

18/20

Nouvelle Constitution et politique étrangère

von Ständeratspräsident Prof. Dr. René Rhinow, Seltisberg

Vortrag gehalten bei der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Neuchâtel, 3. Mai 1999.

I. Einleitung

Als Herr Professor Leuba und ich vor vielen Monaten den Titel meines Vortrages bestimmt hatten, gingen wir davon aus, dass die neue Verfassung am 18. April dieses Jahres selbstverständlich angenommen würde.

Nun, als ich an diesem schicksalsschweren Nachmittag des Abstimmungssonntages die ersten negativen kantonalen Resultate entgegennahm, habe ich mir ernsthaft überlegt, ob ich wohl auf meinen Vortrag heute abend verzichten müsse.

Glücklicherweise ist es nicht soweit gekommen. Die Verfassung wurde immerhin mit einer Volksmehrheit von fast 60 Prozent und mit einem Ständemehr von 13:10 Kantonen angenommen.

Doch bedenklich bleibt, dass die Gegner, insbesondere in der deutschen Schweiz, der Revision just das Verhältnis der Schweiz zur Völkergemeinschaft, insbesondere auch das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht auf polemische und irreführende Weise zum Thema und Angriffsobjekt gemacht haben.

Dabei bestand ja das Konzept der Verfassungsreform im wesentlichen darin, dass die Bundesverfassung "nachgeführt" und erst darauf aufbauend in einzelnen Bereichen substantiell revidiert werden soll.

Mit der sog. mise-à-jour - mit einer Aktualisierung – sollte die kaum mehr lesbare Verfassung in ein modernes, verständliches und bürgernahes Grundgesetz umgegossen werden.

Es ging und geht aber auch darum, dass sich die heutige Generation mit den Wertgrundlagen unseres Landes auseinandersetzen kann, mit dem aktuellen Verständnis von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, mit den Eigenheiten unserer demokratischen Staatsform, mit einem lebendigen Föderalismus, mit den Grundlagen unserer Wirtschaftsverfassung und den Verheissungen und Grenzen der Sozialstaatlichkeit – und mit der aktuellen Position unseres Landes im internationalen Umfeld.

Wo steht nun die Aussenpolitik in diesem Konzept? Sie spielte und spielt eigentlich keine Rolle, aber sie spielt eben doch eine Rolle. Warum?

Sie spielt einerseits keine Rolle, weil der neue Text jeden Anschein vermeidet, es gehe bei der Verfassungsreform um eine verdeckte Vorbereitung weiterer aussenpolitischer Schritte, namentlich weiterer integrationspolitischer Vorhaben.

Andererseits erscheint – gerade nach dem einseitigen “Abstimmungskampf” um die neue Verfassung - eine Auseinandersetzung über die unser Volk verbindenden Wertgrundlagen dringend notwendig. Welches sind die Klammern, die unser vielfältiges Land verbinden und zusammenhalten? Die Schweiz wird bekanntlich durch verschiedene Sprach- und Kulturgemeinschaften geprägt, ist aber auch in Städte, Agglomerationen und Berggebiete gegliedert sowie in eine weltoffene, wettbewerbsgestählte Exportwirtschaft und eine nach innen gerichtete, kartellierte Binnenwirtschaft aufgeteilt?

Die Frage nach der *idée directrice* unserer Schweiz ist eine bedrängende Frage. Wenn wir dem geflügelten Wort folgen, die Schweiz sei eine Willensnation, dann müssen wir uns fragen, wie es sich heute mit diesem Willen verhält, worauf er beruht, wie er genährt und erneuert werden kann. Und Wille zur Nation ist immer *auch* Wille zur *Verfassung* als Grundlage dieser Nation.

Eine zentrale Rolle in diesem versuchten Selbstfindungsprozess spielen die Auseinandersetzungen über die reale Lage unseres Landes, über die *Verfassungswirklichkeit*. Getreu der provokativen Frage des Philosophen Paul Watzlawick, “wie wirklich denn die “Wirklichkeit” sei, hat sich im bisherigen Reformprozess gezeigt, dass die Schweiz erstaunlich, ja erschreckend unterschiedlich wahrgenommen wird. Dass die Schweiz-Bilder je nach politischer, weltanschaulicher, konfessioneller, wirtschaftlich-sozialer und regionaler Optik mehr oder weniger stark auseinandergehen.

Und damit sind wir - nach einem vermeintlichen Umweg - wieder unvermittelt bei unserer Thematik “Neue Verfassung und Aussenpolitik” angelangt.

Diese Vielfalt der Schweiz-Bilder betrifft nämlich auch die Stellung der Schweiz in der Völkergemeinschaft, die Wahrnehmung der Schweiz, ihres Umfeldes und ihres Verhältnisses zu diesem Umfeld. Insofern spielt die Aussenpolitik bewusst und unbewusst eben doch eine Rolle im gegenwärtigen Reformprozess.

Dies möchte ich anhand von einzelnen Aspekten und Problemkreisen näher beleuchten:

- ◆ Zuerst soll untersucht werden, welchen *Stellenwert* die neue Verfassung den *Aussenbeziehungen* einräumt, wie diese im Verfassungstext zum Ausdruck gelangen.

- ◆ Dann möchte ich einen wichtigen Aspekt der modernen Rechtsstaatlichkeit beleuchten, nämlich das *Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht*, in dem sich mehr als bloss juristische Anliegen spiegeln.
- ◆ Ein dritter Problemkreis betrifft die *demokratische Willensbildung in aussenpolitischen Belangen*, insbesondere das gegenseitige Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat sowie die Volksrechte in der Aussenpolitik.
- ◆ Viertens schliesslich soll ein Blick auf das Verhältnis von *Bundesstaatlichkeit und Aussenpolitik* geworfen werden, insbesondere auf die Rolle der Kantone in der Aussenpolitik.

Wenn ich im folgenden von Aussenpolitik spreche, so schliesse ich einige Aspekte der *Aussenwirtschaftspolitik* und der *Aussensicherheitspolitik* in meine Betrachtungen ein.

II. Aussenbeziehungen im Verfassungstext

Der Stellenwert der Aussenbeziehungen in der Verfassung findet seinen Ausdruck vor allem in der Präambel, in der Umschreibung der Staatszwecke, im Standort der Staatsaufgabe "Aussenpolitik" im Textganzen und in der Formulierung der Ziele der Aussenpolitik.

Bereits in der *Präambel* wird die Einbettung der Schweiz in die moderne Welt zum Ausdruck gebracht, und zwar in der Formulierung, die Verfassung werde - u.a. - im Bestreben erlassen, "den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken".

Im *Zweckartikel* (Art. 2) werden zum Teil dieselben Anliegen wiederholt, indem die Eidgenossenschaft die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes zu wahren (Abs. 1) sowie sich für eine dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie für eine friedliche und gerechte Ordnung der Welt einzusetzen hat (Abs. 4).

Im (2.) Kapitel über die *Zuständigkeiten des Bundes* findet sich der Abschnitt über die Beziehungen zum Ausland *an erster Stelle* (Art. 54-56). Es bleibt dabei, dass die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes sind, doch wird diese Kompetenz, im Gegensatz zur heutigen Verfassungslage, nun *expressis verbis* im Verfassungstext verankert.

Eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage hat auch die - bisher insbesondere auf die Zollartikel abgestützte - *Aussenwirtschaftspolitik* gefunden (Art. 101). [Nicht ganz unbedenklich erwies sich dabei die weit gefasste Ermächtigung in Art. 93 Abs. 2 des bundesrätlichen Entwurfes, generell Massnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft zu treffen und dabei auch - nötigenfalls - vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Juristisch zweifel-

los korrekt, wäre eine solche Generalermächtigung politisch-symbolisch doch etwas quer in der Landschaft gelegen, sowohl was die Freihandelstradition der Schweiz anbetrifft, als auch angesichts der aktuellen internationalen Tendenzen zum Abbau von Handelsschranken und der Entwicklung gemeinsamer Märkte. In der von den eidgenössischen Räten bereinigten Fassung ist diese Ermächtigung, Schutzmassnahmen zu treffen, auf "besondere Fälle" eingeschränkt worden (Art. 101 Abs. 2).]

Auf die *übrigen Bundeskompetenzen*, in denen Aussenbeziehungen berührt werden, gehe ich nicht näher ein. Es sind dies beispielsweise die Verfassungsgrundlagen über Sicherheit, Armee und Wehrpflicht, Zivilschutz, Waffen und Kriegsmaterial, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern, internationale Wasservorkommen, Alpenschutzartikel, Export von Energie aus Wasserkraft, Filmeinfuhr und die Zölle. In all diesen Fällen wurde die geltende Regelung - sprachlich modernisiert - übernommen

Doch ein wichtiges Novum ist hervorzuheben. Aufgenommen in die Verfassung wurde erstmals ein Artikel (d.h. ein Absatz) über *aussenpolitische Ziele*. Über deren Fassung wurde in den Kommissionen ausführlich diskutiert.

Art. 54 Abs. 2 hat folgenden Wortlaut: "Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen."

Interessant erscheint, dass ein Antrag von rechter Seite im Nationalrat, die Neutralität ebenfalls in diesen Zielkatalog aufzunehmen, deutlich verworfen worden ist. Demgegenüber wurde es aber ebenfalls abgelehnt, den Begriff der Neutralität in den Zuständigkeitskatalogen von Bundesversammlung und Bundesrat zu streichen. Dort heisst es nach wie vor, die Bundesversammlung resp. der Bundesrat treffe "Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz" (Art. 173 Abs. 1 a, 185 Abs. 1).

Man wollte bei der Aktualisierung alles vermeiden, was einerseits einer Verstärkung oder aber umgekehrt einer Relativierung der Neutralität gleichgekommen wäre. Vor allem sollte die Verfassungsreform aus naheliegenden Gründen nicht mit einer Debatte über die reale Bedeutung der Neutralität heute und morgen belastet werden.

Als Kuriosum schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Räte - im Unterschied zum Bundesrat - den sog. Ordensartikel (Art. 52 VE) gestrichen haben. Dieser verbietet den Angehörigen eidgenössischer und kantonaler Parlamente und Regierungen sowie Bundesange-

stellten und Armeeinghörigen die Entgegennahme von Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen. Dabei soll es dem Gesetzgeber durchaus weiterhin offen stehen, beispielsweise für Bundesangestellte oder Armeeinghörige entsprechende Vorschriften aufzustellen.

Sie ersehen aus dieser Meinungsdivergenz, wie unterschiedlich die Auffassungen über die Aktualisierung der Verfassung sein können.

III. Völkerrecht und Landesrecht

Ich komme zum zweiten Problemkreis, dem Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht. Ich gebe mir allerdings die Mühe, der Versuchung zu widerstehen, Sie mit einer völkerrechtlichen Vorlesung hinzuhalten.

1. Vom ungeschriebenen zum geschriebenen Recht

Über die Problematik des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht wurde intensiv diskutiert. Die Verfassung unternimmt den waghalsigen Versuch, normative Regeln über dieses Verhältnis aufzustellen. Bisher galten und gelten hier geschriebene und ungeschriebene Normen des Völkerrechts selbst, vor allem aber von Lehre und Praxis entwickelte Regeln.

Mit dem Versuch, in diesem Bereich verfassungsrechtliche Bestimmungen aufzustellen, ist diese wichtige Thematik zu einem Gegenstand politischer und demokratischer Auseinandersetzungen geworden. Dies ist, trotz aller Bedenken, grundsätzlich gerechtfertigt, sofern die Diskussion ehrlich und fair geführt wird (was vor dem Abstimmungstermin leider gerade nicht der Fall war). Denn es geht hier um rechtsstaatliche und demokratische Legitimationsfragen, die nicht herrschenden Lehrmeinungen und der bundesgerichtlichen Praxis allein überantwortet werden können.

In der aktualisierten Verfassung wird das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht ausdrücklich an *drei Stellen* angesprochen.

2. Vom Vorrang des Völkerrechts

In Art. 5 Abs. 4 heisst es lapidar, Bund und Kantone hätten das Völkerrecht *zu beachten*. Mit dieser offenen Formulierung soll der heute schon geltende Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts zum Ausdruck gemacht werden. Doch soll weiterhin der Praxis überlassen

bleiben, ob der Vorrang für alle Normstufen des Völkerrechts oder des Landesrechts gilt und wie ein Konflikt zwischen Normen beider Rechtsbereiche im konkreten Fall zu behandeln ist.

Mit der ausdrücklichen Verankerung dieses Vorrangprinzips wird die bisherige Rechtsauffassung bestätigt, wonach auch völkerrechtliche Grundprinzipien in der Schweiz direkt Geltung beanspruchen. Es sind dies insbesondere "die Verpflichtung des Staates, die ihn bindenden völkerrechtlichen Normen zu erfüllen (*pacta sunt servanda*), [der] Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Verbot für alle Vertragsparteien, sich zur Rechtfertigung einer Nichterfüllung auf innerstaatliches Recht zu berufen. Diese drei Prinzipien ergeben sich nicht nur aus den Regeln des Völkergewohnheitsrechts, sie sind auch in den Artikeln 26 und 27 der von der Schweiz ratifizierten Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 niedergelegt" (Botschaft S. 134, BBl 1997 I 134).

Dass diese Bindung an das Völkerrecht gerade für Kleinstaaten, und damit auch für die Schweiz, von besonderer Tragweite ist, muss ich in diesem Kreis wohl nicht besonders hervorheben.

3. Zwingendes Völkerrecht als Schranke der Verfassungsrevision

Das Völkerrecht taucht an einer zweiten Stelle der Verfassung auf: bei den Schranken der Verfassungsrevision. Sowohl die Total- wie die Teilrevision dürfen nach dem klaren Wortlaut "die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen" (Art. 193 Abs. 4, 194 Abs. 2). Diese Normen werden ergänzt durch eine Bestimmung, wonach die Bundesversammlung eine Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung für ungültig zu erklären hat, wenn "zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt werden" (Art. 139 Abs. 3).

Dies entspricht der neueren Praxis der Bundesversammlung, wie sie vor einigen Jahren anlässlich der Initiative "für eine vernünftige Asylpolitik" begründet worden ist (BBl 1994 III 1486 ff., 1996 I 1355).

Auf Inhalt und Problematik der Kategorie des "zwingenden Völkerrechts" kann ich nicht eingehen. Heikler erscheint eine andere Frage: Die Bundesversammlung hat die Schranke des zwingenden Völkerrechts bislang ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlagen anerkannt. Welche Tragweite weist nun diese ausdrückliche Einschränkung der Volksrechte auf das zwingende Völkerrecht - als Schranke der Verfassungsrevision - im Verfassungstext auf?

Es muss klar betont werden, dass damit eine künftige Praxiserweiterung auf übrige völkerrechtliche Verpflichtungen von grundlegender Bedeutung durch die Bundesversammlung nicht von vorneherein ausgeschlossen wird. Der Nichterwähnung des übrigen Völkerrechts, namentlich des Völkervertragsrechts, kommt - wie wir Juristen zu sagen pflegen - nicht die

Bedeutung eines "qualifizierten Schweigens" zu. Dies ist wichtig, weil sich namentlich bei möglichen Verstössen gegen Völkervertragsrecht heikle Probleme ergeben können.

4. Das für die Organe der Rechtsanwendung massgebende Völkerrecht

Ein dritter Verweis auf Völkerrecht findet sich im Kapitel über das Bundesgericht, wo Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und alle anderen rechtsanwendenden Behörden - analog Art. 113 Abs. 3 der noch geltenden BV - als "massgebend" erklärt werden (Art. 191). Mit dieser Bestimmung ist die geltende Regelung, samt ihren heiklen Auslegungsfragen, einfach übernommen worden - mit einer redaktionellen Ausnahme: Der Begriff "Staatsverträge" im heute geltenden Art. 113 BV ist ersetzt worden durch den Terminus "Völkerrecht".

Hier können etwa folgende Fragen aufgeworfen werden: Warum ist hier wiederum von Völkerrecht allgemein die Rede? Gilt die Massgeblichkeit wirklich auch für Völkerrecht untergeordneter Stufe, und gilt sie auch für die Staatsverträge, welche von den Kantonen abgeschlossen worden sind? Beides ist zu bezweifeln, ja zu verneinen. Auch hier muss der Praxis ein Feld flexibler Fortentwicklung offen bleiben.

5. Unterschiedliche Fassungen des Vorrangprinzips

Die unterschiedliche Formulierung in den erwähnten drei Bereichen ist bemerkenswert: Einmal ist das Völkerrecht insgesamt für alle staatlichen Organe zwar Grundlage und Schranke ihres Handelns, aber eben doch nur "*zu beachten*" (Art. 5 Abs. 1 und 4). Bei der Verfassungsrevision ist das Völkerrecht verbindlich, diesmal indessen nur als als *zwingendes* Völkerrecht. Schliesslich ist das ganze Völkerrecht für alle rechtsanwendenden Behörden *massgebend*. Die nicht leicht verständlichen Differenzierungen deuten an, dass es äusserst schwierig ist, das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht normativ, legislatorisch, zu fassen.

6. Völkerrecht und Gesetzgebung

Keine Aussage findet sich in der Verfassung zum Verhältnis von Völkerrecht und Gesetzgebung. Damit wird auch weiterhin der Praxis überlassen, unter welchen Voraussetzungen das Bundesgericht eine Verletzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die Bundesversammlung als "massgebend" hinnehmen wird. Zu betonen ist, dass die sog. *Schubert-Praxis* (vgl. die Hinweise in BBl 1997 I 135 N. 54, 512 f.) die *Kognition des Bundesgerichts* betrifft und nur dann Anwendung findet, wenn der Gesetzgeber die Völkerrechtsverletzung "be-

wusst" in Kauf genommen hat. Daraus kann jedoch keine verfassungsrechtliche Ermächtigung des Gesetzgebers abgeleitet werden, Völkerrecht nach Belieben zu missachten.

[7. Reform "Volksrechte"

Im Rahmen der beiden Reformpakete Volksrechte und Justiz, die zur Zeit bei den Räten hängig sind, werden die genannten Problembereiche noch einmal diskutiert.

Bei der *Reform der Volksrechte* wurde in der ständerätlichen Kommission versucht, eine Regelung für den Fall zu treffen, dass Volksinitiativen *Völkerrecht nicht zwingenden Charakters* verletzen. Dies hat sich indessen als schwieriges und heikles Unterfangen erwiesen. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Einerseits stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen solche Volksinitiativen von der Bundesversammlung ungültig erklärt werden können oder müssen. Andererseits geht es darum, zu prüfen, welche Folgen die Annahme einer völkerrechtswidrigen Initiative nach sich zieht.

Da die Beratungen diesbezüglich noch im Gang sind, gehe ich nicht näher darauf ein.]

[8. Reform "Justiz"

Mit der Reform der Justiz wird dem Bundesgericht ausdrücklich die Beurteilung von Streitigkeiten wegen Verletzung von Völkerrecht übertragen (Art. 177 Abs. 1 b VE). Im Rahmen der ausgebauten *Verfassungsgerichtsbarkeit* in Form der konkreten Normenkontrolle kann das Bundesgericht neu - im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt - prüfen, ob ein Bundesgesetz "gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen Völkerrecht" verstösst (Art. 178 Abs. 1 VE).

Im Nationalrat wurde dieser Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit aber rundweg abgelehnt, während der Ständerat ihm zugestimmt hatte. Ich hoffe, dass es im weiteren Verfahren der Differenzbereinigung gelingen kann, eine Lösung zu finden, die diese im Interesse des Menschenrechtsschutzes wichtige Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit ermöglichen wird.]

IV. Demokratie und Aussenpolitik

Ich leite nun über zum dritten Verfassungsbereich, der mit Aussenpolitik zu tun hat - der Verteilung der aussenpolitischen Zuständigkeiten im demokratischen Staatsaufbau.

Entgegen einer immer wieder zu hörenden Behauptung, die Führung der Aussenpolitik obliege von Verfassungen wegen dem Bundesrat, sind bereits heute die diesbezüglichen Kompetenzen zwischen Volk, Parlament und Regierung aufgeteilt. Die nachgeführte Verfassung übernimmt grundsätzlich das geltende Recht, allerdings mit einer Akzentsetzung zugunsten der parlamentarischen Befugnisse - man könnte auch sagen, in Anerkennung der gelebten Verfassungswirklichkeit, nachdem das Volk am 4. Oktober 1991 einer entsprechenden Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Art. 47^{bis} a GVG) zugestimmt hatte.

1. Führung der Aussenpolitik

In Art. 166 Abs. 1 heisst es nun, die Bundesversammlung *beteilige* sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtige die Pflege der Beziehungen zum Ausland. Entsprechend wird der Bundesrat für zuständig erklärt, die auswärtigen Angelegenheiten "unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung" zu besorgen und die Schweiz "nach aussen" zu vertreten (Art. 184 Abs. 1).

[Ein weitergehender Antrag, der von den beiden Staatspolitischen Kommissionen ausgearbeitet wurde, wollte die Bundesversammlung darüber hinaus ermächtigen und verpflichten, "die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik" festzulegen. Der Bundesrat wehrte sich vehement gegen diesen Antrag; er fand denn auch nicht Eingang in die Verfassung, allerdings aus unterschiedlichen Motiven - hauptsächlich, weil er eindeutig den Bereich der Nachführung überschritten hätte und eher im Rahmen der Staatsleitungsreform behandelt werden sollte, andererseits aber auch, weil eine mangelnde Flexibilität in der Führung der Aussenpolitik befürchtet wurde.

Ich gehe nicht ein auf die Kontroverse, welche sich in den Räten bei der Umschreibung der abschliessenden Kompetenz des Bundesrates, Staatsverträge ausnahmsweise selbständig abzuschliessen ergeben hat. Im neuen Verfassungstext genehmigt die Bundesversammlung (wie bisher) grundsätzlich die völkerrechtlichen Verträge. Durch Gesetz oder im völkerrechtlichen Vertrag selbst kann jedoch der Bundesrat abschliessend zum Vertragsabschluss ermächtigt werden (Art. 166 Abs. 2).]

Der Bundesrat ist wie nach geltendem Recht befugt, zur Wahrung der Interessen des Landes Verordnungen und Verfügungen zu erlassen. Beide Räte haben festgelegt, dass solche Verordnungen - entgegen dem bundesrätlichen Antrag - zu befristen sind (Art. 184 Abs. 3).

2. Wahrung der äusseren Sicherheit

Im Bereich der Wahrung der äusseren Sicherheit sind weiterhin sowohl Bundesversammlung wie Bundesrat befugt, entsprechende Massnahmen zu treffen (Art. 173 Abs. 1 Bst. a, 185 Abs. 1). Die *Bundesversammlung* kann wie bei ausserordentlichen Umständen Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen. Der Nationalrat wollte diese Befugnis streichen, ist aber damit nicht durchgekommen.

Der *Bundesrat* ist ermächtigt, zur Wahrung der äusseren Sicherheit Verordnungen oder Verfügungen zu erlassen (Art. 185 Abs. 3). Die Räte haben auch hier beschlossen, dass solche Verordnungen zu befristen sind. Der Begriff der "ausserordentlichen Umstände" wurde ersetzt durch eine detailliertere Umschreibung der Voraussetzungen, unter welchen der Bundesrat Verordnungen und Verfügungen erlassen darf. In Anlehnung an die polizeiliche Generalklausel soll dies nur zulässig sein, "um eingetretene oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen" (Art. 185 Abs. 3).

Eine weitere Neuerung finden wir schliesslich in der Umschreibung der Voraussetzungen, unter welchen der Bundesrat von sich aus Truppen aufbieten kann. Dass dies wie bis anhin nur in dringlichen Fällen geschehen darf, und dass die Bundesversammlung unverzüglich einzuberufen ist, wenn der Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen dauert, blieb unbestritten. Doch haben die Räte – in Abweichung vom bundesrätlichen Entwurf – die Kompetenz des Bundesrates insofern verstärkt, als er die Bundesversammlung erst bei einem Aufgebot für den Aktivdienst von mehr als 4'000 Angehörigen der Armee - und nicht 2'000, wie heute - einberufen muss (Art. 185 Abs. 4).

[Ich verweise an dieser Stelle auf ein weiteres Kuriosum, das aber bereits die Beratungen der beiden vorberatenden Kommissionen nicht überstanden hat: Im Zuge der sprachlichen Gleichstellung der Geschlechter ist versucht worden, die Bezeichnung General im Verfassungstext auch in weiblicher Form zum Ausdruck zu bringen. In einer kommissionsinternen Version hiess es konsequenterweise, die Bundesversammlung wähle den Oberbefehlshaber und die Oberbefehlshaberin. Doch die Kommission ist dann vor ihrem eigenen Mut erschrocken ...]

3. Staatsvertragsreferendum

Einige Worte noch zum Staatsvertragsreferendum. Im Rahmen der Nachführung ergaben sich hier keine Probleme; die drei Typen des Staatsvertragsreferendums, also das fakultative, das obligatorische und das von Bundesversammlung in eigener Kompetenz anzuord-

nende Referendum, wurden mit den gleichen Kriterienkatalogen in den neuen Text übernommen (Art. 140 Abs. 1 Bst. b, 141 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2).

Allerdings wurde in den Kommissionen darüber diskutiert, ob neu auch ein sog. fakultativ-obligatorisches Staatsvertragsreferendum aufzunehmen sei, also eine Befugnis der Bundesversammlung, in besonders wichtigen Fällen einen Staatsvertrag von sich aus der obligatorischen Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten, wie dies beim Völkerbund, beim Freihandelsabkommen mit der EG und - je nach Sichtweise - beim EWR geschehen ist. Der Vorschlag fand aber glücklicherweise keine Mehrheit.

[4. Reform der Volksrechte

Das Staatsvertragsreferendum steht auch bei der Vorlage über die Reform der Volksrechte zur Diskussion.

Nach dem Vorschlag des Bundesrates soll das fakultative Staatsvertragsreferendum auf *alle wichtigen Staatsverträge* ausgedehnt und die Unterschriftenzahlen - wie beim fakultativen Referendum generell - von 50'000 auf 100'000 angehoben werden. Neu sollen nicht nur Verträge dem Referendum unterstellt werden, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen, sondern auch solche, die zur landesinternen Umsetzung den Erlass von gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene erfordern, welche Rechte und Pflichten Privater begründen (Art. 131 b VE Vorlage B). Es geht hier also um nicht direkt anwendbare Verträge, die der landesinternen Umsetzung durch Gesetze bedürfen. Hier kommt das Referendum ja ohnehin zum Zuge.]

In diesem Fall soll die Bundesversammlung zudem die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen neu in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen können, so dass der Genehmigungsbeschluss eines Staatsvertrages und die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen dem Volk gesamthaft vorgelegt werden können (Art. 131 c VE Vorlage B; BBl 1997 I 443). Mit diesem Änderungsvorschlag wird das Mitspracherecht des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen beträchtlich erweitert

Das *Grundproblem* einer Ausweitung des Staatsvertragsreferendums wurde aber vom Bundesrat kaum angesprochen: Unsere Volksrechte sind in Geist und Ausgestaltung primär als binnenpolitische Instrumente, als Einrichtungen eines introvertierten Kleinstaates entwickelt worden, der seine Demokratie ohne Rücksicht auf einen steigenden Bedarf an aussenpolitischer Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit entfalten konnte.

Aussenpolitik heisst - auf einen einfachen Nenner gebracht - Wahrung der Freiheits-, Sicherheits- und Wohlfahrtsinteressen unseres Volkes und solidarische Mitwirkung an den

existentiellen Problemen der Menschheit. Die Frage ist zu stellen, ob und wieweit der Ausbau der Volksrechte in der Aussenpolitik - samt ihren Vorwirkungen auf den Meinungsbildungsprozess und angesichts des oft vorläufigen Charakters von Volksabstimmungen - geeignet ist, die erwähnten Ziele unserer Aussenpolitik zu optimieren.

Ich kann hier auf diese Grundproblematik nicht näher eingehen - sie wäre aber eine fundierte Diskussion mehr als wert ...

Die Reform der Volksrechte ist von beiden Räten noch nicht behandelt worden.]

V. Bundesstaat und Aussenpolitik

Ich komme zum letzten Teil, dem Verhältnis von Bundesstaat und Aussenpolitik. Hier geht es nur um Nachführung, weil in diesem Bereich kein - oder *noch* kein - Reformpaket vorliegt. Ich werfe einen Blick auf zwei Problemkreise, die Kompetenzverteilung von Bund und Kantonen in der Aussenpolitik einerseits und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes andererseits.

1. Kompetenzen der Kantone

Wie bereits erwähnt, werden die auswärtigen Angelegenheiten jetzt ausdrücklich zur *Sache des Bundes* erklärt (Art. 54 Abs. 1). Dies gilt - entsprechend heutiger Lehre und Praxis - auch in Bereichen, die nach landesinterner Kompetenzaufteilung (Art. 3 BV) in die Zuständigkeit der Kantone fallen.

Dass dabei der Bund von dieser Befugnis aus föderalistischen Gründen nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch machen darf, ist unbestritten. Dementsprechend schreibt der Verfassungsentwurf vor, der Bund nehme Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahre ihre Interessen (Art. 54 Abs. 3).

Doch auch die Kantone besitzen und behalten ihre aussenpolitischen Befugnisse. Sie können nun - auch hier entsprechend der herrschenden Lehre - ausdrücklich "in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schliessen" (Art. 56 Abs. 1), dies allerdings nur, wenn der Bund nicht selbst bereits einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat, der keinen Raum mehr für ein kantonales Handeln lässt. Dabei dürfen diese Verträge "dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen" (Art. 56 Abs. 2).

Umstritten war, ob die völkerrechtlichen Verträge der Kantone wie nach geltendem Verfassungswortlaut (Art. 85 Ziff. 5, 102 Ziff. 7 BV) einer eigentlichen *Genehmigung des Bundes* bedürfen. Die Praxis war bislang alles andere als einheitlich und teilweise auch nicht verfassungskonform: solche Verträge wurden oft nicht vorgelegt, ohne dass dieses Vorgehen zu Konsequenzen führte.

Die Kantone verlangten deshalb einen Verzicht auf die Genehmigungspflicht. Die Räte haben - im Gegensatz zum Bundesrat - dieses Anliegen aufgenommen und eine blosser Pflicht der Kantone statuiert, "den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren" (Art. 56 Abs. 2). Es würde dann dem Bundesrat obliegen, bei unzulässigen Vertragsentwürfen geeignete Vorkehrungen zu treffen.

Wie heute sollen zudem auch künftig die Kantone mit untergeordneten ausländischen Behörden direkt, in den übrigen Fällen durch Vermittlung des Bundes verkehren dürfen (Art. 56 Abs. 3).

2. Mitwirkung der Kantone

Dass angesichts der Internationalisierung der Rechtsordnung und der zunehmenden Bedeutung ausserpolitischen Handelns die Kantone darauf drängten und drängen, vermehrt an der Vorbereitung und Umsetzung ausserpolitischer Entscheide mitzuwirken, ist mehr als verständlich und daher vollkommen gerechtfertigt. Bereits die EWR-Vorlage der Bundesversammlung umfasste einen Verfassungsartikel, der diese Mitwirkung festhielt und näher konkretisierte. Zur Zeit beraten zudem die eidgenössischen Räte ein Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik. Der in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantonsregierungen ausgearbeitete Entwurf ist im Nationalrat auf einige Bedenken gestossen, die ich hier aber nicht ausbreiten kann.

Der Verfassungsentwurf nimmt aber dieses Anliegen der Kantone auf (Art. 55). Danach wirken die Kantone an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mit, "wenn ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind" (Abs. 1). Näher geregelt wird die Pflicht des Bundes, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren sowie ihre Stellungnahmen einzuholen (Abs. 2). Dieser soll zudem ein besonderes Gewicht zukommen, wenn die Zuständigkeiten der Kantone betroffen sind. In diesen Fällen sollen die Kantone sogar "in geeigneter Weise" an internationalen Verhandlungen mitwirken können (Abs. 3).

VI. Schlussbemerkungen

Damit bin ich am Ende meines tour d'horizon angelangt. Es war mir ein Anliegen, aufzuzeigen, dass die Verfassungsreform - trotz ihrer angeblichen "ausserpolitischen Neutralität" - sehr wohl wichtige und auch schwierige Fragen thematisiert, die mit der Stellung unseres Landes in der Völkergemeinschaft, mit der rechtsstaatlichen, demokratischen und bundesstaatlichen Verankerung unserer Aussenpolitik zu tun haben.

Aufgrund der bisherigen Debatte möchte ich - auch im Sinne einer Zusammenfassung - vier persönliche Schlussfolgerungen ziehen:

1. Verhältnis zum Völkerrecht im Spannungsfeld von Offenheit und Normierung

Erstens ist zu wiederholen, dass die verschiedenen Aspekte des *Verhältnisses von Landesrecht und Völkerrecht* nur schwer zu normieren sind. Vieles entzieht sich der rechtsatzmässigen Regelung, vieles ist im Fluss und der differenzierten, fortschreitenden Praxis zu überlassen.

Trotzdem kann eine neue Verfassung das Thema nicht einfach übergehen. Es muss folglich darum gehen, der künftigen Weiterentwicklung durch Gesetzgebung und Judikatur das Tor offenzuhalten, immer im Bewusstsein, dass die Schweiz alles Interesse daran hat, dass völkerrechtliche Verpflichtungen weltweit beachtet und eingehalten werden, und dass wir deshalb selbst mit dem guten Beispiel vorangehen müssen.

2. Aussenpolitische Flanken von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Bundesstaatlichkeit

Zweitens hat sich erwiesen, dass die steigende Bedeutung der auswärtigen Angelegenheiten immer mehr auch die zentralen *Strukturprinzipien unseres Verfassungsstaates* betreffen. Vor allem Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Bundesstaatlichkeit weisen zunehmend ausserpolitische offene Flanken auf.

Ich denke etwa an die Massgeblichkeit internationalen Rechts, gerade im Bereich des zwingenden Völkerrechts, der Menschenrechte und zunehmender staatsvertraglicher Verpflichtungen. Ich erinnere an die Problematik innerstaatlicher Willensbildung in ausserpolitischen Angelegenheiten und an das neu diskutierte Verhältnis von Bund und Kantonen in der Aussenpolitik.

Diese Beispiele belegen drastisch, dass *Aussen- und Binnendimensionen unserer Grundwerte nicht mehr getrennt gedacht und behandelt werden können*.

3. Verankerung der Aussenpolitik und Handlungsfähigkeit

Drittens schliesslich zieht sich eine Grundfrage, eine Ambivalenz quer durch alle Problemstellungen hindurch: Wie kann es gelingen, das zunehmende aussenpolitische Handeln und Engagement des Bundes auch rechtsstaatlich, demokratisch und bundesstaatlich besser abzustützen, zu legitimieren, ohne dass die Handlungsfähigkeit unseres immer mehr geforderten Landes beeinträchtigt, ja - offen gesagt - *noch mehr beeinträchtigt* wird?

Müssten wir nicht vielmehr die Handlungsfähigkeit im internationalen Umfeld erhöhen - und dies ungeachtet der Frage, ob die Schweiz weiteren internationalen Organisationen oder supranationale Gemeinschaften beitreten wird oder nicht?

Lassen sich beide Zielsetzungen überhaupt unter einen Hut bringen? Bringen wir die Unvoreingenommenheit auf, diese Frage zu diskutieren, ohne jeweils eine Seite der Münze auszublenden? Wird hier nicht eine der Schicksalsfragen unseres Landes angesprochen?

4. Von der Lethargie zum Handlungswillen

Viertens schliesslich hat sich gerade vor der Abstimmung über die neuen Bundesverfassung gezeigt, wie wichtig die Diskussion über die wahre Stellung unseres Landes im internationalen Umfeld ist - als ein vielfach vernetztes, zur Wahrung seiner eigenen Interessen auf vermehrte Kooperation mit anderen Staaten und Organisationen, auf Integration angewiesenes, in vielem eben auch - trotz aller Unabhängigkeitsrhetorik - *abhängiges* Gebilde.

Mit der Debatte über die offenen Flanken der Wertgrundlagen unseres Gemeinwesens wächst - so meine Hoffnung - auch das Bewusstsein in unserem Volk, dass die Schweiz ihre Zukunft nur meistern wird, wenn sie die gegenwärtige Phase der Lethargie verlässt und ihr Schicksal wieder durch aktive Gestaltung und Mitgestaltung in die Hände nimmt.

* * *

