

Verfassungsreform in einem föderalistischen Nationalstaat - Erfahrungen aus der Schweiz

Referat gehalten von Prof. Dr. René Rhinow
Basel/Seltisberg (Schweiz), anlässlich des Symposiums „Verfassungsreform – ein Luxus?“ vom 21.
April 2005 in Wien

I. Einleitung

Ich möchte Ihnen über einige Erfahrungen mit der Verfassungsreform in der Schweiz berichten, im Bewusstsein, dass jedes Land seinen eigenen Zugang zu dieser Thematik besitzt. Vor allem unterscheiden sich das österreichische und das schweizerische Verfassungsrecht in mancherlei Hinsicht. Immerhin gibt es bei der *Verfassungsreform* beachtliche Ähnlichkeiten in der Aufgabenstellung und den Herausforderungen zwischen Österreich und der Schweiz – neben wichtigen Unterschieden im Grossen wie im Kleinen.

Vergleichbar sind etwa:

- Die Idee einer gesamthaften Revision einer alten Verfassung, die an Lesbarkeit, an Verständlichkeit, an Konsistenz, an Transparenz im Laufe der Zeit stark eingebüsst hat.
- Die Idee einer Verfassungsreform auf bestehenden und im Grundsatz unbestrittenen Wertgrundlagen, wie der Staatsform der Republik, der Demokratie, des Rechtsstaates, der Bundesstaatlichkeit, des Sozialstaates, des international offenen, dem Völkerrecht verpflichteten, mehr oder weniger in internationalen Organisationen eingebundenen Nationalstaates.
- Die Idee, wenn ich recht sehe, eine Verfassungsreform durchzuführen, die das Schwergewicht auf eine Bereinigung, eine vor allem formale Entschlackung, Verwesentlichung, Zusammenführung, Sichtbarmachung des geltenden Verfassungsrechts legt, und nicht auf substantielle Revisionen oder gar grundlegende Änderungen.
- Die Schweiz stand vor der gleichen Herausforderung wie heute Österreich, nämlich eine relative „alte“ Verfassung zu erneuern und den aktuellen Bedürfnissen anzupassen – ein Unterfangen, das zuerst als „Nachführung“ etikettiert

wurde und später zur „Aktualisierung“ der Bundesverfassung wurde. Ich komme darauf zurück.

Ich möchte daher einige Punkte der Verfassungsreform in der Schweiz aufgreifen, die möglicherweise auch für die Reform der österreichischen Verfassung von Nutzen sein könnten, um dann abschliessend zu versuchen, rückblickend einige Lehren aus dem Reformprozess in der Schweiz zu ziehen. Dabei lege ich ein Schwergewicht auf den Föderalismus und die Aussenbeziehungen, wie dies auch im Titel meines Referates mit dem ungewohnten Stichwort des „föderalistischen Nationalstaates“ zum Ausdruck gelangt.

Ich beginne deshalb mit einigen Hinweisen zu Idee und Vorgehen bei der Verfassungsreform in der Schweiz und fokussiere in der Folge auf ausgewählte Bereiche, vor allem den Föderalismus, das Verhältnis zum Völkerrecht und die Neutralität. Ich schliesse mit den erwähnten, persönlich geprägten Lehren aus Ihrem Nachbarland.

II. Idee und Vorgehen bei der Verfassungsreform in der Schweiz

1. Ausgangslage

Die alte, zum Zeitpunkt der Verfassungsrevision in Kraft stehende Schweizerische Bundesverfassung stammte aus dem Jahr 1874, ging aber auf weite Strecken auf die Gründung des modernen Bundesstaates im Jahr 1848 zurück. Inhaltlich war sie jedoch auf der Höhe der Zeit, weil sie in über 140 Teilrevisionen den jeweiligen Bedürfnissen des Landes angepasst wurde. Die Schweiz hat eine regelrechte *Kultur* der Teilrevisionen entwickelt, weil neue Aufgaben des Bundes einer Verfassungsgrundlage bedürfen, weil insbesondere auch das Volk Initiativen auf Änderung der Bundesverfassung einreichen kann und so den Gang der Politik mitzuprägen vermag.

Diese vielen Änderungen machten aus der Verfassung ein unübersichtliches und zum Teil auch unverständliches Flickwerk. Die zentralen Merkmale der Schweiz, ihre Wertgrundlagen und Verfassungsprinzipien, waren nicht mehr klar erkennbar. Nebensächliches und Überholtes blieben in der Verfassung stehen, während Wichtiges bloss auf Gesetzesebene oder vor allem im Richterrecht – so etwa im Bereich der Menschenrechte – zu finden war.

Diese Tatsache führte bereits in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts zu Vorstössen im Parlament. Die Verfassungsreform erwies sich jedoch als ein lange andauernder Prozess von rund 35 Jahren. Nach gründlichen Expertisen über den Stand und die Reformbedürfnisse des schweizerischen Verfassungsrechts stiess der erste Verfassungsentwurf einer Expertenkommission Ende der siebziger Jahre wegen seiner zu grossen Reformschritte auf starke Ablehnung bei Parteien und in der Öffentlichkeit. Daher entschied sich das Parlament 1987 für ein behutsameres Vorgehen – sowohl was den Inhalt als auch was den Umfang der Reform betraf.

2. Konzept

Um das Konzept der Verfassungsreform zu veranschaulichen, wurde das Bild des „*Baukastens*“ gewählt. Die verschiedenen Reformetappen sollten sich nach und nach wie Bausteine zum revidierten Verfassungsgebäude zusammenfügen.

Eine erste Stufe bildete der Pfeiler der sog. *Nachführung*. Die Bundesverfassung sollte in dem Sinne „nachgeführt“ werden, als das geltende Verfassungsrecht systematisch neu geordnet und sprachlich modernisiert sowie die gelebte Verfassungspraxis in die Verfassung eingefügt wurden. Mit der solchermassen à jour gebrachten Bundesverfassung war die Grundlage geschaffen für den „Reformpfeiler“. In diesem sollten weitere, grössere Reformschritte in den Bereichen Justiz, Volksrechte, Staatsleitung und Föderalismus umgesetzt werden.

Somit wurde die Totalrevision der Bundesverfassung nicht als ein einheitlicher Schritt, sondern als Reformprozess ausgestaltet. Man nahm also Abschied von der Vorstellung, es könne gelingen, alle Reformbegehren auf Verfassungsebene in einem Akt, in einer echten Totalrevision zu realisieren.

Mit diesem gestuften Vorgehen wurde die Verfassungsreform einerseits politisch entlastet, was vor allem in einem Land von kardinaler Bedeutung ist, in dem Verfassungsänderungen der Zustimmung der Mehrheit von Volk und Kantonen bedürfen. Politpsychologisch gelang es so, das Aufkommen von Ängsten vor einer umfassenden Reform wie beim Verfassungsentwurf von 1977 zu vermeiden.

Andererseits verlor die solchermassen zusammengestutzte Reform aber auch an Glanz und Attraktivität, weil sich der erste Pfeiler der sog. *Nachführung* nicht für politische Höhenflüge eignete, sondern rasch als mehr „technische“ Aufgabe für Juristen und „Puristen“ hingestellt wurde – ein, wie sich rasch zeigte, grundlegender Irrtum.

3. Durchführung

Die Erarbeitung der neuen Verfassung ruhte auf verschiedenen Schultern. Die Regierung (Bundesrat) legte Ende 1997 nach langen und gründlichen Vorarbeiten, an denen fast die ganze Gilde des schweizerischen Verfassungsrechts beteiligt waren, und nach einem aufwendigen Vernehmlassungsverfahren einen Verfassungsentwurf vor. Dieser diente als Grundlage für die anschliessenden Beratungen in den parlamentarischen Verfassungskommissionen und im Plenum von National- und Ständerat. Das Parlament hat bei der Erarbeitung der neuen Bundesverfassung eine aktive Rolle eingenommen und den Regierungsentwurf in mancher Hinsicht abgeändert. Schliesslich wurde die neue Verfassung in der Volksabstimmung vom 18. April 1999 angenommen; sie ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten.

Der Begriff der Nachführung hat sich im Laufe der Arbeiten für die Verfassungsreform als problematisch erwiesen. Es stellte sich nämlich bald heraus, dass die Nachführung mehr war als blosser Nachführung, also eben gerade nicht als quasi buchhalterische Übung zu bewältigen war. Es erwies sich, dass jede Arbeit mit Rechtstexten politischer Wertungen bedarf.

Dies lässt sich anhand folgender Fragen aufzeigen:

- Was ist auf Verfassungsstufe zu regeln, stellt also *verfassungswürdiges* Recht dar? Was soll auf Gesetzesstufe normiert werden? Dies war dort zu entscheiden, wo Normen der alten Verfassung „hinabgestuft“, also neu auf Gesetzesebene geregelt werden sollten, oder wo umgekehrt bisheriges Gesetzesrecht „heraufgestuft“, also neu zu Verfassungsrecht wurde. Diese Arbeit setzt ein Verständnis dessen voraus, was in eine Verfassung gehört, und damit auch eine Vorstellung von der Aufgabe und den Funktionen einer Verfassung in der heutigen Zeit.

(Ein amüsantes Beispiel dafür liefert Art. 88 BV, der die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Wanderwege regelt.)

- Was entspricht der gelebten *Verfassungspraxis*, die kodifiziert werden sollte? Muss dafür eine konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts als oberstem Gericht vorhanden sein? Was gilt bei Fragen, die in Lehre und Rechtsprechung umstritten sind?
- Schliesslich stellte sich vor allem beim Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht die Frage, ob es auch lösungsbedürftige Probleme gibt, die gar nicht befriedigend auf Verfassungsstufe, ja sogar überhaupt nicht durch Rechtsnormen geregelt werden können, sondern der flexibleren Gerichtspraxis überlassen werden sollen. Nicht alles Recht ist offenbar *verfassungsgereignetes* Recht.

Dieser kurze, nicht abschliessende Fragenkatalog zeigt anschaulich, dass sich auch bei einer vermeintlich blossen Nachführung Wertungen nicht vermeiden lassen. Auf Grund dieser Erkenntnis habe ich – als Präsident der Verfassungskommission des Ständerates – im Laufe der parlamentarischen Beratungen mit Erfolg vorgeschlagen, auf den Begriff der Nachführung zu verzichten und von *Aktualisierung* zu sprechen. Die trügerische Trennung von Nachführung und Reform wurde damit aufgehoben, ohne dass das Konzept dadurch verwässert wurde.

Es kommt hinzu, dass im Parlament von Anfang an unbestritten war, dass in der ersten Etappe der Reform auch kleinere inhaltliche Reformen aufgenommen werden sollten, welche auf einem breiten Konsens beruhen und die später mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht Anlass bilden würden, das ganze Reformwerk in Frage zu stellen.

Die Annahme der neuen Verfassung durch Volk und Stände gab diesem Konzept Recht. Trotzdem war die Verfassung im Abstimmungskampf stark umstritten. Den

Einen ging sie *zuwenig* weit, den Anderen bereits *zu* weit. Vor allem wirkte bereits die Aktualisierung so schonungslos wie der vorgehaltene Spiegel: die neue Verfassung bildete nun die aktuelle Schweiz ab, was auf gewisse Bevölkerungskreise (vor allem am rechten politischen Spektrum) Angst auszulösen vermochte. Man könnte fast von einer *revolutionären Sprengkraft des Status quo* sprechen.

Das Konzept des Baukastens wurde auch in der Folge bestätigt: im Rahmen des sog. zweiten Pfeilers wurden weitere Reformschritte ausgearbeitet und an der Urne von Volk und Ständen gutgeheissen: die Reform der Justiz, der Volksrechte und des Bundesstaates. Lediglich die schon seit Beginn der 90er Jahre angestrebte Staatsleitungsreform blieb bislang in den politischen Mühlen Berns hängen.

Lassen Sie mich nun nach dieser kurzen Darstellung des Reformkonzepts näher auf einzelne Punkte der Verfassungsreform eingehen.

III. Föderalismus

1. Stärkung des kooperativen Föderalismus durch die BV 1999

Die aktualisierte Bundesverfassung bildete eine erste Reformetappe des schweizerischen Föderalismus. Die Aktualisierung stand dabei einerseits unter dem Leitstern einer Verstärkung der *Autonomie* der Kantone, anderseits einem vermehrten partnerschaftlichen Zusammenwirken von Bund und Kantonen. Dieses moderne Verständnis von Föderalismus legte demnach den Schwerpunkt mehr auf Kooperation und weniger auf eine starre bundesstaatliche Kompetenzabgrenzung, obwohl diese natürlich die Basis der Zusammenarbeit bilden muss.

So führte die BV 1999 einerseits mehrere Bestimmungen ein, welche die Autonomie der Kantone besser schützen sollten, u.a. auch einen Versuch eines Subsidiaritätsprinzips (Art. 42 Abs. 2 BV i. V. mit Art. 46 Abs. 2 und 3 sowie Art. 47 BV). Andererseits wurden ihre Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene sanft ausgebaut (Art. 45 BV) und ein Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme von Bund und Kantonen verankert (Art. 44 Abs. 2 BV).

Einen substantiellen Fortschritt brachte die Verfassung für die Stellung der Kantone in der Aussenpolitik. Ich komme darauf sogleich zurück.

Praktisch nicht angetastet wurde demgegenüber die bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Einzelnen. Hier hielt man sich strikt an den Grundsatz, dass solche Änderungen in Teilrevisionen vorzunehmen sind, und nicht eingepackt in eine Gesamtrevision.

Insgesamt gelang es in der revidierten Bundesverfassung, die Eigenständigkeit der Kantone zu befestigen und deren Stellung zu stärken.

2. Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik

Die zunehmende internationale Verknüpfung eines Bundesstaates hat auch Auswirkungen auf die föderalistische Struktur des Landes. Dies gilt grundsätzlich sowohl für Österreich wie die Schweiz. Sie führt im Ergebnis zu einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen auf den Bund (und, in Klammern beigefügt, vom Parlament auf die Regierung). So hat beispielsweise der kürzlich beschlossene Beitritt zum Schengener Abkommen auch in der Schweiz Eingriffe in die Polizeihochheit der Kantone zur Folge. Im Rahmen der Verfassungsreform 1999 gelang es deshalb, diese Kompetenzverschiebung durch eine Stärkung der Mitwirkungsrechte der Kantone in der Aussenpolitik zu kompensieren und dadurch die föderalistische Struktur des Landes zu bewahren.

In der aktualisierten Bundesverfassung findet sich daher folgendes Bild:

Grundsätzlich ist die Aussenpolitik nach wie vor Sache des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV), doch spielen die Kantone eine wichtige Rolle. Einmal sind sie kompetent, in ihren Zuständigkeitsbereichen selbständig mit dem Ausland Verträge abzuschliessen (Art. 56 BV). Im Rahmen seiner Aussenpolitik hat der Bund die Pflicht, auf die Zuständigkeiten und Interessen der Kantone Rücksicht zu nehmen (Art. 54 Abs. 3 BV). Den Kantonen wird darüber hinaus die Mitwirkung in denjenigen Bereichen der Aussenpolitik garantiert, die ihre Zuständigkeiten und wesentlichen Interessen betreffen (Art. 55 Abs. 1 BV). Der Bund ist in diesen Bereichen verpflichtet, die Kantone rechtzeitig umfassend zu informieren und ihre Stellungnahmen einzuholen (Art. 55 Abs. 2 BV). Darüber hinaus können die Kantone bei internationalen Verhandlungen mitwirken, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind (Art. 55 Abs. 3 BV).

So nahmen beispielsweise Vertreter der Kantone an den Verhandlungen über den Beitritt zum Schengener Abkommen teil, da die Kantone, wie bereits erwähnt, durch dieses Abkommen in ihrer Polizeihochheit berührt werden. Die in der Verfassung festgelegten Grundsätze bezüglich Kantone und Aussenpolitik wurden auf Gesetzesstufe durch ein besonderes Mitwirkungsgesetz konkretisiert, das Einzelheiten wie die Information und Anhörung der Kantone regelt.

3. Föderalismusreform: NFA

Die zweite, soeben abgeschlossene Etappe der Föderalismusreform, die auf dem 2. Pfeiler der Verfassungsreform beruhte, betrifft die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Sie stellt die bedeutendste Reform des Bundesstaates seit dessen Gründung 1848 dar. Mit ihr werden verschiedene Anliegen verfolgt:

- So sollen durch eine *Entflechtung* von Aufgaben und Finanzierung eine effizientere bundesstaatliche Zusammenarbeit erfolgen und Bund wie Kantone in ihrer jeweiligen Rolle gestärkt werden.
- Zudem geht es darum, die interkantonale Zusammenarbeit weiter zu verbessern und den Finanzausgleich zwischen den Kantonen wirkungsvoller zu gestalten.

Diese Bundesstaatsreform umfasste zahlreiche Verfassungsänderungen, ein neues Gesetz über den Finanzausgleich und die Lastenverteilung sowie eine interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Die neue Verfassung wurde somit bereits wieder erheblich angereichert, u.a. auch durch ein ausdrückliches Subsidiaritätsprinzip (Art. 3a BV), leider auch durch die Möglichkeit des Bundesparlamentes, Verträge zwischen Kantonen allgemeinverbindlich zu erklären (Art. 48 Abs. 4 BV). Nach meiner Beurteilung hat durch diese neuen Bestimmungen die Verfassung nicht nur gewonnen. Sie ist zwar bunter, aber nicht unbedingt reicher geworden. Die NFA wurde im November 2004 durch Volk und Stände angenommen und ist damit ein erfolgreiches Beispiel für ein umfassendes Reformpaket, das auf der aktualisierten Bundesverfassung aufbaut. Ob allerdings die hochgesteckten Erwartungen erfüllt werden, muss erst die Zukunft weisen.

III. Verhältnis Völkerrecht – Landesrecht

Wie bereits erwähnt hat es sich als schwierig erwiesen, alle wesentlichen Aspekte des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht in der Verfassung zu erfassen und zu regeln. Daher wurde schliesslich eine Lösung gewählt, die zwar gewisse Grundsätze verankert, aber Raum für eine künftige, differenzierte Weiterentwicklung durch die Praxis lässt. Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht wird in der aktualisierten Bundesverfassung auf drei Ebenen geregelt:

Art. 5 Abs. 4 BV legt den grundsätzlichen *Vorrang des Völkerrechts* fest. Dieser Grundsatz basiert auf dem Gedanken, dass die Schweiz als Kleinstaat ganz besonders auf die Einhaltung des Völkerrechts angewiesen ist. Die gewählte Formulierung (das Völkerrecht ist „zu beachten“) lässt aber der Praxis genügend Raum, um das schwierige Verhältnis der verschiedenen Normstufen von Völkerrecht und Landesrecht im Einzelfall zu klären.

Art. 191 BV erklärt das Völkerrecht für die rechtsanwendenden Behörden für massgebend, aber nicht nur das Völkerrecht, auch Bundesgesetze. Es findet sich daher in der Bundesverfassung keine Aussage über das Verhältnis von Völkerrecht und Gesetzgebung. Auch hier wird das Feld der Praxis überlassen.

Immerhin legen aber Art. 193 und Art. 194 BV für Verfassungsrevisionen fest, dass diese das zwingende Völkerrecht nicht verletzen dürfen. Das zwingende Völkerrecht umfasst diejenigen Normen des Völkerrechts, die absoluten Schutz geniessen und als hierarchisch übergeordnetes Völkerrecht allen übrigen Normen vorgehen. Darunter fallen heute z. B. das in der Uno-Charta verankerte Gewaltverbot oder der Schutz vor Folter und erniedrigender Behandlung. Diese Normen des Völkerrechts gehen

als „minimal world order“ allen landesrechtlichen Normen vor. Die Verfassung lässt aber auch hier wieder Raum für weitere Entwicklungen, in dem es der Rechtspraxis überlassen wird, den Begriff des zwingenden Völkerrechts zu bestimmen.

IV. Neutralität und Verhältnis zur Europäischen Union

Dass die Schweizerische Neutralität in Österreich eine Art Vorbildfunktion ausübt, ist jedenfalls der älteren Generation in unserem Land wohl bekannt. Ebenfalls ist uns nicht entgangen, dass in Ihrem Land seit längerer Zeit eine lebhaft diskutierte Diskussion über die aktuelle Tragweite der Neutralität, insbesondere für ein Mitgliedland der Europäischen Union, stattfindet.

In der Schweiz wird über die Neutralität kaum ernsthaft debattiert. Bei Meinungsfragen im Volk erhält sie nach wie vor Bestnoten, ohne dass aber jeweils geklärt würde, was heute unter Neutralität rechtlich und/oder politisch zu verstehen sei. In der Öffentlichkeit steht Neutralität recht pauschal für aussenpolitische Zurückhaltung, Nichtbeitritt zu einem militärischen Bündnis wie etwa der NATO, Bereitstellung für alle Arten der Streitschlichtung und Vermittlung. Diese weitgehend negative Neutralität knüpft an eine der Traditionslinien der früheren Schweizer Geschichte an, das «Stillesitzen».

Keine massgebliche politische Partei wagt es, das Thema kritisch anzugehen, ja den eigentlichen *Neutralitätsmythos* zu hinterfragen. Vor allem die nationalkonservative Rechte okkupiert das Thema mit ebenso unablässigen wie plakativ-diffusen Neutralitätsbekenntnissen, zuweilen gepaart mit einer nachhaltigen Diffamierung neutralitätskritischer Kreise als Vaterlandsverräter. Pikanterweise sind es also in der Schweiz die auf eine illusionäre Unabhängigkeit pochende Rechte und nicht die politische Linke, welche sich an der Neutralität festklammern.

Es fehlt hier die Zeit, um ausführlich über den Stellenwert der Neutralität nachzudenken. Gestatten Sie mir immerhin folgende Hinweise:

Am Wiener Kongress erreichte die Schweiz die völkerrechtliche Anerkennung als dauernd neutraler Staat. In den Pariser Akten von 1815 heisst es ausdrücklich, die dauernde Neutralität der Schweiz werde anerkannt, weil sie «*im wahren Interesse der Politik ganz Europas*» liege. Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 und der Schaffung der ersten Bundesverfassung wurde bewusst darauf verzichtet, die Neutralität als rechtliche Verpflichtung in die neue Verfassung aufzunehmen.

Die Tagsatzung, welche die neue Verfassung 1847 ausgearbeitet hat, hielt fest, die Neutralität sei «*kein konstitutioneller Grundsatz, sondern ein Mittel zum Zweck*», sie sei «*eine dermassen angemessen erscheinende politische Massregel, welche die Unabhängigkeit der Schweiz sichern soll*». Die Eidgenossen-

schaft müsse sich aber das Recht vorbehalten, unter gewissen Umständen im Interesse der eigenen Selbstständigkeit die Neutralität zu verlassen.

Die Neutralität war die legitime und *erfolgreiche Haltung des Kleinstaates* gegenüber den europäischen Grossmächten; sie kam den Grossmächten in einer bestimmten historischen Konstellation entgegen. Innenpolitisch entsprang sie der Einsicht, dass ein mehrkonfessioneller, mehrsprachiger und plurikultureller Kleinstaat mitten im konfliktreichen Europa nur überleben kann, wenn er sich aussenpolitische Enthaltsamkeit auferlegt. Interne Friedenserhaltung vor der Gründung des Bundesstaates verband sich mit der Funktion der Neutralität, die Unabhängigkeit des Landes gegenüber nationalistischen Grossmachtansprüchen zu sichern.

Aussenpolitische und sicherheitspolitische Aspekte der Neutralität gingen Hand in Hand. Schweizerische Aussenpolitik war im Wesentlichen bis in die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts hinein entweder *Aussenwirtschaftspolitik* oder/und *Neutralitätspolitik*. Und Sicherheitspolitik war identisch mit Verteidigungsvorsorge im Binnenbereich.

Diese rein national geprägte Neutralitätsvorstellung entfernte und entfernt sich indessen immer mehr von der *völkerrechtlichen* Ausgangslage. Sie findet im internationalen Bereich keine Entsprechung mehr und wird unter den gegenwärtigen Bedingungen in der Völkergemeinschaft auch nicht mehr verstanden. Trotzdem hält sie sich als Element der schweizerischen Identität und wird so mehr und mehr zum Mythos. Neuerdings hat sich die schweizerische Aussenpolitik des Bundesrates insofern an diese Lage angepasst, als offiziell nicht nur an der Neutralität festgehalten, sondern diese als grossen Vorteil für die Schweiz gepriesen wird – allerdings unter Deformation des ursprünglichen Neutralitätsbegriffs. Man benützt quasi die symbolträchtige Hülle, um die Aussenpolitik besser im Volk abstützen und den unkritischen Unabhängigkeitsgläubigen das Wasser abgraben zu können.

Damit ist die schweizerische Neutralität etwa dort, wo sie nach Ansicht eines österreichischen Parlamentariers anlässlich eines Staatsbesuches, der mich in den 90er Jahren als damaliger Präsident der aussenpolitischen Kommission des Ständerates nach Wien geführt hatte, situiert worden ist: Auf meine schüchterne Frage, wie es sich mit der österreichischen Neutralität verhalte, antwortete er mir zwischen Kaffee und Kuchen: «Wissen Sie, lieber Kollege, neutral ist was uns nützt. Ihr Schweizer seid immer so gründlich und grundsätzlich, wir Österreicher viel pragmatischer.»

Trotzdem möchte ich festhalten: Der spezifische Schutzgewinn der Neutralität tritt, wenn überhaupt, nur unter drei Voraussetzungen ein: nämlich

- wenn erstens jenseits aller politisch intendierten Rhetorik die völkerrechtlichen Regeln eingehalten werden,

- wenn zweitens die so verstandene Neutralität von der Staatenwelt (im sog. «Ernstfall») auch wirklich anerkannt wird,
- und wenn die Neutralität drittens auch im Interesse Krieg führender Staaten liegt. Und das trifft höchstens für eine völkerrechtlich verankerte Neutralität, sicher nicht für ein nationalstaatlich umfunktioniertes Eigenwächs zu.

Der klassischen Neutralität kommt die Funktion zu, die Unabhängigkeit eines Landes zu schützen. Heute lässt sich aber die aussenpolitische Finalität von Nationalstaaten, ob sie sich nun neutral erklären oder nicht, nicht mehr auf die Unabhängigkeit reduzieren. Verschiedene Faktoren wie z. B. ein zunehmend diffuses Kriegsbild, die Wandlung des Völkerrechts hin zu Systemen kollektiver Sicherheit oder die geänderte Bedrohungslage in Europa lassen die Neutralität in einem völlig anderen Licht erscheinen.

Ich vertrete deshalb die Auffassung, dass die schweizerische Neutralität ihre *sicherheitspolitische Bedeutung eingebüsst* hat, weil deren klassische Voraussetzungen entfallen sind. Gegenüber EU-Staaten kann sie keine Rolle mehr spielen. Bei Konflikten ausserhalb Europas ist die Sicherheit der Schweiz kaum tangiert, jedenfalls nicht mehr als diejenige der EU. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Schweiz künftig bei allen Konflikten Partei ergreifen müsste. Sie hätte auch ohne Neutralitätsstatus das Recht, okkasionell unparteiisch - und damit im umgangssprachlichen Sinn «neutral» - zu bleiben, über ihr Engagement aufgrund ihrer eigenen Interessen von Fall zu Fall zu entscheiden. Ebenso drängt sich deswegen nicht ein Beitritt zur Nato auf. Wesentlich erscheint vielmehr die (Wieder-)Erlangung einer Handlungsfreiheit, welche sich an den Zielen der Aussen- und Sicherheitspolitik, wie sie in unserem Grundgesetz niedergeschrieben sind, ausrichtet - ohne stets nach der Übereinstimmung mit einer sicherheitspolitisch obsolet gewordenen Neutralität zu fragen.

Damit komme ich, nach diesem langen Umweg, zur verfassungsrechtlichen Situation zurück. In der alten BV von 1874 wurde die Neutralität nicht als Ziel oder Maxime der Aussenpolitik verankert. Hingegen oblag es Parlament und Regierung nach dem ausdrücklichen Verfassungswortlaut, notfalls Massnahmen zum Schutz der Neutralität zu treffen. Nach der herrschenden Lehre kam dieser Erwähnung der Neutralität in den Zuständigkeitsbestimmungen keine eigenständige Neutralitätsverpflichtung zu, denn je nach sicherheitspolitischen Lage soll es ja möglich sein, in Übereinstimmung mit dem internationalen Neutralitätsrecht die Neutralität aufzugeben.

Im Rahmen der Verfassungsreform mied man das Thema der Neutralität wie eine heisse Kartoffel. Ja nicht mehr oder weniger schlafende Hunde wecken war die Devise. Und man stützte sich auf die mit der Nachführungsidee selbst auferlegten Restriktionen. So kam es wie es kommen musste: In der aktualisierten Bundesverfassung wurde der Status quo ante getreulich übernommen. Sowohl ein Antrag auf Aufnahme der Neutralität in den aussenpolitischen Zielkatalog (Art. 54 Abs. 2 BV) als auch eine Streichung im Zuständigkeitskatalog von Parlament und Bundesrat (Art.

173 Abs. 1 lit. a und Art. 185 Abs. 1 BV) sind gescheitert. So wurde die Neutralität nicht als Ziel der Aussenpolitik verankert, sondern indirekt „nur“ als Instrument.

Auch hier bestätigte sich die Einsicht, die Verfassungsreform nicht mit heiklen, ungeklärten und politischen Themen zu überladen und dadurch den Erfolg des ganzen Unterfangens zu gefährden.

Aus ähnlichen Überlegungen wurde im Übrigen auch das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union bewusst ausgeklammert. Es sollte alles vermieden werden, was sich für den Erfolg der Reform als belastend erweisen könnte. Die neue Verfassung ist daher weltoffen, aber bewusst europa-neutral.

V. Schluss: Erkenntnisse und Lehren

Welche Lehren lassen sich nun zusammenfassend für eine Verfassungsreform aus schweizerischer Perspektive ziehen? Es sind meines Erachtens sechs:

- Erstens: Die Aufgabe einer bereinigenden, *aktualisierenden* Reform der Verfassung lohnt sich. Wenn an der Idee der Verfassung und der Verfassungsstaatlichkeit festgehalten werden soll – und ich meine, dass dies auch heute nötig und wichtig ist – dann muss die Grundordnung des Staates erkennbar, transparent, verständlich und überschaubar sein. Die Verfassung ist die Klammer, die ein Volk verbindet, dessen Wertgrundlagen und den politischen Prozess konstituiert. Insofern bildet sie auch einen Identitätsfaktor.
- Zweitens ist eine Haltung der politischen *Nüchternheit* angesagt: Mit Verfassungsreformen in rechtsstaatlichen Demokratien können keine grossen politischen Würfe, keine Umwälzungen, keine „besseren Welten“ bewerkstelligt werden. Die Verfassung ist eine Grundordnung vornehmlich des Staates, nicht auch der ganzen Gesellschaft. Je mehr unrealistische Ziele mit der Reform verknüpft werden, desto grösser wird die Ernüchterung und Enttäuschung sein.
- Die Schweiz hat drittens gute Erfahrungen mit dem Konzept des *Baukastens* gemacht. Schon die erste Phase der Aktualisierung erwies sich als weitaus bedeutungsvoller, als ihre Kritiker zuerst annahmen. Das „Umschreiben“ alter Verfassungstexte, die Bestimmung des verfassungswürdigen und verfassungsgerechten Rechts, ist eine anspruchsvolle und mit erheblichen Wertungen durchsetzte Aufgabe. Es geht um bedeutend mehr als um eine rein formale „Schönschreibübung“, wie sie Skeptiker genannt hatten.
- Schon diese „blosse“ Aktualisierung birgt somit – viertens - Stoff für politische Auseinandersetzungen in sich. Ja die erwähnte „revolutionäre Sprengkraft“ des Status quo“ hat in der Volksabstimmung zu sehr vielen

Nein – Stimmen geführt. Insofern wage ich die These, dass dieser scheinbar unattraktive Sprung von der sozialen Wirklichkeit in die Verfassungswirklichkeit unabdingbar ist für grössere Reformprojekte. Jedenfalls für die Schweiz dürfte dies zutreffen.

- Mit der Aktualisierung war es fünftens auch möglich, verschiedene kleinere oder mehr spezifisch *juristische* Reformen zu realisieren, die ohne diese Einbettung im gewöhnlichen Prozess der Verfassungsteilrevision nie gelungen wären. Ich denke etwa an den erwähnten Vorrang des Völkerrechts, an die sanfte Renovation des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen oder an die innovative Verankerung und Ausgestaltung des Legalitätsprinzips in der Bundesverfassung.
- Sechstens schliesslich – und zusammenfassend - braucht es für dieses stufenweise Vorgehen im Sinne einer prozessualen, gestuften Verfassungsreform den *Mut zur Bescheidenheit*, den Mut zur *Selbstbeschränkung*. Die politischen Akteure, namentlich die Parteien und Parlamentsangehörigen, müssen ihre weitergehenden Wünsche und Vorstellungen zügeln oder jedenfalls zurückstellen können. Das dürfte im aktuellen medialen Umfeld und in einer Zeit zunehmender Polarisierung keine einfache Sache sein. Als ausschlaggebend dürfte sich erweisen, ob es gelingt, die Verfassungsreform von verfassungsfremden parteipolitischen Zielen oder Interessen mehr oder weniger fernzuhalten, ob mit anderen Worten das Anliegen einer rechtsstaatlichen, transparenten, verständlichen, bürgernahen, aktualisierten Verfassung – und damit im Grunde die *Idee der Verfassung überhaupt* – von einem breiten, unverfälschten Konsens getragen ist.