

§ 55 Beziehungen zum Ausland

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Beziehungen zum Ausland, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 871-887. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Inhalt	Rz.
I. Einleitung	1
II. Aussenpolitische Zielsetzungen	4
A. Unabhängigkeit	5
B. Grundsätze einer internationalen „rule of law“	7
C. Internationale Solidarität	8
D. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen	9
E. Exkurs: zur Bedeutung der Neutralität	10
F. Exkurs: zur Übertragung von Hoheitsgewalt und der möglichen Einbindung in die Europäische Union	13
G. Zusammenfassung und rechtliche Tragweite der aussenpolitischen Ziele	15
III. Aussenpolitische Akteure	19
A. Zur vertikalen Kompetenzverteilung	20
B. Zur horizontalen Kompetenzverteilung	22
IV. Schluss	31

Zusammenfassung

Die Aussenbeziehungen gewinnen in einer Zeit der zunehmenden internationalen Interdependenz immer mehr an Bedeutung, so dass sich für eine Verfassung die Frage stellt, welche inhaltlichen Vorgaben der Aussenpolitik zugrundeliegen und welche Akteure die Aussenpolitik gestalten sollen.

Die inhaltliche Ausrichtung der Aussenpolitik wird in verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung (Art. 2 Abs. 1 und 4, Art. 54 BV) angesprochen. Auf dieser Grundlage können vier Bereiche unterschieden werden: Unabhängigkeit, Grundsätze einer „internationalen „rule of law“ (insbesondere Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Friedens, Förderung der Demokratie und Aspekte der „Good Governance“), internationale Solidarität und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Neutralität stellt kein aussenpolitisches Ziel da, sondern ein Mittel, um die erwähnten Zielsetzungen zu verwirklichen. Keinen Eingang in den Zielkatalog hat die europäische Integration gefunden.

In Bezug auf die Akteure der Aussenpolitik kommt dem Bund eine umfassende Kompetenz zu (Art. 54 Abs. 1 BV); eine Beteiligung der Kantone ist aber auch vorgesehen (Art. 55 BV), und im Übrigen können letztere in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge mit dem Ausland abschliessen (Art. 56 BV). Auf der horizontalen Ebene sind die Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung geteilt (Art. 166, 173 Abs. 1 Ziff. a, c, 184 Abs. 1 und 2, 185 Abs. 1 und 3 BV). Der Bundesversammlung wird insbesondere aufgegeben, sich an der Aussenpolitik zu beteiligen und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge bedarf grundsätzlich ihrer Genehmigung. Die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten ist ansonsten Sache des Bundesrates, der allerdings der politischen Kontrolle der Bundesversammlung untersteht. Für die Genehmigung bestimmter Verträge ist zudem ein fakultatives oder obligatorisches Referendum vorgesehen (Art. 140 Abs. 1 Ziff. b BV, Art. 141, Abs. 1 Ziff. d BV).

I. Einleitung

1 Wie jeder Staat ist auch die Schweiz Teil der *internationalen Gemeinschaft* und damit mit den sich auf internationaler Ebene stellenden Problemen konfrontiert¹. Diese sind sehr

¹ Der Grossteil dieser Problemstellungen betrifft unmittelbar oder mittelbar auch die schweizerischen Interessen, so dass eine „altruistische“ Gestaltung der Aussenpolitik und ihrer Zielsetzungen zumindest in einer mittel- oder längerfristigen Perspektive auch „egoistischen“ Interessen der Schweiz dient, so dass der zumindest während des letzten Jahrhunderts und Anfang dieses Jahrhunderts in gewisser Weise

unterschiedlicher Natur und nehmen aus verschiedenen Gründen eher zu als ab. Als Beispiele seien hier etwa auf die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Friedensbedrohungen sowie die Migrationsbewegungen genannt.

2 Parallel zu dieser „Internationalisierung der Probleme“ ist in den letzten Jahrzehnten ein (tiefgreifender) Wandel des Charakters der internationalen Beziehungen und der auf diese anwendbaren rechtlichen Vorgaben zu beobachten: Die erwähnte zunehmende *Internationalisierung* zu lösender Probleme und die Entwicklung des internationalen Handels führen zu einer immer grösseren Interdependenz der Staaten untereinander, und parallel hierzu ist eine Ausweitung des materiellen Anwendungsbereichs völkerrechtlicher Regeln zu beobachten, die zunehmend auch den „rein“ innerstaatlichen Bereich erfassen. Zudem treten andere *Akteure* als die Staaten auf der internationalen Ebene in Erscheinung; neben Internationalen Organisationen sind hier auch Private und Nichtregierungsorganisationen zu nennen. Schliesslich ist noch auf die so genannte „*Globalisierung*“ hinzuweisen, die als Phänomen zwar nicht neu ist, aber in den letzten Jahren aufgrund verschiedener Umstände ganz erheblich an Gewicht gewonnen hat². Insgesamt dürfte diese Entwicklung zu einer gewissen Relativierung der Bedeutung der *staatlichen Souveränität* – im Sinne einer „Letztzuständigkeit“ – führen; heute geht es wohl eher um einen Grundsatz der Rechtsgleichheit der Staaten untereinander als um die „absolute“ Herrschaftsgewalt nach innen und aussen³, wobei nicht zu verkennen ist, dass auch ein solches Prinzip der Rechtsgleichheit nicht die tatsächlichen (Macht-) Unterschiede zwischen den Staaten zu verdecken vermag.

3 Mit dieser wachsenden Bedeutung der Aussenbeziehungen und des Völkerrechts für die und in den einzelnen Staaten nimmt auch die Rolle der „*Aussenverfassung*“ sowie der Ausgestaltung der diesbezüglichen (Handlungs-) Kompetenzen zu.

Die Aussenbeziehungen können also nicht (mehr) als „quantité négligeable“ angesehen werden; vielmehr stellt sich heute immer mehr die Frage, wie die aussenpolitischen Aktivitäten gesteuert und legitimiert werden können. Diese Problematik ist sowohl bei den „normalen“ Entstehungsprozessen des Völkerrechts, insbesondere des Vertragsrechts, als auch im Rahmen der Einbindung der Staaten in über- oder supranationale Organisationen von Bedeutung⁴. Ebenso wenig kann die Verfassung die Frage von Ausgestaltung und Richtung der Aussenpolitik aussparen, bestimmt diese doch immer mehr auch die Gegebenheiten im Innern und die Rolle des Staates nach aussen bei der Lösung wichtiger Probleme, so dass sich die Gestaltungs- und Steuerungsfunktion der Verfassung nicht auf den Innenbereich beschränken kann.

Vor diesem Hintergrund wird denn auch die in diesem Beitrag zu behandelnde Frage aufgeworfen, wie die schweizerische Verfassungsordnung ihre Beziehungen zum Ausland definiert, welche inhaltlichen Vorgaben sich der Verfassung entnehmen lassen bzw. welche Möglichkeiten der Einbindung in die internationale Gemeinschaft durch die Verfassung eröffnet werden sowie welche Akteure in der Aussenpolitik in Erscheinung treten. Allerdings

bestehende Gegensatz zwischen „altruistischer“ und „egoistischer“ Ausrichtung der Aussenpolitik heute in dieser Form den Problemstellungen nicht gerecht wird.

² Zu diesem etwas schillernden „Begriff“ etwa ULRICH BECK, *What is globalization?*, Cambridge 2000; ANTHONY GIDDENS, *The third way*, Cambridge 1999; s. auch den Überblick bei KLAUS DICKE, *Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen*, *BerDGV* 39 (2000), S. 13 (14 ff.).

³ Vgl. zu dieser Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen nur WALTER KÄLIN, *Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik*, *ZSR* 1986 II, S. 249 (266 ff.); DICKE (Anm. 2), S. 25 ff.

⁴ Jedenfalls wird es der tatsächlichen Bedeutung des inter- und supranationalen Rechts – das eben weite Teile des nationalen Rechts ganz oder teilweise determiniert – nicht gerecht, die Aussenpolitik im Wesentlichen allein der Exekutive zu übertragen. Hierzu etwa DICKE (Anm. 2), S. 23. Damit soll jedoch nicht suggeriert werden, dass es sinnvoll sei, die in erster Linie binnenorientierten demokratischen Instrumente als solche auf die aussenpolitischen Handlungsformen zu übertragen. Vgl. hierzu noch unten III.B.

beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die spezifisch die Aussenpolitik betreffenden Problemstellungen, so dass die allgemeinen Voraussetzungen staatlichen Handelns – die (natürlich) auch im Aussenbereich zu beachten sind – nicht erörtert werden⁵.

II. Aussenpolitische Zielsetzungen

4 Die inhaltliche Ausrichtung der Aussenpolitik wird in verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung (neben der Präambel, Art.2 Abs. 1 und 4, 54 BV) angesprochen; die vier Bereiche berühren: Unabhängigkeit, internationale „rule of law“, internationale Solidarität und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen⁶.

Damit wird die bislang vorherrschende Sichtweise, die im Bereich der Aussenpolitik davon ausging, dass es ein übergeordnetes und verfassungsrechtlich verbindliches (vgl. Art. 2 aBV) Ziel – die Unabhängigkeit der Schweiz gegen aussen – gegeben habe, das es mittels der aussenpolitischen Maximen – nämlich der Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität – zu verwirklichen galt⁷, zumindest in dieser Form⁸ hinfällig⁹. Diese Konzeption wies im Übrigen aus rechtlicher Sicht einige Unzulänglichkeiten auf: So war der rechtliche Charakter der aussenpolitischen Maximen nicht klar: Ging es (nur) um Mittel, um das Ziel der Unabhängigkeit zu verwirklichen oder wiesen die Maximen selbst einen Zielcharakter auf? Inwieweit kam welchen Maximen ein rechtlich verbindlicher Charakter zu? Sodann war das Verhältnis der verschiedenen Maximen untereinander nicht klar: Teilweise wurden die vier Maximen im gleichen Atemzug genannt, teilweise wurden aber die Solidarität, Universalität und Disponibilität aus der Neutralität abgeleitet, was immerhin die Frage aufwarf, ob sie denn gegenüber der Neutralität nachrangig gewesen sein sollten. Schliesslich vermochte das Konzept auch deshalb nicht zu überzeugen, weil die Unabhängigkeit im Zentrum stand, während andere, im Rahmen der internationalen Gemeinschaft heute dringliche Probleme offenbar nachrangig sein sollten; diese Konzeption mag zwar historisch verständlich sein, dürfte aber weder den tatsächlichen Herausforderungen entsprechen noch den zentralen Elementen der schweizerischen Verfassung Rechnung getragen haben.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die *aussenpolitischen Zielsetzungen* einerseits in Art. 2 BV, andererseits auch in Art. 54 BV figurieren, wobei die Aufzählung in Art. 54 BV nicht abschliessend ist („namentlich“). Betrachtet man die Formulierungen in Art. 54 BV jedoch näher, so dürften die dort angeführten Zielsetzungen entweder ausdrücklich oder sinngemäss schon in Art. 2 BV niedergelegt sein: Ersteres gilt für die Unabhängigkeit und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen; letzteres gilt für die Linderung von Not und Armut in der Welt sowie die Achtung der Menschenrechte und die Förderung der Demokratie – was in Art. 2 Abs. 4 BV unter dem Gesichtspunkt einer „gerechten“ internationalen Ordnung angesprochen wird¹⁰. Damit ergibt eine Gesamtsicht der Art. 2, 54 Abs. 2 BV, dass den in Art. 54 Abs. 2 BV aufgeführten aussenpolitischen Zielsetzungen insofern eine besondere Bedeutung zukommt, als sie den (aussenpolitischen) Staatszweck nach Art. 2 BV

⁵ Was nicht bedeutet, dass diesen eine weniger grosse Bedeutung zukämen, wie etwa die Frage der Grundrechtsbindung der aussenpolitischen Gewalt zeigt. Zu diesem Aspekt KÄLIN (Anm. 3), S. 349 ff.

⁶ Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Bundesrat schon 1993 in die gleiche Richtung gehende Ziele der Aussenpolitik formuliert hat. Vgl. Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, BBl 1994 I 155 ff.

⁷ Vgl. hierzu m.w.N. KÄLIN (Anm. 3), S. 289 ff.; WALTER KÄLIN/ALOIS RIKLIN, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik, in: ALOIS RIKLIN/HANS HAUG/RAYMOND PROBST (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern u.a. 1992, S. 167 (174 ff.).

⁸ Allerdings kommt den Maximen (teilweise) durchaus noch Bedeutung zu, allerdings in Anknüpfung an die geltende Aussenverfassung, so dass sie in Zukunft selbst (eigenständige) aussenpolitische Ziele darstellen oder aber (nur und allenfalls) als Mittel zur Verwirklichung der verfassungsrechtlich verankerten Zielsetzungen anzusehen sind.

⁹ Diese Formulierung in Art. 2 aBV ist (selbstverständlich) auch nur in einer historischen Perspektive verständlich. Vgl. hierzu VICTOR MONNIER, Les origines de l'article 2 de la Constitution fédérale de 1848, ZSR 1998 II, S. 415 ff.

¹⁰ Diese Auslegung drängt sich auch vor dem Hintergrund der Präambel auf, in der von „Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt“ die Rede ist.

aufgreifen und konkretisieren. Daher ist es den zuständigen Organen zwar nicht verwehrt, andere aussenpolitische Zielsetzungen zu definieren; jedoch dürfen auf diese Weise die ausdrücklich in der Verfassung genannten Ziele in ihrer Tragweite nicht relativiert werden, entfalten sie doch als Teil der *Staatszwecke* verbindliche Wirkung für die staatlichen Behörden.

Diese Sicht beruht auf der Überlegung, dass die Verfassung auf bestimmten zentralen Merkmalen – den „Staatszwecken“ – beruht, die den „Charakter“ des Staates als solchen determinieren und daher nicht ohne Weiteres relativiert werden können (etwa auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung unter Rückgriff auf sonstige, der Verfassung zu entnehmende Kompetenznormen), sondern Bindungswirkung für die staatlichen Organe entfalten¹¹.

A. Unabhängigkeit

5 Auch die neue Verfassung erwähnt das Ziel der *Unabhängigkeit* an prominenter Stelle, nämlich im Zweckartikel des Art. 2 Abs. 1 BV, und greift es sodann in Art. 54 Abs. 2, der die aussenpolitischen Zielsetzungen formuliert, wieder auf. Die Unabhängigkeit wird in Zusammenhang mit der Wohlfahrt gestellt, was insofern sinnvoll ist, als ohne eine gewisse (innere) Wohlfahrt die Unabhängigkeit wohl kaum gewährleistet werden kann. Zudem erwähnt Art. 2 Abs. 1 BV neben der Unabhängigkeit und der Sicherheit des Landes noch den Schutz der Freiheit und Rechte des Volkes, so dass das Unabhängigkeitsziel dahingehend präzisiert werden kann, dass es um die Wahrung der Unabhängigkeit in Freiheit und Wohlstand geht¹².

6 Angesichts der zunehmenden Interdependenzen auf internationaler Ebene¹³ fragt es sich allerdings, welche *inhaltliche Tragweite* diesem Unabhängigkeitsziel (noch) zukommen kann¹⁴. Dabei muss eine Annäherung an diese Fragestellung auch unter Berücksichtigung anderer Verfassungsbestimmungen erfolgen, insbesondere derjenigen über die Stellung des Völkerrechts, den Abschluss völkerrechtlicher Verträge und die diesbezüglichen innerstaatlichen Verfahren. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, sich der inhaltlichen Tragweite der Zielsetzung der Unabhängigkeit (zunächst) in „negativer“ Form anzunähern: Dem Unabhängigkeitsziel kann jedenfalls nicht entnommen werden, dass jegliche „Abhängigkeiten“ von aussen zu vermeiden bzw. abzubauen sind.

Eine andere Sicht würde zunächst teilweise die Realitäten verkennen, bestehen doch zahlreiche faktische Interpedenzen unabhängig vom Willen oder Verhalten der Schweiz, so dass es die Steuerungsfähigkeit des Rechts überfordern dürfte, ihre Vermeidung aus dem Unabhängigkeitsziel abzuleiten. Zudem lassen verschiedene Verfassungsbestimmungen erkennen, dass die Schweiz eine Einbindung in die internationale Gemeinschaft durchaus anstreben kann bzw. gar soll (vgl. z.B. Art. 140, 141 BV).

Damit kann das Unabhängigkeitsziel also nicht isolationistisch ausgelegt werden; es steht einer ggf. auch weitgehenden Einbindung der Schweiz in die internationale Gemeinschaft gerade nicht entgegen. Vielmehr ist ihm nur (aber immerhin) zu entnehmen, dass eine Aufgabe der *Staatlichkeit der Schweiz* gegen die geltende Verfassung verstiesse. Es geht bei der Unabhängigkeit also nicht um die Verwirklichung eines autarken Gemeinwesens, sondern

¹¹ Dabei ist die Dogmatik von Staatszweckbestimmungen (und insbesondere ihr Verhältnis zu sonstigen verfassungsrechtlichen Ziel- oder Aufgabenbestimmungen) jedoch alles andere als geklärt, worauf hier jedoch nicht weiter eingegangen werden kann. S. jüngst etwa PAUL RICHLI, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, ZSR 1998 II, S. 138 (150 ff.), der einer irgendwie gearteten besonderen Rolle von „Staatszwecken“ aber wohl skeptisch gegenübersteht.

¹² S. schon KÄLIN/RIKLIN (Anm. 7), S. 174. In diesem Zusammenhang ist zudem noch auf Art. 101 BV hinzuweisen, der es dem Bund aufgibt, die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland zu wahren, womit (auch) eine gewisse Verbindung zum Wohlstand im Innern hergestellt werden kann.

¹³ S.o. I.

¹⁴ Jedenfalls die historische Perspektive, wonach es bei der Unabhängigkeit um eine Behauptung gegen andere ginge (vgl. die diesbezüglichen Hinweise bei KÄLIN/RIKLIN, Anm. 7, S. 174) hilft hier nicht weiter.

um die Sicherung der tatsächlichen (Weiter-) Existenz der Schweiz als im völkerrechtlichen Sinn souveräner Staat, der die Art und Weise seiner institutionellen Einbindung in die Staatengemeinschaft selbst entscheiden kann¹⁵.

B. Grundsätze einer internationalen „rule of law“

7 Die zweite Gruppe aussenpolitischer Zielsetzungen betrifft die Frage, welche Art von internationalen Beziehungen die Schweiz anstreben bzw. fördern soll und welche Art von staatlicher Hoheitsausübung sie fördern soll. Im Einzelnen sind der Verfassung damit zwei unterschiedliche Arten aussenpolitischer Zielsetzungen zu entnehmen:

- Einerseits soll auf der *zwischenstaatlichen Ebene* eine „friedliche und gerechte internationale Ordnung“ angestrebt (Art. 2 Abs. 4 BV) und zu einem „friedlichen Zusammenleben der Völker“ (Art. 54 Abs. 2 BV) beigetragen werden. Hier geht es also um die Beziehungen unter den Staaten bzw. Völkerrechtssubjekten auf der internationalen Ebene. Die Bezugnahme auf „friedliche“ Beziehungen ist jedenfalls als Abwesenheit von Krieg im Sinne bewaffneter Auseinandersetzungen zu verstehen und entspricht somit auch den diesbezüglichen Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen. Es spricht aber einiges dafür, den Begriff der „friedlichen“ Beziehungen insofern noch über diesen „Kerngehalt“ hinaus auszulegen, als nur auf der Grundlage auch kooperativer und in gewissem Sinn freundschaftlicher Beziehungen letztlich eine dauerhafte Abwesenheit von Krieg zu verwirklichen ist. Insofern dürfte Art. 2 Abs. 4, 54 Abs. 2 BV dahingehend zu verstehen sein, dass sich die Schweiz insgesamt für eine Kooperation zwischen den Staaten einzusetzen hat. Die Bezugnahme auf eine „gerechte“ internationale Ordnung dürfte – neben dem noch zu erwähnenden „sozialpolitischen“ Aspekt¹⁶ – im Ergebnis Bezug auf die internationale Rechtsordnung nehmen, so dass „gerecht“ hier auch „rechtmässig“ bedeutet.
- Andererseits soll die Schweiz zur „Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie“ (Art. 54 Abs. 2 BV) beitragen. Angesprochen wird damit auch und gerade die Art und Weise der *Hoheitsausübung in den verschiedenen Staaten*¹⁷: Die Schweiz soll darauf hinwirken, dass diese unter Beachtung der Menschenrechte und auf der Grundlage demokratischer Prinzipien geschieht. Dieser Aspekt ist insofern bemerkenswert, als damit die zuständigen Organe angehalten werden, sich auf der Ebene der Aussenbeziehungen für die Beachtung dieser Prinzipien im innerstaatlichen Bereich anderer Staaten einzusetzen¹⁸. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Behörden auch schon bislang bei ihren aussenpolitischen Tätigkeiten an die

¹⁵ S. schon die im Ergebnis wohl in eine ähnliche Richtung gehenden Aussagen des Bundesrats, Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21.12.1981, BBl 1982 I 504, 543. Darüber hinaus spricht einiges dafür, dem Ziel der Unabhängigkeit auch zu entnehmen, dass der Schweiz im Falle der Teilnahme an internationalen oder supranationalen Integrationsbestrebungen ein irgendwie geartetes Mitbestimmungsrecht zukommen muss, so dass eine reine „Unterwerfung“ verfassungsrechtlich nicht zulässig wäre, vgl. so auch KÄLIN/RIKLIN (Anm. 7), S. 179.

¹⁶ S.u. II.C.

¹⁷ Darüber hinaus lässt sich auch der Passus „friedliches Zusammenleben der Völker“ als binnengerichteter Grundsatz auslegen, wird damit doch auch die Problematik der friedlichen Koexistenz der Völker innerhalb eines Staates – eine wohl immer mehr an Aktualität gewinnende Frage – angesprochen.

¹⁸ Immerhin ist zu bemerken, dass jedenfalls die Beachtung der Menschenrechte eben gerade keine innere Angelegenheit darstellt, sondern völkerrechtlich geboten ist, und sich auf der völkerrechtlichen Ebene Tendenzen beobachten lassen, die darauf hindeuten, dass bestimmte Aspekte der „Good Governance“ auch im innerstaatlichen Bereich zu beachten sind. Allerdings dürften entsprechende Grundsätze (noch) nicht zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sein. Immerhin finden sich aber der „Good Governance“ zurechenbare Prinzipien – wie z.B. Beteiligung der Öffentlichkeit bei bestimmten Projekten – in einigen völkerrechtlichen Verträgen. Vgl. zum Grundsatz der Good Governance im Völkerrecht die Beiträge in: KONRAD GINTHER/ERIK DENTERS/PAUL J.I.M. DE WAART (Hrsg.): Sustainable Development and Good Governance, Dordrecht/Boston/London 1995.

Wertentscheidung der Grundrechte gebunden waren, geht man davon aus, dass deren objektiv-rechtliche Bedeutungsschicht eben das gesamte staatliche Verhalten bestimmen muss¹⁹.

C. Internationale Solidarität

8 Art. 2 Abs. 4 BV gibt der Schweiz auf, sich für eine „gerechte internationale Ordnung“ einzusetzen, und Art. 54 Abs. 2 BV verpflichtet den Bund, eine „Linderung von Not und Armut in der Welt“ anzustreben. Diese Bestimmungen verankern nun auch ausdrücklich auf verfassungsrechtlicher Ebene den *Grundsatz der Solidarität*, die zwei grundsätzlich zu unterscheidende Aspekte umfasst:

- Erstens soll auf der *zwischenstaatlichen internationalen Ebene* eine „gerechte“ Ordnung angestrebt werden. Dies impliziert etwa eine entsprechende Ausgestaltung der internationalen Handelsbeziehungen, die den jeweiligen Interessen der verschiedenen Staaten Rechnung trägt und nicht etwa nur Vorteile für eine bestimmte Gruppe von Staaten mit sich bringt.
- Zweitens – allerdings in engem Zusammenhang mit dem ersten Aspekt stehend – sollen die zuständigen Behörden darauf hinwirken, dass in den betroffenen Staaten direkt Not und Armut gelindert wird, was letztlich einem verfassungsrechtlichen Auftrag zur *Entwicklungshilfe* impliziert.

D. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen

9 Art. 2 Abs. 4, Art. 54 Abs. 2 BV schliesslich verpflichten die zuständigen Behörden, sich für eine Erhaltung der *natürlichen Lebensgrundlagen* einzusetzen. Durch diese Ergänzung des aussenpolitischen Zielkatalogs wird der Bedeutung ökologischer Anliegen sowohl für die Schweiz als auch für die internationale Gemeinschaft Rechnung getragen und die Schweiz verbindlich aufgefordert, nicht nur auf innerstaatlicher Ebene, sondern auch im internationalen Rahmen Verantwortung für die Lösung der entsprechenden Probleme zu übernehmen.

E. Exkurs: zur Bedeutung der Neutralität

10 Verfassungsrechtlich interessant sind nicht nur die ausdrücklich erwähnten aussenpolitischen Zielsetzungen, sondern auch diejenigen Aspekte, die gerade nicht in den Zielkatalog des Art. 54 Abs. 2 BV (und des Art. 2 BV) aufgenommen wurden. Neben der noch zu erörternden Frage der Einbindung in die Europäische Union²⁰ ist insbesondere von Bedeutung, dass die *Neutralität* nicht in Art. 2, 54 BV aufgeführt wird, sondern – wie schon in der alten Bundesverfassung – im Zusammenhang mit den Kompetenzen von Bundesversammlung und Bundesrat (Art. 173, 185 BV).

11 Damit kommt deutlich - wie auch schon im Anhang zum „ausserpolitischen Bericht des Bundesrates von 1993²¹ – zum Ausdruck, dass die Neutralität eben gerade kein Ziel der Aussenpolitik darstellt, sondern (nur) ein Mittel, um die verfassungsrechtlich verankerten Zielsetzungen zu verwirklichen. Allerdings ändert diese Sicht nichts an dem Umstand, dass die schweizerische Neutralität *Völkergewohnheitsrecht* – und wohl auch Verfassungsgewohnheitsrecht – darstellen dürfte, was zwar nicht bedeutet, dass sie niemals

¹⁹ Vgl. diesen Ansatz schon bei KÄLIN (Anm. 3), S. 349 ff.

²⁰ Unten II.F.

²¹ Bundesrat, Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren mit Anhang: Bericht zur Neutralität, BBl 1994 I 153, 210 ff.

aufgegeben werden könnte, aber impliziert, dass hierfür die völkerrechtlichen Voraussetzungen zu beachten sind²².

12 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die *inhaltliche Tragweite* der Neutralität in den letzten Jahren einen grundlegenden Wandel erfahren hat²³; dieser Wandel hat sich insbesondere darin gezeigt, dass die Schweiz an auf der Grundlage von Art. 39 ff. SVN beschlossenen Sanktionen teilnimmt und dass eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union nicht (mehr) als mit den Anforderungen der Neutralität für unvereinbar angesehen wird²⁴. Im Ergebnis ist damit die Neutralität der Schweiz heute insofern auf ihren „Kerngehalt“ reduziert, als sie zur Neutralität im Falle bewaffneter Konflikte souveräner Staaten verpflichtet, die nicht im Zusammenhang mit Massnahmen des Sicherheitsrates nach Art. 39 ff. SVN oder mit Notwehr- bzw. Nothilfemassnahmen nach Art. 51 SVN stehen, handelt es sich bei letzteren doch gerade nicht um „Kriege“ im Sinne des Neutralitätsrechts, sondern um die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens durch das hierfür (durch die Staatengemeinschaft) legitimierte Organ.

Das heute aktuelle Problem des Neutralitätsrechts – auf das hier allerdings nur hingewiesen werden kann – ist vor diesem Hintergrund in erster Linie in der Eingrenzung der Auseinandersetzungen zu sehen, die die Neutralitätspflichten gerade nicht auslösen, also nicht als Kriege im Sinne des Neutralitätsrechts anzusehen sind: Sind dies nur auf Art. 39 ff., 51 SVN gestützte Massnahmen oder auch sonstige spezifische kriegerische Auseinandersetzungen, z.B. solche, die mit humanitären Erwägungen begründet werden? Diese Frage dürfte sehr eng mit derjenigen nach der Tragweite des Gewaltverbotes in solchen Situationen zusammenhängen²⁵.

In unserem Zusammenhang ist damit im Ergebnis jedenfalls festzuhalten, dass der Neutralität gerade nicht der Stellenwert eines aussenpolitischen Ziels zukommt mit der Folge, dass sie den verfassungsrechtlich verankerten aussenpolitischen Zielen unterzuordnen ist und sie keinen „Wert an sich“ darstellt.

F. Exkurs: zur Übertragung von Hoheitsgewalt und der möglichen Einbindung in die Europäische Union

13 Die Verfassung trifft keine ausdrückliche Aussage über die Frage der Wünschbarkeit der Einbindung der Schweiz in inter- oder/und supranationale Organisationen. Insbesondere schweigt sie sich darüber aus, ob eine Integration in den europäischen Einigungsprozess oder in universelle Organisationen wie die UNO ein Ziel der Aussenpolitik darstellen soll.

Diese „Diskretion“ ist vor dem Hintergrund der „Nachführungskonzeption“ der Verfassungsreform und der mit diesen Fragen verbundenen politischen Schwierigkeiten zu sehen²⁶.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass diesbezügliche Schritte der Schweiz – immerhin gehen ja auch die bundesrätlichen Zielvorstellungen in diese Richtung²⁷ - nicht mit der Verfassung vereinbar wären. Vielmehr ist aus den verfahrensrechtlichen Bestimmungen (Art. 140 Abs. 2 BV) abzuleiten, dass ein *Beitritt zu Organisationen kollektiver Sicherheit und supranationalen Organisationen* möglich ist.

14 Speziell in Bezug auf einen (möglichen) Beitritt zur *Europäischen Union* bedeutet dies, dass die Verfassung damit einen „Integrationshebel“ vorsieht, der es ermöglicht, unter

²² Vgl. zum Rechtscharakter der schweizerischen Neutralität KALIN (Anm. 3), S. 330 ff.

²³ Hierzu jüngst m.w.N. GIORGIO MALINVERNI, L'indépendance de la Suisse dans un monde interdépendant, ZSR 1998 II, S. 1 (105 ff.).

²⁴ Vgl. auch die entsprechende Haltung des Bundesrates: Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren mit Anhang: Bericht zur Neutralität, BBl 1994 I 153, 210 ff.

²⁵ Vgl. zum Problembereich PETER HILPOLD, Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, ZöR 1999, S. 529 (565 ff.).

²⁶ Vgl. hierzu auch GIOVANNI BIAGGINI, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft, AJP 1999, S. 722 (724 f.).

²⁷ Vgl. Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren mit Anhang: Bericht zur Neutralität, BBl 1994 I 153 ff.

Beachtung der einschlägigen Verfahren der Europäischen Union beizutreten und die damit verbundenen Verpflichtungen zu übernehmen. Dies impliziert wiederum, dass damit die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übertragung von Hoheitsbefugnissen gelegt ist und sich die Schweiz im Falle eines Beitritts entsprechend der Hoheitsgewalt der zuständigen gemeinschaftlichen Organe unterwerfen müsste²⁸.

G. Zusammenfassung und rechtliche Tragweite der ausserpolitischen Ziele

15 Insgesamt zeichnet sich die neue Bundesverfassung damit durch eine gewisse *Anreicherung materiell-rechtlicher Grundsätze* im Bereich der Aussenbeziehungen aus, die sich auch und gerade auf die inhaltliche Stossrichtung der Aussenpolitik beziehen und damit bei der Verfolgung und Gestaltung der Aussenpolitik zu beachten sind. In Bezug auf den konkreten Inhalt dieser Prinzipien ist bemerkenswert, dass sie sich weitgehend mit den tragenden Grundsätzen decken, die für den Binnenbereich massgeblich für die Identität des schweizerischen Verfassungsstaates sind²⁹, sieht man einmal von dem typischen Binnenprinzip des Föderalismus und dem typisch nach aussen gerichteten Grundsatz der Erhaltung der Unabhängigkeit ab:

- Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist (natürlich) auch im Binnenbereich zu verwirklichen und auf der Grundlage der neuen Bundesverfassung wohl als ein legitimierender Staatszweck neben den anderen grundlegenden Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, des Föderalismus und des Sozialstaatsprinzips anzusehen.
- Das im Innern zu verwirklichende Sozialstaatsprinzip findet in den Aussenbeziehungen seine Entsprechung in der internationalen Solidarität.
- Die Grundsätze des Rechtsstaates finden ihr Pendant in den Aussenbeziehungen im Grundsatz der Förderung der friedlichen und gerechten Beziehungen (also Herrschaft des Rechts und nicht des Stärkeren) sowie in der Pflicht zur Achtung der Menschenrechte.
- Das demokratische Prinzip ist nach innen zu wahren und in den Aussenbeziehungen zu fördern.

Diese im Ergebnis bestehende Parallelität der grundlegenden Verfassungsentscheidungen für die im Binnenbereich anwendbaren Grundsätze und die Gestaltung der Aussenbeziehungen ist insofern ebenso sinnvoll wie notwendig, als sie zur Einheit und Kohärenz der Verfassung beiträgt und Widersprüche vermeidet.

²⁸ Allerdings ist nicht zu verkennen, dass eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union aus verfassungsrechtlicher Sicht einige Fragen aufwerfen würde, so etwa nach möglichen Anpassungen der direkt-demokratischen Rechte oder aber des Verhältnisses von Regierung und Parlament, vgl. hierzu schon ASTRID EPINEY/KARINE SIEGWART/MICHAEL COTTIER/NORA REFAEL, Schweizerische Demokratie und Europäische Union, Bern 1998, S. 248 ff., 289 ff. Insofern hätte sich eine Klärung zumindest der grundsätzlichen Zielrichtung in einem „Europa-Artikel“ durchaus aufgedrängt, dies umso mehr, als die Frage des Verhältnisses zu Europa immer aktueller wird. Vgl. auch THOMAS COTTIER/MAYA HERTIG, Das Völkerrecht in der neuen Bundesverfassung: Stellung und Auswirkungen, in: ULRICH ZIMMERLI (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 1 (5), die aber auch zutreffend darauf hinweisen, dass ein solcher Artikel im Abstimmungskampf wohl „ausgenutzt“ worden wäre.

²⁹ In der Schweiz unterschied man schon auf der Grundlage der alten Bundesverfassung folgende tragende Staatsszwecke oder auch Strukturprinzipien der Verfassung: das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Sozialstaatsprinzip. Vgl. NUR ERNST-ULRICH PETERSMANN, Die Verfassungsentscheidung für eine völkerrechtskonforme Rechtsordnung als Strukturprinzip der Schweizer Bundesverfassung, AÖR 1990, S. 537 (543 ff.). Durch die neue Verfassung dürfte zudem die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bzw. die nachhaltige Entwicklung (wobei dieser Begriff teilweise sehr unterschiedlich verstanden wird) hinzukommen.

Den aussenpolitischen Maximen³⁰ dürfte damit heute keine rechtliche³¹ Bedeutung zukommen, ausser sie gehen in den genannten Verfassungszielen auf, wie etwa die Maxime der Solidarität. Allerdings können sie (zulässigerweise) nach wie vor als Mittel zur Erreichung der verfassungsrechtlichen Ziele eine Rolle spielen.

16 Die verschiedenen genannten Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik stehen nebeneinander auf gleicher Stufe, und der Verfassung sind keine Anhaltspunkte darüber zu entnehmen, dass bestimmten Aspekten ein irgendwie gearteter Vorrang vor anderen Zielsetzungen zukommen soll. Insofern geht es also um eine *mehrdimensionale Zielsetzung*. In materieller Hinsicht sind die Zielsetzungen teilweise interdependent, teilweise sind aber auch Konflikte nicht auszuschliessen. Im letzteren Fall ist ein angemessener Ausgleich nach den Grundsätzen „praktischer Konkordanz“ zu suchen. Aus rechtlicher Sicht sind die verfassungsrechtlich verankerten aussenpolitischen Zielsetzungen rechtlich verbindlich, so dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, ihre Aussenpolitik auch tatsächlich an ihnen auszurichten. Insofern bezwecken sie also auch und gerade eine rechtliche Steuerung der Aussenpolitik.

Damit erteilt (auch) die neue Verfassung dem Ansatz eine Absage, wonach die Aussenpolitik einen speziellen Bereich darstelle, der sich nicht für eine rechtliche Steuerung eigne³². Dieser Ansatz impliziert letztlich, dass ein bestimmter Bereich hoheitlicher Tätigkeit sich ganz oder teilweise im rechtsfreien Raum bewege, was rechtsstaatlichen Prinzipien diametral zuwiderläuft. Allerdings schliesst dieser Ansatz nicht aus, dass bei der Formulierung der inhaltlichen Vorgaben und der Präzisierung ihrer rechtlichen Tragweite den Besonderheiten der Aussenbeziehungen Rechnung getragen werden kann.

17 Aufgeworfen wird damit allerdings die Frage nach der möglichen Reichweite dieser rechtlichen Steuerung der Aussenpolitik, sind die aussenpolitischen Zielsetzungen doch sehr weit umschrieben, so dass ihre *normative Dichte* eher begrenzt ist, wozu noch die angesprochene Abwägung bei Zielkonflikten kommt. Sollen jedoch den aussenpolitischen Zielsetzungen überhaupt spürbare rechtliche Wirkungen zukommen – was ihr verbindlicher Charakter eben impliziert –, so dürfte dem Gestaltungsspielraum der zuständigen Behörden jedenfalls durch drei Aspekte Grenzen gesetzt sein:

- Der „*Kerngehalt*“ jedes der aussenpolitischen Ziele muss gewahrt werden, so dass es nicht mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang stünde, eines der angesprochenen Ziele bei einer bestimmten aussenpolitischen Entscheidung oder bei einer Gruppe von Entscheidungen völlig ausser Acht zu lassen.
- Eine *Relativierung* der erwähnten aussenpolitischen Zielsetzungen kann nur durch diese selbst, d.h. also durch jeweils ein *anderes aussenpolitisches Ziel* begründet werden, nicht hingegen durch sonstige Interessen. Nur diese Sicht dürfte den Zielen zu ihrer effektiven Wirksamkeit verhelfen und ihrer Bedeutung Rechnung tragen. Da die Ziele des Art. 54 Abs. 2 BV eine Konkretisierung der schon in Art. 2 BV aufgeführten diesbezüglichen Staatszwecke darstellen, kann auch der grundsätzlich nicht abschliessende Charakter der Aufzählung in Art. 54 Abs. 2 diesem Ansatz nicht entgeggehalten werden.
- Schliesslich dürften aussenpolitische Aktivitäten, die auf eine *Unterstützung* anderer Staaten bei der Verletzung der aussenpolitischen Ziele hinauslaufen, mit den Anforderungen der Art. 2, 54 BV grundsätzlich nicht in Einklang stehen.

18 Trotz dieser möglichen Perspektiven einer gewissen Konkretisierung der Tragweite der aussenpolitischen Ziele, dürfen die Erwartungen an eine *rechtliche Steuerung* von Aussenpolitik auf der Grundlage der neuen Bundesverfassung nicht zu hoch gesteckt werden. Jedenfalls bleibt nämlich den Behörden ein erheblicher Gestaltungsspielraum, der nur in Ausnahmefällen den Nachweis eines Verstosses gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben erlauben dürfte. Gerade im Zusammenhang mit den in der Praxis problematischen

³⁰ Hierzu oben II., am Anfang.

³¹ Sofern ihnen jemals eine rechtliche Bedeutung zukam.

³² Vgl. die Nachweise bei KÄLIN (Anm. 3), S. 269 ff.

Fallgestaltungen wird es daher häufig nicht möglich sein, aus den verfassungsrechtlich verankerten Zielsetzungen normativ fassbare Handlungsvorgaben zu formulieren, so dass das Recht bei der Steuerung der Aussenpolitik wohl nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfte.

Immerhin ist es aber nicht von vornherein ausgeschlossen, dass ein Verstoss gegen die genannten Grundsätze begründet werden kann. So dürfte es zumindest fraglich sein, ob es mit dem Ziel der Förderung der Achtung der Menschenrechte vereinbar ist, wenn man mit einem diese Grundsätze nicht beachtenden Staat intensive (wirtschaftliche) Beziehungen pflegt oder aufbaut, oder ob es mit dem Grundsatz der Förderung der Erhaltung der ökologischen Lebensgrundlagen in Einklang gebracht werden kann, wenn Exportrisikogarantien im Zusammenhang mit aus ökologischer Sicht hochproblematischen Projekten gewährt werden.

III. Aussenpolitische Akteure

19 Wie auch bei anderen Staatsaufgaben werden im Bereich der Aussenbeziehungen zahlreiche Akteure tätig. Aus staatsorganisationsrechtlicher Sicht sind hier zwei Arten von Abgrenzungen vorzunehmen: die *vertikale* und die *horizontale Kompetenzverteilung*.

A. Zur vertikalen Kompetenzverteilung

20 Der für die vertikale Kompetenzverteilung massgebliche Grundsatz ist Art. 54 Abs. 1 BV zu entnehmen³³, der dem *Bund* also eine *umfassende Kompetenz* zur Wahrnehmung der Aussenbeziehungen einräumt. Diese Kompetenz ist unabhängig von der internen Kompetenzverteilung, so dass der Bund auch in solchen Bereichen auswärtig tätig werden darf, für die er im Binnenbereich keine Kompetenzen besitzt. Vor diesem Hintergrund verpflichtet Art. 54 Abs. 3 BV denn den Bund auch, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und deren Interessen zu wahren. Zudem sieht Art. 55 BV als „Kompensation“ eine Beteiligung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen vor.

21 Art. 56 BV räumt aber auch den *Kantonen* die Befugnis ein, in ihrem Zuständigkeitsbereich Verträge mit dem Ausland abzuschliessen, die aber dem Bundesrecht nicht zuwiderlaufen dürfen. Im Gegensatz zur Rechtslage unter der alten Bundesverfassung (Art. 10 iVm Art. 102 Ziff. 7, 85 Ziff. 5 aBV) verzichtet allerdings die neue Verfassung darauf, für diese Verträge eine Genehmigung des Bundes zu verlangen; vielmehr begnügt sich Art. 56 Abs. 2 S. 2 BV mit einer entsprechenden Informationspflicht der Kantone gegenüber dem Bund³⁴.

B. Zur horizontalen Kompetenzverteilung

22 Auf der Ebene des Bundes werden in erster Linie³⁵ drei Akteure tätig: Bundesrat, Bundesversammlung sowie Volk und Stände.

1. Bundesrat und Bundesversammlung

23 Wie schon bislang sind die *aussenpolitischen Kompetenzen* zwischen *Bundesrat* und *Bundesversammlung* geteilt:

- Art. 166 BV gibt der *Bundesversammlung* auf, sich an der Gestaltung der Aussenpolitik zu beteiligen und die Pflege der Beziehungen zum Ausland zu beaufsichtigen.

³³ Vgl. im Übrigen ausführlich zu den hier nur im Überblick angesprochenen Fragen § 33.

³⁴ Der Bundesrat kann gegen einen solchen Vertrag Einspruch erheben, über den dann die Bundesversammlung entscheidet (Art. 172 Abs. 3 BV).

³⁵ Ausgespart wird im Folgenden insbesondere das Bundesgericht, das im Rahmen seiner Befugnisse (natürlich) ein bedeutender aussenpolitischer Akteur ist.

- Der *Bundesrat* seinerseits „besorgt“ die auswärtigen Angelegenheiten, allerdings unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung (Art. 184 Abs. 1 BV).
- Zudem stehen dem Bundesrat (Art. 185 Abs. 1, 3 BV) und der Bundesversammlung (Art. 173 Abs. 1 lit. a, c BV) die Befugnis zu, *Verordnungen* zu erlassen.
- Schliesslich sind die *völkerrechtlichen Verträge* zu erwähnen: Diese werden grundsätzlich vom Bundesrat ausgehandelt und unterzeichnet (Art. 184 Abs. 2 BV) und von der Bundesversammlung genehmigt (Art. 166 Abs. 2 BV)³⁶; im Gegensatz zur Rechtslage unter der alten Bundesverfassung – in deren Rahmen sich eine recht unübersichtliche Praxis derjenigen Fallgestaltungen herausgebildet hat, bei denen der Bundesrat die völkerrechtlichen Verträge ohne eine Genehmigung der Bundesversammlung ratifizieren konnte³⁷ - werden die Fallgestaltungen, bei denen (ausnahmsweise) keine Genehmigung der Bundesversammlung notwendig ist, insofern eingegrenzt, als hierfür eine ausdrückliche Ermächtigung in einem Bundesgesetz oder einem völkerrechtlichen Vertrag selbst notwendig ist (Art. 166 Abs. 2 BV).

24 Insgesamt dürfte damit die neue Bundesverfassung tendenziell eine *Gewichtsverschiebung vom Bundesrat zur Bundesversammlung* vornehmen. Die Zuständigkeitsverteilung für die Gestaltung der Aussenpolitik im Einzelnen jedoch kann auch auf der Grundlage der neuen Verfassung nicht klar getrennt werden, sind doch beide Organe „beteiligt“ bzw. „besorgen“ die auswärtigen Angelegenheiten. Immerhin kann hieraus abgeleitet werden, dass beide Organe inhaltlich auf die Aussenpolitik Einfluss nehmen können und sollen. Daher wäre etwa ein völliges „Abseitsstehen“ eines der beiden Organe bei wichtigen Fragen der Aussenpolitik nicht mit den Vorgaben der Verfassung vereinbar. Im Übrigen dürfte der Verfassung auch eine Pflicht des Bundesrates zu entnehmen sein, sich sachlich mit ggf. erfolgenden Stellungnahmen der Bundesversammlung auseinanderzusetzen, würde doch ansonsten der Befugnis der Bundesversammlung, sich zu „beteiligen“ nicht Rechnung getragen. Allerdings kann der Verfassung kein Recht der Bundesversammlung entnommen werden, den Bundesrat auf eine bestimmte Aussenpolitik durch die Formulierung entsprechender *Richtlinien* festzulegen, würde hier doch in die Kompetenzen der Bundesrates eingegriffen. Daher dürfte der Ansatz, dass alle wichtigen aussenpolitischen Entscheide (auch) auf einer Art Billigung des Parlaments beruhen müssten³⁸, in der Verfassung keine Grundlage finden. Ebensowenig dürfte es der Bundesversammlung zustehen, sich – unter „Übergehung“ des Bundesrates – unmittelbar am völkerrechtlichen Verkehr zu beteiligen.

Interessant ist zudem, dass Bundesrat und Bundesversammlung ein Verordnungsrecht im Bereich der äusseren Sicherheit zusteht, das in Bezug auf den materiellen Anwendungsbereich parallel formuliert ist. Aufgeworfen wird damit die Frage nach dem Verhältnis dieser beiden Kompetenzen. Im Ergebnis dürfte es hier – in Anbetracht der grundsätzlichen Verteilung der Kompetenzen zwischen beiden Organen – sachgerecht sein davon auszugehen, dass bundesrätliche Verordnungen jedenfalls nicht diejenigen der Bundesversammlung obsolet machen dürfen. Im Übrigen dürfte sich insofern eine gewisse Abgrenzung ergeben, als die bundesrätlichen Verordnungen ausdrücklich an die Voraussetzung der Dringlichkeit geknüpft sind.

25 Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass die einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen von einer effektiven Einbindung der Bundesversammlung ausgehen, ohne dass diese Einbindung tatsächlich operationalisiert und ihre Mittel präzisiert werden, so dass der *politischen Kontrolle* durch die Bundesversammlung wohl die entscheidende Rolle zukommen dürfte.

³⁶ Zu den direkt-demokratischen Rechten noch unten III.B.2.

³⁷ Hierzu den Überblick bei ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl. Zürich 1998, Rdnr. 1042.

³⁸ In diese Richtung auf der Grundlage der alten Bundesverfassung BERNHARD EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 293 ff. Im Ergebnis wie hier wohl LUZIUS WILDHABER, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), S. 67 (69 f.).

Soll die Bundesversammlung die ihr damit zugeordnete Rolle wahrnehmen können, muss sie frühzeitig über die ausserpolitischen Geschehnisse und die sich stellenden Probleme informiert werden. Vor diesem Hintergrund sieht Art. 47^{bis} a GVG vor, dass der Bundesrat die ausserpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats „regelmässig, frühzeitig und umfassend über die Entwicklung der ausserpolitischen Lage, über die Vorhaben im Rahmen von internationalen Organisationen und über die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten“ zu informieren hat. Zusätzlich besteht immer dann eine Konsultationspflicht, wenn Beschlüsse aus Verhandlungen in internationalen Organisationen innerstaatlich geltendes Recht schaffen. Die ausserpolitischen Kommissionen geben ihre Stellungnahme zu den Richtlinien und Leitlinien für das Verhandlungsmandat ab. Den Kommissionen steht jedoch keine irgendwie geartete Befugnis zu, den Bundesrat rechtlich zu binden. Diese Einbindung der Kommissionen ist auch und gerade vor dem Hintergrund zu sehen, als eine Befassung des Plenums der beiden Räte häufig zu spät käme, um auf der internationalen Ebene noch berücksichtigt zu werden.

2. Direkt-demokratische Rechte

26 Volk und Stände sind auch bei ausserpolitischen Angelegenheiten unter bestimmten Voraussetzungen zu beteiligen, wobei sich die verbindlich vorgesehene Beteiligung auf die *Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen* beschränkt³⁹.

27 Ein *Referendum* ist in folgenden Fallgestaltungen vorgesehen⁴⁰:

- Ein Beitritt zu Organisationen kollektiver Sicherheit⁴¹ oder zu supranationalen Organisationen⁴² untersteht dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen (Art. 140 Abs. 1 lit b BV).
- Ein fakultatives Referendum ist bei unbefristeten und unkündbaren Verträgen, bei Beitritten zu einer internationalen Organisation oder aber bei Verträgen, die eine „multilaterale Rechtsvereinheitlichung“⁴³ mit sich bringen, vorgesehen (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV).

Diese Bestimmungen sind unverändert von der alten Bundesverfassung übernommen worden. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des Reformpakets „Volksrechte“ hier gewisse Reformen geplant waren bzw. sind⁴⁴, die einige Ungereimtheiten und Schwierigkeiten der derzeit geltenden Regelung zumindest mildern sollten.

Zu erwähnen ist etwa der Umstand, dass dieselbe Materie auf der Grundlage des geltenden Rechts ggf. zweimal dem Referendum untersteht: einmal anlässlich der Abstimmung über die Genehmigung zu dem völkerrechtlichen Vertrag und anschliessend bei der Änderung eines Bundesgesetzes, die in Erfüllung der besagten vertraglichen Pflichten erfolgt.

28 Neben dem Referendum kann aber auch die *Volksinitiative* auf Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 194 Abs. 1 BV) – obwohl sie an sich „binnengerichtet“ ist – Bedeutung für die Aussenpolitik des Bundes entfalten, kann sich der Inhalt einer Volksinitiative doch auf Gegenstände der Aussenpolitik beziehen. Dass solche Initiativen durchaus erhebliche Wirkungen zeitigen können, wurde etwa am Beispiel der „Alpeninitiative“⁴⁵ deutlich.

³⁹ Die direkt-demokratischen Rechte sind dabei in der Aussenpolitik gerade nicht parallel zu denjenigen im Binnenbereich ausgestaltet. Vgl. zu den Unterschieden zwischen beiden Bereichen und des „besonderen Legitimationsbedarfs“ von Volksrechten in der Aussenpolitik RENÉ RHINOW, *Direkte Demokratie und Aussenpolitik in der Schweiz*, in: ASTRID EPINEY/KARINE SIEGWART (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Europäische Union*, Freiburg 1998, S. 93 ff.

⁴⁰ Vgl. darüber hinaus Art. 141 Abs. 2 BV, wonach die Bundesversammlung auch weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen kann.

⁴¹ Hierunter fällt z.B. die UNO. Vgl. zum Begriff ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Bern 2000, Rdnr. 1259.

⁴² Wie z.B. die Europäischen Gemeinschaften.

⁴³ Die also in qualitativer oder quantitativer Hinsicht zu einer bedeutenden Harmonisierung des nationalen Rechts führen. Zum Begriff AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (Anm. 46), Rdnr. 1257.

⁴⁴ Hierzu JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Réforme des droits populaires fédéraux*, AJP 1995, S. 990 ff.

⁴⁵ Vgl. zu den europapolitischen Wirkungen der Initiative zusammenfassend ASTRID EPINEY/RETO GRUBER, *Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union*, Freiburg 1997, S. 181 ff.

3. Zusammenfassung

29 Insgesamt sind die einschlägigen Bestimmungen über die Kompetenzverteilung in ausserpolitischen Fragen vor dem Hintergrund zweier, teilweise gegensätzlicher Anliegen zu sehen:

- Zum einen gilt es, auch im Rahmen ausserpolitischen Handelns eine gewisse *Legitimation* sicherstellen, geht es hier doch um Bereiche, die (auch) für die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie in Bezug auf die allgemeine Politikgestaltung von (zunehmend) grosser Bedeutung sind⁴⁶.
- Zum anderen jedoch weist der Aussenbereich insofern einige *Besonderheiten* auf, als es hier um eine Kooperation mit anderen internationalen Akteuren geht, so dass der rechtliche und tatsächliche Handlungsspielraum der Schweiz entsprechend begrenzt ist.

Die derzeit geltende Verfassung versucht hier einen gewissen Mittelweg einzuschlagen, sowohl in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung als auch bei der Ausgestaltung der direkt-demokratischen Rechte, wobei aus verschiedenen Gründen aber ein gewisser Reformbedarf wohl nicht von der Hand zu weisen ist.

30 Zudem ist nicht zu verkennen, dass sich die derzeitige Rechtslage sehr an dem „traditionellen“ Rechtsetzungsmechanismus im Völkerrecht – den völkerrechtlichen Vertrag zwischen souveränen Staaten – orientiert und insbesondere der *Einbindung in internationale Organisationen* insgesamt eher wenig Rechnung trägt⁴⁷. So dürften in Zukunft gerade auf diesem Weg getroffenen Entscheidungen eine zunehmende Bedeutung zukommen, so dass sich die Frage nach der Rolle insbesondere des Parlaments in diesem Zusammenhang aufdrängt. Damit in engem Zusammenhang steht die Überlegung, dass die Rolle der direkt-demokratischen Rechte und der Mechanismen ihrer Ausübung im Zusammenhang mit ausserpolitischen Belangen überdacht werden muss: Im Falle institutionalisierter Einbindungen in internationale Zusammenschlüsse oder Organisationen können den notwendigerweise auf den eigenen Staat bezogenen Rechten nicht die gleichen Funktionen zukommen, so dass einmal mehr die Frage aufgeworfen wird, wie eine *demokratische Legitimation auf internationaler Ebene* verwirklicht werden kann. Dass es hierfür nicht nur ein Modell gibt und sich insbesondere jegliche Verabsolutierung des eigenen Demokratieverständnisses und der entsprechenden Traditionen verbietet, dürfte sich von selbst verstehen.

IV. Schluss

31 Versucht man auf der Grundlage der angestellten Überlegungen eine Würdigung und zusammenfassende Charakterisierung der *Aussenverfassung* der Schweiz, so dürften in erster Linie folgende Aspekte von Bedeutung sein:

- Die *rechtsverbindliche Formulierung der ausserpolitischen Zielsetzungen* erlaubt – trotz der weiten Formulierung und des damit einhergehenden entsprechend grossen Gestaltungsspielraums der Behörden – die Formulierung gewisser Eckpfeiler der schweizerischen Aussenpolitik auf der Grundlage der Verfassung. An diesen wird sich dann auch die Politik messen lassen müssen.
- In Bezug auf ihren *materiellen Inhalt* sind die formulierten *Zielbestimmungen* insofern bemerkenswert, als der Akzent wohl auf der Rolle der Schweiz im internationalen Umfeld und der Art und Weise der Wahrnehmung internationaler Verantwortung liegen dürfte.

⁴⁶ Vgl. schon oben I.

⁴⁷ Abgesehen von einigen Aspekten des Art. 47^{bis} a GVG.

- Insgesamt dürfte sich die schweizerische Aussenverfassung – auch in Verbindung mit dem monistischen Verständnis in Bezug auf das Verhältnis Völkerrecht / Landesrecht und dem Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts⁴⁸ – durch eine gewisse *Offenheit gegenüber der internationalen Einbindung der Schweiz* auszeichnen. Denn der Verfassung sind diesbezüglich – abgesehen von der wohl gegen das Unabhängigkeitsziel verstossenden Aufgabe der Staatlichkeit – keine diesbezüglichen Grenzen zu entnehmen, so dass auch eine weitgehende Übertragung von Hoheitsgewalt gedeckt ist.
- In Bezug auf die Legitimation der Aussenpolitik und die Berücksichtigung des föderalen Charakters der Schweiz in diesem Zusammenhang sind doch beachtliche Anpassungen an den *Wandel der internationalen Rechtsordnung* zu verzeichnen.

Insgesamt dürfte die Aussenverfassung also eine den internationalen Gegebenheiten Rechnung tragende Aussenpolitik ermöglichen, ja wohl sogar fördern und damit den Weg bereiten für eine im Hinblick auf die Lösung der anstehenden Probleme auf internationaler Ebene konstruktiven schweizerischen Aussenpolitik. Es bleibt zu hoffen, dass die zuständigen politischen Instanzen diese Impulse dauerhaft ernst nehmen und aufgreifen.

Literaturhinweise

- GIOVANNI BIAGGINI, Die Öffnung des Verfassungsstaates als Herausforderung für Verfassungsrecht und Verfassungslehre, FS YVO HANGARTNER, St. Gallen 1998, S. 957 ff.
- DERS., Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft, AJP 1999, S. 722 ff.
- THOMAS COTTIER/MAYA HERTIG, Das Völkerrecht in der neuen Bundesverfassung: Stellung und Auswirkungen, in: ULRICH ZIMMERLI (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Bern 2000, S. 1 ff.
- BERNHARD EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993.
- GIORGIO MALINVERNI, L'indépendance de la Suisse dans un monde interdépendant, ZSR 1998 II, S. 1 ff.
- JÜRIG MARTIN GABRIEL, Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 1988, S. 17 ff.
- WALTER KÄLIN, Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik, ZSR 1986 II, 249 ff.
- DERS./ALOIS RIKLIN, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik, in: ALOIS RIKLIN/HANS HAUG/RAYMOND PROBST (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern u.a. 1992, S. 167 ff.
- STEPHAN KUX (Hrsg.), Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch, Bern u.a. 1994.
- JEAN MONNIER, Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse, ZSR 1986 II, S. 107 ff.
- ALOIS RIKLIN, Die Neutralität der Schweiz, in: ALOIS RIKLIN/HANS HAUG/RAYMOND PROBST (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern u.a. 1992, S. 191 ff.
- DIETRICH SCHINDLER, Der Weg vom „geschlossenen“ zum „offenen“ Verfassungsstaat, FS YVO HANGARTNER, St. Gallen 1998, S. 1027 ff.

⁴⁸ Vgl. hierzu § 11.