

Die Befürchtungen der Bundesrichter

Mit dem Rahmenabkommen könnten künftig EU-Beamte Urteile des Lausanner Gerichts infrage stellen

Falls das Bundesgericht nach Ansicht Brüssels EU-Recht nicht korrekt anwendete, könnte die EU unter dem Rahmenabkommen die Sache vor das Schiedsgericht bringen. Auf diesen heiklen Aspekt haben Bundesrichter hingewiesen.

CHRISTOF FORSTER, BERN

Unter dem Rahmenabkommen wäre dieser Fall künftig möglich: Das Bundesgericht entscheidet in einem Gerichtsfall über die Anwendung von EU-Recht. Falls die EU nicht einverstanden ist mit der Auslegung durch die Lausanner Richter, kann sie das Thema in den Gemischten Ausschuss Schweiz - EU bringen. Bei Uneinigkeit zwischen Brüssel und Bern kann die Union das Schiedsgericht anrufen. Dieses wird dann, gestützt auf eine verbindliche Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), entscheiden. EU-Beamte würden zwar nicht direkt ein Urteil des Bundesgerichts aushebeln. Doch sie würden ein Streitbeilegungsverfahren starten, das zur Überprüfung des bundesgerichtlichen Urteils führte. Ein gefundenes Fressen für die Gegner des Rahmenabkommens: Diese könnten mit der Parole «EU-Beamte hebeln Urteile des Bundesgerichts aus» in den Kampf ziehen.

Staatspolitisch mindestens so heikel wäre, wenn sich die Schweiz und die EU im Gemischten Ausschuss auf einen Kompromiss einigen würden. Dann hätten Beamte ein höchstinstanzliches Urteil übersteuert – also ein politischer Deal zulasten des Bundesgerichts. In den vergangenen Tagen wiesen Bundesrichter Parlamentarier auf diese Aspekte hin.

Logische Konsequenz

Die angefragten Europarechtler bestätigen den Sachverhalt. Dies sei die logische Konsequenz der Schiedsgerichtslösung im Rahmenabkommen, sagt der Zürcher Rechtsprofessor Matthias Oesch. Das Rahmenabkommen weise einen gewissen Integrationscharakter auf, ergänzt die Freiburger Europarechtlerin Astrid Epiney. Im Vordergrund stehen dabei Urteile zu Themen, die der EuGH noch nicht behandelt hat, zu denen also keine «Gebrauchsabweisung» des höchsten EU-Gerichts zur Rechtsanwendung



Urteile des Bundesgerichts in Lausanne führen in der Zukunft möglicherweise zu einem Schiedsverfahren.

ANNICK RAMP / NZZ

vorliegt. Das Bundesgericht könnte etwa zur Personenfreizügigkeit ein Urteil fällen, das Brüssel nicht passt. Doch laut Oesch birgt auch die Übersetzung der EuGH-Rechtsprechung zum EU-Recht auf die bilateralen Verträge Konfliktpotenzial. Grundsätzlich lehnt sich das Bundesgericht bereits heute stark an die Auslegung des EuGH an. Liegen triftige Gründe vor, behält es sich indes vor, davon abzuweichen. Gegen ein solches Urteil könnte dann die EU-Kommission ein Verfahren im Gemischten Ausschuss starten.

Selbst wenn dies nicht häufig vorkommen dürfte, ist es also durchaus möglich, dass die Lausanner Richter der einst EU-Recht auf eine Weise anwenden, die der EU-Kommission missfällt. Dann stellt sich die Frage nach den Folgen. Die Schweizer Rechtsexperten rechnen damit, dass die Kommission sehr zurückhaltend agieren dürfte. «Der Fall ist wegen der Unabhängigkeit der Gerichte heikel und würde in der Praxis wohl auch als solcher gehandhabt», sagt die Basler

Rechtsprofessorin Christa Tobler. Das Streitbeilegungsverfahren würde höchstens dann angewendet, wenn das Bundesgericht andauernd und konsequent falsch entschiede.

Politische Abwägung

Auch Epiney geht davon aus, dass die Kommission eine politische Abwägung machen wird. Es habe bereits Bundesgerichtsurteile gegeben, die mit dem Abkommen zur Personenfreizügigkeit möglicherweise nicht konform gewesen seien. Darüber habe es jedoch nie eine Diskussion gegeben im Gemischten Ausschuss. Auch in der EU könnte die Kommission ein Verfahren starten, wenn sich ein Höchstgericht eines Mitgliedsstaates nicht an das EU-Recht hält. Dies kommt jedoch laut den befragten Experten nicht vor.

Was passiert aber, wenn sich die Schweiz und die EU im Gemischten Ausschuss einig sind? Für diesen Fall gibt Tobler Entwarnung: Der Ge-

mischte Ausschuss könnte dem Bundesgericht keine Anweisung geben. Er könnte höchstens vereinbaren, dass eine Verwaltungspraxis oder das Gesetz geändert werden soll. Was dann laut Tobler auch noch tatsächlich geschehen müsste.

Umschiffen liesse sich die Problematik, wenn das Bundesgericht ein Vorlagerecht an den EuGH hätte. Dann könnten die Lausanner Richter dem höchsten EU-Gericht Fragen zur Auslegung von bilateralen Normen, die auf EU-Recht beruhen, vorlegen. Dieses Vorlagerecht wurde jedoch nicht in das Rahmenabkommen aufgenommen. Die Schweizer Unterhändler hätten dies als Erfolg verkauft, dabei wäre eine solche Regelung sinnvoll gewesen, sagt Oesch.

Anderer Meinung ist Tobler. Es wäre nicht elegant gewesen, das Bundesgericht faktisch dem EuGH zu unterstellen. Tatsächlich wäre bei einer Vorlagepflicht der Eindruck, das Bundesgericht stehe unter dem EuGH, noch viel stärker – selbst wenn dies beim Verfahren Vorteile gehabt hätte.

Juristisches Seilziehen um Genfer Spesen

Rechnungshof wirft Staatsrat Behinderung vor – dieser kontert

ANTONIO FUMAGALLI, GENÈVE

Die Spesen der Genfer Magistraten sind ein heikles Thema, wie sich spätestens letzten November zeigte. Der Rechnungshof hatte damals erschreckend hohe und teilweise ungerechtfertigte Auslagen der Genfer Stadtregierung ans Licht gebracht. Zwei Stadträte müssen sich nun vor der Justiz verantworten. Aufgeschreckt durch die öffentliche Empörung, hat die Kantonsregierung in der Folge von sich aus ihre Spesenliste veröffentlicht – Ende November zuerst fürs Jahr 2017, im Februar dieses Jahres für die gesamte letzte Legislatur.

Die Geschäftsprüfungskommission des Genfer Grossen Rats (GPK) begrüsst diesen Schritt ausdrücklich – doch er genügt ihr nicht. Es sei gut und recht, eine Liste mit Beträgen zu veröffentlichen. «Aber wir wollen uns vergewissern, dass sie auch stimmen», sagt GPK-Präsident Yvan Zweifel (fdp.).

Verweis auf Gewaltenteilung

Als Milizorgan verfügt die Aufsichtskommission aber weder personell noch inhaltlich über die Kapazitäten, diese Überprüfung selbst durchzuführen, und hat deshalb den Genfer Rechnungshof angefragt. Dieser solle die Spesenaufwendungen in Bezug auf deren Rechtmässigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit untersuchen. Die Analyse habe rein buchhalterischen, nicht aber politischen Massstäben zu folgen, sagte Zweifel vor den Medien.

Der Rechnungshof setzte sich in der Folge mit dem Staatsrat in Verbindung. In einem Brief vom 4. Februar, welcher der NZZ vorliegt, schreibt die Institution, dass sie sich demnächst mit den verschiedenen Departementen in Verbindung setzen werde, um die Methodik und die Regeln, nach denen die Spesen verwendet würden, nachvollziehen zu können. Nach deren Abschluss werde man über das weitere Vorgehen entscheiden.

Die Genfer Regierung ist zu einer solchen Übung allerdings nicht bereit – gemäss ihrer Einschätzung fehlt dafür schlicht die rechtliche Grundlage. Denn wie die Verfassung stipuliere, umfasse der Aufgabenbereich des Rechnungshofs etwa die kantonale Verwaltung oder die Gemeinden des Kantons, nicht aber die gewählten Mitglieder des Parlaments, des Staatsrats oder der Justiz. Man habe überhaupt nichts zu verbergen und sich stets für die vollumfängliche Transparenz der Spesen eingesetzt, aber man halte die Gewaltenteilung hoch, sagt Regierungspräsident Antonio Hodgers (gp.). «Wir dürfen hier keinen Präzedenzfall schaffen.» Die Befürchtung des Staatsrats ist, dass sich der Rechnungshof letztlich in immer weitere Felder vorwagt.

Kritik an der Regierung

Hodgers unterstrich, dass die Spesen sehr wohl vom Rechnungshof untersucht werden könnten, aber dass dafür ein formelles Mandat der Geschäftsprüfungskommission nötig sei. Dies würde bedeuten, dass der Bericht der GPK zugestellt und im Parlament darüber diskutiert werden würde, aber der Rechnungshof könnte ihn in diesem Szenario – wie etwa bei den Stadtratspesen im Rahmen einer Pressekonferenz – nicht selbst veröffentlichen. Für GPK-Präsident Zweifel eine unhaltbare «Lösung», weil der Rechnungshof von Gesetzes wegen dazu verpflichtet sei, seine Berichte publik zu machen.

François Paychère, Präsident des Genfer Rechnungshofes, sagt auf Anfrage, dass seine Institution die Regierungsspesen «genauso wie jede andere Ausgabe des Kantons Genf» untersuchen wolle. Die GPK habe dem Rechnungshof geschrieben, aber es sei – entgegen der Behauptung des Staatsrats – kein Mandat von ihr nötig, weil man eine unabhängige Instanz sei. Paychère bezichtigt die Regierung, sie lasse den Rechnungshof seine Arbeit nicht machen. Wenn diese «Blockadepolitik» nicht bald aufhöre, werde er sich ans Überwachungsorgan des Staatsrats, den Grossen Rat, wenden.

Das Parlament beschliesst eine Regulierungsbremse

Die eidgenössischen Räte produzieren neue Regeln für alles Mögliche – nun wollen sie sich selbst beschränken

ANGELIKA HARDEGGER

Das Parlament hat in den letzten Jahren Bürokratiemonster produziert. Der Inländervorrang ist das Paradebeispiel, auf Platz zwei könnte das Lebensmittelgesetz von 2015 rangieren. Sein Umfang: 2000 Seiten Verordnungen. In den vergangenen dreissig Jahren hat sich der Umfang des Rechts ungefähr verdoppelt. Nun wollen sich die Räte selbst beschränken. Sie fordern vom Bundesrat eine Regulierungsbremse. Nach dem Nationalrat hat am Mittwoch auch der Ständerat einer entsprechenden Motion der FDP zugestimmt.

Mit Bürokratie gegen Bürokratie

Die Bremse soll die «Regulierungswut» (Gewerbeverbandspräsident Hans-Ulrich Bigler) des Parlaments eindämmen, indem sie für bestimmte Gesetze eine Mehrheit der Mitglieder verlangt statt nur eine Mehrheit der Stimmenden. Wirkung entfalten soll die Bremse bei Gesetzen, die für 10 000 Unternehmen zu höheren Kosten führen, zum Beispiel weil Mitarbeiter zusätzliche Formulare ausfüllen müssen. Die Bremse soll auch dann wirken, wenn ein Gesetz weniger

als 10 000 Unternehmen betrifft, aber in der Summe besonders teuer ist.

Das Parlament kommt mit der Regulierungsbremse einer langjährigen Forderung der Wirtschaft nach. Als Vorbild dient die Schuldenbremse, mit welcher

Politik für die Sonntagsschule

«Reflexe» auf Seite 34

der Staat in den vergangenen Jahren erfolgreich Schulden abgebaut hat. Der Ausserrhoder FDP-Ständerat Andrea Caroni sagte in der Debatte, das Parlament müsse sich bei der überbordenden Regulierung vor sich selbst schützen – so wie sich jeder Einzelne in bestimmten Situationen selbst beschränke.

Gegen die Motion äusserte sich von den Ständeräten einzig SP-Präsident Christian Levrat. Das Parlament entmachte sich mit der Motion selbst. Ausserdem bekämpfte man Bürokratie nicht, indem man noch mehr Bürokratie schaffe. Auch Werner Luginbühl von der BDP hob die Ironie eines «Bundesgesetzes über die Reduktion der Regu-

lierungsdichte» hervor. Er stimmte der Motion trotzdem zu.

Der Bundesrat lehnte die Einführung einer Regulierungsbremse bisher ab. Wirtschaftsminister Guy Parmelin verwies in der Debatte auf die Schwierigkeit, die Kosten einer Regulierung zu berechnen. Wie teuer ein Gesetz für eine Firma zu stehen komme, sei von der Umsetzung abhängig. In der Praxis sei es schwierig zu ermitteln, ob eine neue Regel tatsächlich bei mehr als 10 000 Unternehmen zu höheren Kosten führe. Der Bundesrat hatte im Dezember in einem Bericht mehrere Optionen gegen die zunehmende Regulierung analysiert. Darin warnt er vor einer starren Regulierungsbremse, weil diese nur die Kosten in den Blick nimmt.

Dass der Ständerat die Regulierungsbremse gegen den Willen des Bundesrats fordert, bestätigt das schwierige Verhältnis zwischen Parlament und Regierung in dieser Frage. Höhepunkt ist die Weigerung des Bundesrats, eine vom Parlament bereits beschlossene Massnahme zum Bürokratieabbau umzusetzen. Konkret müsste der Bundesrat eine Prüfstelle für neue Regulierungen einrichten. Sie würde Kosten und Nutzen von neuen Gesetzen analysieren und könnte zum

Beispiel die Form einer «Madame Regulierungskosten» annehmen. Obwohl sich die Regierung weigert, eine derartige Prüfstelle ins Leben zu rufen, will das Parlament die Forderung noch nicht abschreiben. Die zuständige Ständeratskommission will sie mit einer parlamentarischen Initiative durchsetzen.

Über 100 Vorstösse

Die Klage über Regulierung und Bürokratie gehört in Bundesbern zum Inventar. In den vergangenen Jahren wurden im Parlament mehr als 100 Vorstösse dazu eingereicht. Verschiedene Vorschläge sind derzeit noch hängig, darunter eine Idee von SVP-Nationalrätin Magdalena Martullo-Blocher. Sie fordert ein «One-in-two-out»-Prinzip: Pro neu in Kraft tretenden Erlass müssten bisherige Erlasse mit doppelt so hohen Regulierungskosten ausser Kraft gesetzt werden.

Der Bundesrat muss nun eine Vorlage zur Regulierungsbremse vorbereiten. Guy Parmelin betonte im Rat, dass für die Umsetzung eine Verfassungsänderung notwendig sei. Damit hat das Volk das letzte Wort – sofern der Bundesrat sich nicht noch einmal weigert, den Wunsch des Parlaments umzusetzen.