber hielten sie als Grundsatz fest, dass sie sich in einem Konfliktfall an das FZA halten würden – und nicht an die von Volk und Ständen 2014 angenommene Masseneinwanderungsinitiative (MEI) oder an das Umsetzungsgesetz, das damals vom Parlament ausgearbeitet wurde.

Die Richter gestanden dem FZA damit absoluten Vorrang vor der Bundesverfassung zu. Zudem hielten sie fast schon verwegen fest, dass sie weiterhin freiwillig neue Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Zuwanderung übernehmen würden – ungeachtet dessen, dass sich das Stimmvolk im Jahr zuvor mit der Annahme der MEI für eine restriktivere Zuwanderung ausgesprochen hatte.

Salopp gesagt, stellte das Bundesgericht Parlament und Volk kalt – nach dem Motto: Egal, was in Bern oder an



Zu den EU-Verträgen schweigt das Bundesgericht in Lausanne.

SIMON TANNER / NZZ

der Urne beschlossen wird, in Lausanne hält man sich an das EU-Recht und an die Urteile des EuGH. Damit schränkte das Bundesgericht auch die sogenannte Schubert-Praxis empfindlich ein: Diese erlaubt es dem Parlament, mit einem Bundesgesetz bewusst von einem internationalen Vertrag abzuweichen. Im Bereich der Personenfreizügigkeit scheint die Schubert-Praxis damit nicht mehr zu gelten, das Bundesgericht hat den politischen Spielraum des Parlaments infrage gestellt.

Das Urteil von 2015 wurde nicht vom Gesamtgericht gefällt, sondern von der II. öffentlichrechtlichen Abteilung – einer von damals sieben Abteilungen, inzwischen sind es deren acht. Bis heute ist nicht klar, ob es sich beim Europa-

recht-euphorischen Entscheid um einen Sololauf einer einzelnen Abteilung handelt oder ob das Gesamtgericht diese Meinung teilt. Offiziell auf das Urteil zurückgekommen ist das Bundesgericht bisher nicht. Man muss deshalb davon ausgehen, dass die «Das FZA steht über allem»-Haltung noch heute gilt.

Die grosse Frage ist nun, ob die neuen EU-Verträge etwas daran ändern würden. Der Bundesrat wirbt für die Abkommen unter anderem mit dem Argument, dass das Parlament und das Volk zu neuem EU-Recht immer Nein sagen könnten und die Schweiz künftige Brüsseler Rechtsakte nicht übernehmen müsse, wenn sie nicht wolle. Klar ist: Dieses Modell funktioniert nur, wenn das

Bundesgericht mitspielt. Es muss Abweichungen vom EU-Recht zulassen, sei dies bei der Schutzklausel oder bei der Spesenregelung oder bei anderen Themen. Bleibt es dagegen bei seiner heutigen Haltung, gewichtet es also bei Konflikten EU-Recht höher als den abweichenden Willen des Gesetzgebers, stürzt die Argumentation des Bundesrates in sich zusammen. Dann würde auch das Streitbeilegungsverfahren obsolet, von den Volksrechten ganz zu schweigen.

Ständemehr? «Ich glaube nicht»

Eine Klärung, welches Recht für das Bundesgericht Vorrang hat und wie es seine Rolle unter den neuen EU-Verträ-

gen sehen würde, wäre also erwünscht. Doch dazu kommt es nicht. In Lausanne sieht man sich «nicht in der Lage, das Auskunftsbegehren von Herrn Nationalrat Thomas Matter zu beantworten», teilt das Gericht in seiner Antwort auf die Interpellation mit. Da es sich um eine abstrakte Frage des anwendbaren Rechts und der Volksrechte handle, «steht es uns, als Judikative, nicht zu, solche Begehren zu behandeln». Die Antwort aus Lausanne wurde nicht von der Gesamtheit der Richter verfasst, sondern von der dreiköpfigen Gerichtsspitze. Es gab dazu auch keine Umfrage unter den Richtern, wie sie das Ganze sehen.

Das Bundesgericht reicht die Verantwortung weiter an das Bundesamt für Justiz (BJ) und an die Diplomaten, die die Verträge ausgehandelt haben: Man sei der Ansicht, dass es Aufgabe dieser Stellen sei, die aufgeworfenen Fragen zu prüfen. Das Bundesamt für Justiz und die Verhandler im Ausserdepartement können indessen schwerlich sagen, wie sich das Bundesgericht unter dem neuen EU-Regime verhalten soll. Hinter den Kulissen ist das zwar ein grosses Thema, es werden Gespräche geführt, doch die Justiz ist bekanntlich unabhängig.

Auch zu Matters Frage, warum es für die EU-Verträge kein Ständemehr brauchen soll, sagt das Bundesgericht nichts und verweist auf die Verwaltung. Dort tut man sich mit einer überzeugenden Antwort schwer, das Thema ist unangenehm. Das zeigte sich Ende April, als Aussenminister Ignazio Cassis, flankiert vom Staatssekretär Alexandre Fasel und vom BJ-Direktor Michael Schöll, die Medien darüber informierte, dass der Bundesrat die EU-Verträge bloss dem Volksmehr und nicht dem Ständemehr unterstellen wolle. Eine SRF-Journalistin wollte es, analog zum Interpellanten Matter, genauer wissen: Wenn die EU-Verträge gemäss Bundesgericht doch über der Verfassung stünden, heisse dies dann nicht, dass es auch für sie das Ständemehr brauche, fragte sie. Die Antwort von Cassis, Fasel und Schöll war betretenes Schweigen – bis Schöll der peinlichen Pause ein Ende setzte und sagte: «Ich glaube nicht.»

Ueli Maurer reist zur Militärparade nach Peking

Der Altbundesrat hat die Kontakte nach China stets gepflegt

MATTHIAS KAMP

Vergangene Woche wurde bekannt, dass Ueli Maurer zur grossen Militärparade nach Peking reisen wird. Der Altbundesrat steckte dafür heftige Kritik ein. «Maurer handelt gegen die Interessen des eigenen Landes», sagte der ehemalige SP-Bundesrat Moritz Leuenberger. Maurer hat auch nach seinem Ausscheiden aus der aktiven Politik seine Kontakte nach China stets weitergepflegt, etwa zu Unternehmen der Fintech-Branche, eines der Spezialgebiete des früheren Chefs des Finanzdepartements, aber auch zu Vertretern des Bildungssektors. «Das war wohl auch ein Grund, warum ich zur Militärparade eingeladen wurde», sagt Maurer im Gespräch mit der NZZ.

Wenn Chinas Staats- und Parteichef Xi Jinping an diesem Mittwoch am Platz des Himmlischen Friedens die Parade abnimmt, werden zahlreiche Autokraten, unter ihnen Russlands Präsident Wladimir Putin und der nordkoreanische Despot Kim Jong Un, auf der Ehrentribüne sitzen. Wenig verwunderlich, sorgte Maurers China-Besuch für Kritik in der Heimat.

«Ich bin Kritik gewohnt», sagt Maurer gelassen. Wichtiger ist dem Altbundesrat der Anlass der Militärparade. China will mit der Waffenshow an das Ende des Zweiten Weltkriegs vor achtzig Jahren und an Chinas Sieg über

Japan erinnern. «Ich gehe nicht zu einer Militärparade, ich gehe zu einem Gedenk Anlass», sagt Maurer. Und: «Ich kann mir ja die Gäste, die China einlädt, nicht aussuchen.»

Mit dem Besuch Respekt zollen

Darüber hinaus will Maurer mit seiner Visite China Respekt zollen. China habe während des Kriegs gegen Japan sehr stark gelitten, sagt Maurer. «Das hat man bei uns in Europa gar nicht so wahrgenommen.» Der Zweite Chinesisch-Japanische Krieg dauerte von 1937 bis 1945 und forderte auf chinesischer Seite rund zwanzig Millionen Todesopfer. Allein beim Massaker von Nanjing Ende 1937 starben bis zu 300 000 Soldaten und Zivilisten.

Maurer nutzt seinen Besuch in Peking aber auch zur Kontaktpflege. Auch jetzt trifft er wieder Vertreter der Fintech-Branche, aber auch Vertreter eines Instituts für Friedensforschung. Gute Beziehungen zur zweitgrössten Volkswirtschaft der Welt seien ihm wichtig. «Wir werden in Zukunft immer auf China angewiesen sein», sagt Maurer.

Als Beispiel für die Abhängigkeiten nennt er Chinas Dominanz bei der Verarbeitung seltener Erden. Das Reich der Mitte verarbeitet rund neunzig Prozent der kritischen Mineralien, ohne die in zahlreichen Industrien nichts geht.

China werde zudem in der Schweiz oft unterschätzt. Bei einigen neuen Technologien sei das Reich der Mitte inzwischen sogar den USA überlegen, so Maurer. Er denke dabei insbesondere an den IT-Sektor.

Die Schweiz und China blicken dieses Jahr auf 75 Jahre diplomatische Beziehungen zurück. Für Maurer ist das Riesenreich einer der wichtigsten Partner. «China war uns immer freundlich gesinnt und hat uns nie Steine in den Weg gelegt», sagt der ehemalige Bun-

Die Aufregung über Maurer ist überzogen

Kommentar auf Seite 20

despräsident. Das Reich der Mitte habe immer die Nähe zur Schweiz gesucht und tue dies auch heute noch.

Maurer gilt in der chinesischen Führung als Freund Chinas. Peking liess ihn dies schon zu seiner Zeit als Bundespräsident spüren. Im Mai 2019 reiste Maurer zum Belt-and-Road-Forum nach Peking. Die chinesische Regierung richtete aus diesem Anlass eigens für Maurer ein Staatsbankett aus.

Der China-Freund Maurer machte sich auch schon früh für eine Erweiterung des 2014 in Kraft getretenen Freihandels-

abkommens zwischen der Schweiz und China stark. Seit September vergangenen Jahres verhandeln die beiden Länder darüber. Dass eine Neufassung des Abkommens vors Volk kommt, gilt als sicher. Die Stimmung in der Schweiz bezüglich Chinas hat in den vergangenen Jahren spürbar gedreht. «Es wird ein harter Kampf werden», sagt Maurer mit Blick auf eine mögliche Volksabstimmung, doch sie sei zu gewinnen, auch weil sich das Verhältnis zu den USA verschlechtert habe. Maurer sagt: «Am Ende denken die Menschen ans Portemonnaie.»

Im Gespräch bleiben

Dass sich das Image Chinas in der Schweiz zum Negativen gewandelt hat, will Maurer nicht recht verstehen. Ein Problem seien möglicherweise fehlende Informationen. Dass sich auf seinem Flug nach Peking am Montag zahlreiche Schweizer Touristen befanden, hat Maurer deshalb gefreut. Wer reist, lernt.

Ein wenig trauert der Ex-Politiker den alten Zeiten nach, als auch die Schweizer Politik China noch positiv gegenüberstand. «Es gab Zeiten, da ist jeder Bundesrat einmal im Jahr nach China gereist», erinnert sich Maurer.

Er glaubt, der Stimmungsumschwung hänge auch mit dem Krieg in der Ukraine zusammen. «Man sieht heute hinter jeder Säule einen Krieg.» Aller-

dings werde die Gefahr, wenn man nur übereinander statt miteinander rede, nur grösser. Maurer will mit China jedenfalls im Gespräch bleiben.

Begonnen habe der Sinneswandel bezüglich Chinas im Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), glaubt er. Maurer sagt: «Dort ist diese Stimmung entstanden.» Das EDA verabschiedete im Frühjahr 2021 eine China-Strategie für die Schweiz. Das Papier sorgte in der chinesischen Regierung für Verstimmung, weil es unter anderem Menschenrechtsverstösse in Tibet und der Uiguren-Provinz Xinjiang anprangerte.

«Ich habe mich dagegen gewehrt und andere wie Guy Parmelin auch», sagt Maurer. Viele Schweizer Wirtschaftsvertreter seien ebenfalls enttäuscht gewesen. «Dort möchte man gute Beziehungen zu China und diese auch weiter ausbauen», so der Altbundesrat.

2024 ist das Papier ausgelaufen. Inzwischen ist die Strategie im Rahmen einer erweiterten Asien-G-20-Strategie aktualisiert worden. Damit ein erweitertes Freihandelsabkommen ein Referendum besteht, hat die Schweiz verlangt, dass auch Vorschriften zu Arbeitsstandards – eine höfliche Umschreibung für ein Verbot von Zwangsarbeit – Eingang in eine mögliche Neufassung finden. Peking war über die Forderung aus Bern zunächst nicht erfreut. Doch jetzt verhandeln die beiden Seiten über das strittige Thema.