

16/13

Verfassungsreform und Aussenpolitik

von Ständerat Prof. Dr. René Rhinow, Seltisberg

Leicht erweiterte Fassung des Vortrages gehalten anlässlich der Generalversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik am 7. Mai 1998 in Bern.

I. Einleitung

Haben die gegenwärtigen Bemühungen um eine Reform unserer Bundesverfassung etwas mit der schweizerischen Aussenpolitik zu tun? Offenbar ist der Vorstand der Gesellschaft für Aussenpolitik dieser Auffassung, denn sonst wäre mir dieses Thema wohl nicht gestellt worden.

Ich könnte mich allerdings meiner Aufgabe rasch entledigen und Ihnen versichern, dass mit der Verfassungsreform unbestrittenermassen keine Änderung der schweizerischen Aussenpolitik beabsichtigt ist, kein EU-Beitritt, kein UNO-Beitritt, kein NATO-Beitritt, beispielsweise. Nicht einmal der *Begriff* der Neutralität soll aus der Verfassung verschwinden! Das mag Sie beruhigen oder - im Gegenteil - beunruhigen. Aber es liegt im Konzept des gegenwärtigen Reformvorhabens begründet.

Folie 1 1. Zum Konzept der Verfassungsreform

Dieses Konzept besteht im wesentlichen darin, dass die Bundesverfassung „nachgeführt“ und darauf aufbauend in einzelnen Bereichen paketweise revidiert werden soll. Die geltende Verfassung stammt formell aus dem Jahre 1874, atmet aber in wichtigen Bereichen noch den Geist des Gründungsjahres 1848 und ist seither über 140 mal im Einzelsprung revidiert worden.

Mit der sog. Nachführung - ein wenig motivierender Begriff, denn eigentlich handelt es sich um ein à-jour-bringen, um eine Aktualisierung - soll dieser Flickenteppich nicht nur in eine moderne, lesbare, verständliche, bürgernahe Verfassung umgegossen werden.

Es geht vielmehr 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.

Die eigentlichen Reformblöcke betreffen vorerst die Volksrechte und die Justiz. Während die Beratungen über die Justizreform im gegenwärtigen Zeitpunkt auf gutem Wege sind, ist das Schicksal der Volksrechtsreform aber als offen zu bezeichnen.

2. Zur Rolle der Aussenpolitik in der Verfassungsreform

Und wo bleibt nun die Aussenpolitik? Sie spielte und spielt eigentlich keine Rolle und sie spielt doch eine Rolle in dieser Reformphase.

Sie spielt insofern keine Rolle, als die Textentwürfe jeden Anschein vermeiden wollen, es gehe bei der Verfassungsreform um eine verdeckte Vorbereitung weiterer aussenpolitischer Schritte, namentlich weiterer integrationspolitischer Vorhaben. Im Gegenteil: Es wurde und wird immer betont, wir müssten vorerst das eigene Haus in Ordnung bringen. Das Reformwerk dürfe nicht durch aussenpolitische Auseinandersetzungen überschattet werden.

Gewiss ist daran richtig, dass eine Auseinandersetzung über die unser Volk verbindenden Wertgrundlagen dringend notwendig erscheint. Welches sind die Klammern, die unser vielfältiges Land verbinden, zusammenhalten - unser namentlich durch verschiedene Sprach- und Kulturgemeinschaften geprägtes, aber auch in Städte, Agglomerationen und Berggebiete gegliedertes, in eine weltoffene, wettbewerbsgestählte Exportwirtschaft und eine nach innen gerichtete, kartellierte Binnenwirtschaft aufgeteilte Land?

3. Verfassungsreform als Selbstfindungsprozess

Die Frage nach der *idée directrice* unserer Schweiz ist eine bedrängende Frage. Die Verfassungsreform kann - kann - einen Beitrag zu diesem Prozess leisten, quasi im Sinne einer Offerte, mehr nicht. Ob diese angenommen, als Chance wahrgenommen wird, liegt am Volk und seinen Politikern und Politikerinnen. 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, erneuert werden kann. Und Wille zur Nation ist immer *auch* Wille zur *Verfassung* als Grundlage dieser Nation.

Doch könnte man aus den Erfahrungen der Geschichte auch die These vertreten, Selbstfindungsprozesse seien Antworten auf schmerzliche Umweltveränderungen, auf Druck von aussen oder gravierende Not und Umwälzungen im Innern. Und beide Voraussetzungen seien bislang entweder nicht gegeben - oder würden nicht als solche wahrgenommen, so dass kein Anlass für eine sanfte Hausrenovation, für eine Erneuerung des Willens zur Verfassung vorhanden sei.

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 erstaun-

lich, ja erschreckend unterschiedlich wahrgenommen wird. Dass die Schweiz-Bilder je nach politischer, weltanschaulicher, konfessioneller, wirtschaftlich-sozialer, regionaler Optik mehr oder weniger stark auseinandergehen.

Und schon allein diese Diskussion, diese dringend nötige Konfrontation, der Dialog über die aktuelle Schweiz in ihren Wirklichkeiten rechtfertigt die Verfassungsreform als Prozess, eröffnet Lernprozesse, signalisiert Reformbedürfnisse und legt Chancen frei für neue oder erneuerte Gemeinsamkeiten in der Vielfalt, oder - in den Worten des deutschen Philosophen Jürgen Habermas - für einen „Verfassungspatriotismus“.

Und damit sind wir - nach einem vermeintlichen Umweg - wieder unvermittelt bei unserer Thematik „Verfassungsreform und Aussenpolitik“ gelandet.

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. Die bisherigen Verhandlungen in den Räten und in ihren Verfassungskommissionen haben dies deutlich bestätigt. Insofern spielt die Aussenpolitik bewusst und unbewusst eben doch eine Rolle im gegenwärtigen Reformprozess.

Folie 2 4. Massgebliche Problemkreise

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 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 Aspekte der *Aussenwirtschaftspolitik* und der *Aussensicherheitspolitik* in meine Betrachtungen ein.

Folie 3 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.

1. Präambel

In der Präambel wird in allen drei Fassungen (also Bundesrat, Nationalrat und Ständerat) die Einbettung der Schweiz in die 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 bewahren“. Der Nationalrat spricht allerdings nicht von bewahren, sondern von „stärken“, und er hat zusätzlich die Pflicht aufgenommen, „mitzuwirken am Frieden der Welt“.

2. Zweckartikel

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

3. Staatsaufgabe Aussenpolitik

Im (2.) Kapitel über die Zuständigkeiten des Bundes findet sich der Abschnitt über die Beziehungen zum Ausland *an erster Stelle* (Art. 49-52 VE). 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.

4. Aussenwirtschaftspolitik

Eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage hat auch die - bisher und heute insbesondere auf die Zollartikel abgestützte - *Aussenwirtschaftspolitik* gefunden (Art. 93 VE).

Nicht ganz unbedenklich erweist sich dabei die weit gefasste Ermächtigung in Art. 93 Abs. 2 VE, generell Massnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft zu treffen und dabei auch - nötigenfalls - vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Juristisch zweifellos korrekt, steht eine solche Generalermächtigung politisch-symbolisch doch etwas quer in der Landschaft, sowohl was die Freihandelstradition der Schweiz anbetrifft, als auch angesichts der aktuellen internationalen Tendenzen zum Abbau von Handelsschranken und der Entwicklung gemeinsamer Märkte.

5. Übrige Bundeskompetenzen

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, die sog. Retorsionssteuer (die der Ständerat übrigens abschaffen will) und die Zölle. In all diesen Fällen wurde die geltende Regelung - sprachlich modernisiert - übernommen

6. Ziele der Aussenpolitik

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.

Folie 4 Art. 49 Abs. 2 VE 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 sowie zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker.“ Der Ständerat ergänzte den bundesrätlichen Text mit der „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. 161 Abs. 1 a, 173 Abs. 1 VE).

Man wollte bei der Nachführung 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.

7. Ordensartikel

Als Kuriosum schliesslich sei darauf hingewiesen, dass der Ständerat - im Unterschied zum Bundesrat und zum Nationalrat - den sog. Ordensartikel (Art. 52 VE) gestrichen hat. Dieser verbietet den Angehörigen eidg. und kantonaler Parlamente und Regierungen sowie Bundesangestellten und Armeeangehörigen die Entgegennahme von Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen. Dabei soll es dem Gesetzgeber durchaus wei-

terhin offen stehen, für Bundesangestellte oder Armeeangehörige 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 die wichtige Thematik zu einem Gegenstand politischer und demokratischer Auseinandersetzung geworden. Dies ist, trotz aller Bedenken, grundsätzlich gerechtfertigt. 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.

Folie 5 2. Vom Vorrang des Völkerrechts

In Art. 4 Abs. 4 VE 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 werden, 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.

Fragen kann man sich allerdings, ob es angesichts der bei uns geltende monistischen Rechtsauffassung, also der Vorstellung einer einheitlichen Rechtsordnung von Völkerrecht und Landesrecht, richtig ist, in Art. 4 Abs. 1 VE die Bindung allen staatlichen Handelns an das Recht schlechthin zu verankern - und unter Recht ist hier auch Völkerrecht zu verstehen -, in Abs. 4 aber das Völkerrecht gesondert zu behandeln und nur den wagen Begriff des Beachtens des Völkerrechts zu verwenden.

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. 182 Abs. 4, 183 Abs. 2 VE). 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. 129 Abs. 3 VE).

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 ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlagen anerkannt. Welche Tragweite kommt nun dieser ausdrücklichen Einschränkung des Völkerrechts - als Schranke der Verfassungsrevision - auf das zwingende Völkerrecht zu?

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. Völkerrecht massgebend für Organe der Rechtsanwendung

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 BV - als „massgebend“ erklärt werden (Art. 180 VE). 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 „zu beachten“ (Art. 4 Abs. 1 und 4 VE); bei der Verfassungsrevision ist es aber verbindlich, diesmal indessen nur als *zwingendes* Völkerrecht verbindlich. 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, legislativ, 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 - an sich wegen des Vorrangprinzips rechtlich nicht gedeckte - 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 „bewusst“ in Kauf genommen hat. Daraus kann jedoch keine verfassungsrechtliche Entwicklung des Gesetzgebers abgeleitet werden, Völkerrecht nach Belieben zu missachten.

Der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass parallel zur Verfassungsreform in den Räten parlamentarische Vorstösse hängig sind, welche darauf abzielen, dass die Bundesversammlung ermächtigt wird, autonom zu bestimmen, welche Bestimmungen von Staatsverträgen für unser Land direkt anwendbar sein sollen.

7. Reform „Volksrechte“

Im Rahmen der beiden Reformpakete Volksrechte und Justiz sind die genannten Problem-bereiche noch einmal diskutiert worden.

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).

Folie 6 In der nationalrätlichen Verfassungskommission wurden Bedenken gegen diese generelle Überprüfungsbefugnis vorgebracht.

Die dem Plenum unterbreitete, aber noch nicht behandelte Fassung enthält verschiedene Einschränkungen, die teilweise allerdings als problematisch zu qualifizieren sind.

Folie 7 Einmal soll sich die Prüfung nur auf das direkt anwendbare Völkerrecht erstrecken dürfen (Art. 178 Abs. 1 VE VK NR). Zudem werden drei Fälle genannt, in denen das Bundesgesetz trotz Völkerrechtswidrigkeit zwingend anzuwenden ist (Art. 178 Abs. 3 VE VK NR):

„Es verzichtet auf die Aufhebung der angefochtenen Hoheitsakte namentlich, wenn

- a. der ausländische Staat nicht Gegenrecht hält;
- b. die Gutheissung der Beschwerde eine erhebliche Umgestaltung der Gesetzgebung zur Folge hat;
- c. der Bundesgesetzgeber die Verletzung von völkerrechtlichen Verträgen bewusst in Kauf nimmt.“

Insbesondere Bst. a erscheint als verhängnisvolle Klausel. Nicht jede Verletzung von „Gegenrecht“ darf automatisch zur Gültigkeit einer Völkerrechtsverletzung führen! Zudem soll eine - faktisch denkbare - Verletzung von Völkerrecht durch den Gesetzgeber nicht auch noch die verfassungsrechtliche Weihe erhalten (Bst. c.)!

Fragen kann man sich zudem, ob es sinnvoll und richtig ist, die Kognition des Bundesgerichts beim nationalen Recht auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte (nach VK NR sogar nur auf Grundrechte) einzuschränken, während beim Völkerrecht dieses insgesamt als Prüfungsmassstab genannt wird.

IV. Demokratie und Aussenpolitik

Folie 8 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 Verfassungs 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 4.10.1991 einer entsprechenden Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Art. 47^{bis} a GVG) zugestimmt hatte.

1. Führung der Aussenpolitik

In Art. 156 VE heisst es nun, die Bundesversammlung beteilige sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtige die Pflege der Beziehungen zum Ausland. Entsprechend wird der Bundesrat als zuständig erklärt, „die auswärtigen Angelegenheiten ‘unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung’ zu besorgen und die Schweiz ‘nach aussen’ zu vertreten“ (Art. 172 Abs. 1 VE).

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 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 bei der Umschreibung der abschliessenden Kompetenz des Bundesrates, Staatsverträge ausnahmsweise selbständig abzuschliessen ergeben hat (Art. 146 Abs. 3, 172 Abs. 2 VE).

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. In der Versi-

on des Nationalrates wird zusätzlich verlangt, dass sie der Bundesversammlung sofort zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden müssen (Art. 172 Abs. 3 VE).

2. Wahrung der äusseren Sicherheit

Im Bereich der Wahrung der äusseren Sicherheit sind weiterhin sowohl Bundesversammlung wie Bundesrat befugt, entsprechende Massnahmen zu treffen (Art. 161 Abs. 1 a, 173 Abs. 1 VE). In der Fassung von Bundesrat und Ständerat kann die Bundesversammlung wie bis anhin bei ausserordentlichen Umständen auch Bundesbeschlüsse ohne Referendum (in der neuen Normenklatur Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse) erlassen. Der Nationalrat hat diese Befugnis gestrichen.

Der Bundesrat kann weiterhin zur Wahrung der äusseren Sicherheit auch Verordnungen oder Verfügungen erlassen (Art. 173 Abs. 3 VE). Beide Räte haben zudem auch hier beschlossen, dass solche Verordnungen zu befristen sind. Der Nationalrat hat zusätzlich den Begriff der „ausserordentlichen Umstände“ 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. 173 Abs. 3 VE NR). Zudem verlangt die nationalrätliche Version - wie bei den aussenpolitischen Verordnungen, entsprechende Verordnungen seien nicht nur zu befristen, sondern auch der Bundesversammlung „sofort zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten“.

Eine weitere Differenz zwischen den Räten besteht 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 der Ständerat strich - im Gegensatz zu Bundesrat und Nationalrat - die weitere Klausel, dass dies auch zu geschehen hat, wenn mehr als 2000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst aufgeboten werden.

Ich verweise an dieser Stelle auf ein weiteres Kuriosum, das aber die Beratungen der beiden 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 anzuordnende Referendum, wurden mit den gleichen Kriterienkatalogen in den neuen Text übernommen.

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, so dass das Referendum somit in dieser späteren Phase ohnehin zum Zuge kommt.

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 und gleichzeitig ein Instrument dafür geschaffen, dass widersprüchliche Ergebnisse zwischen Vertragsgenehmigung und landesinterner Umsetzung vermieden werden können.

Allerdings bleibt offen, in wie vielen Fällen diese Verpackung der Umsetzungsregelung in den Genehmigungsbeschluss wirklich opportun erscheint. Denn immer dann, wenn bei der landesinternen Umsetzung legislatorischer Gestaltungsspielraum besteht - und dies dürfte

oft der Fall sein - ist eine solche Verknüpfung in einer Abstimmungsvorlage problematisch und eher abzulehnen.

Vor allem aber wurde vom Bundesrat das *Grundproblem* einer Ausweitung des Staatsvertragsreferendums 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, wieweit der Ausbau der Volksrechte in der Aussenpolitik samt ihren Vorwirkungen auf den Meinungsbildungsprozess und angesichts des oft vorläufigen Charakters von Volksabstimmungen - die zuweilen Momentaufnahmen helvetischer Befindlichkeit gleichkommen - ob und wieweit aber eine zusätzliche Verlängerung der direkten Demokratie in den Aussenbeziehungen 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. Die Nationalratskommission hat ihre Beschlüsse gefasst, während die Ständeratskommission noch an der Arbeit ist.

V. Bundesstaat und Aussenpolitik

Folie 9 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 anderseits.

1. Kompetenzen der Kantone

Wie bereits erwähnt, werden die auswärtigen Angelegenheiten jetzt ausdrücklich zur *Sache des Bundes* erklärt (Art. 49 Abs. 1 VE). 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. 49 Abs. 3 VE).

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. 51 Abs. 1 VE), 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. 51 Abs. 2 VE).

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. Der Nationalrat hat - im Gegensatz zu Bundesrat und Ständerat - dieses Anliegen aufgenommen und eine blosser Pflicht der Kantone statuiert, „den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren“. 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. 51 Abs. 3 VE).

2. Mitwirkung der Kantone

Dass angesichts der Internationalisierung der Rechtsordnung und der zunehmenden Bedeutung aussenpolitischen Handelns die Kantone darauf drängten und drängen, vermehrt an der Vorbereitung und Umsetzung aussenpolitischer 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 Ständerat auf einige Bedenken gestossen, die ich hier aber nicht ausbreiten kann.

Der Verfassungsentwurf nimmt aber dieses Anliegen der Kantone auf (Art. 50 VE). Danach wirken die Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, „wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen betroffen sind“. Näher geregelt wird die Pflicht des Bundes, die Kantone rechtzeitig und umfassend zu informieren sowie ihre Stellung-

nahme einzuholen. 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.

VI. Schlussbemerkungen

Damit bin ich am Ende meines tour d'horizon angelangt. Es war mir ein Anliegen, aufzuzeigen, dass die Verfassungsreform - trotz ihrer angeblichen „aussenpolitischen 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.

Folie 10 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. Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Bundesstaatlichkeit, in geringerem Ausmass auch die - hier aus Zeitgründen leider nicht behandelte - Sozialstaatlichkeit weisen zunehmend aussenpolitische 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 aussenpolitischen Angelegenheiten und an das neu diskutierte Verhältnis von Bund und Kantonen in der Aussenpolitik.

Diese Beispiele belegen drastisch, dass *Aussen- und Binnendimension 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 leistet die Verfassungsreform einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die wahre Stellung unseres Landes im internationalen Umfeld - 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.

* * *