

## **CH\_VB 91.3279 vom 28. November 1991**

Bundesverwaltung, 1991-11-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_91.3279](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_91.3279)

FR: CH\_VB 91.3279 du 28 novembre 1991

IT: CH\_VB 91.3279 del 28 novembre 1991

### **Erwägungen**

#### **E. 28**

November 1991 981 Motion Zimmerli rungslosigkeit zu verkommen. Oder noch schlimmer: Wenn wir nicht rasch auf der höchstmöglichen Stufe unserer Rechtsordnung die Ziele und Mittel unserer Aussenpolitik - ich betone: mit ausdrücklicher Zustimmung des Schweizervolks - definieren, droht über kurz oder lang das Chaos. Die von gewisser Seite geäusserte Idee, dem Bundesrat jeweilen alif dem Wege der Volksinitiative verbindliche Weisungen für Verhandlungen auf dem internationalen politischen Parkett erteilen zu lassen, gibt uns wohl einen Vorgeschmack dessen, was uns erwartet, wenn wir uns nicht umgehend auf den verfassungsrechtlichen Grundgehalt unserer Aussenpolitik besinnen. Bereits im Jahre 1986 diskutierte der Schweizerische Juristenverein, gestützt auf vielbeachtete Referate meines Fakultätskollegen Walter Kälin und auch gestützt auf ein Referat des allzufrüh verstorbenen Jean Monnier, des Rechtskonsulenten des Departements für auswärtige Angelegenheiten, über die Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik. Heute gilt es, diese Vorarbeiten und Materialien zu nutzen: nicht in der Absicht, die Aussenpolitik zu verrechtlichen, ganz und gar nicht, sondern im Bestreben, ihre Ziele und Mittel in der Verfassung neu zu verankern. Denn inzwischen ist wohl unbestritten - auch die Debatte im Nationalrat vom September hat dies eindrücklich gezeigt -, dass die in Artikel 2 der Bundesverfassung enthaltenen Bundeszwecke - es steht dort etwas geschrieben von der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen und vom Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und der Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt - und die daraus abgeleiteten ausserpolitischen Maximen der Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität einfach zu wenig griffig sind. Das Verhältnis dieser Maximen zueinander ist weitgehend ungeklärt. Die Optik ist - die Gründe dafür habe ich skizziert - viel zu defensiv. Ein ganzheitliches Konzept ist nicht vorhanden, und klare Kriterien für das schweizerische Selbstverständnis der Souveränität, für die Sicherheitspolitik, für die Friedensförderung als eigenständiges Ziel schweizerischer Aussenpolitik, aber auch für den Einsatz unseres Landes zur Durchsetzung der Menschenrechte fehlen ebenso wie die Verpflichtung, an der Lösung der grossen Probleme unserer Zeit - ich denke etwa an die Bereiche Entwicklung, Umwelt und Migration - mitzuwirken. Und endlich bedarf das in Artikel 2 der Bundesverfassung verankerte Wohlfahrtsziel dringend der Erneuerung, zumal nicht nur die Wirtschaftspolitik, sondern auch die Energie-, Umwelt-, Forschungs-, Bildungs-, Medien- und Kulturpolitik eine immer wichtiger werdende ausserpolitische Komponente aufweisen. Das Wohlfahrtsziel ist - wenn ich das so formulieren darf - eindimensional statt mehrdimensional oder multifunktional. Darüber gab man sich im übrigen bereits im Jahre 1977 in der Expertenkommission für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung Rechenschaft. Auch im Verfassungsentwurf meiner Kollegen Alfred Kölz und Jörg Paul Müller aus dem Jahre 1990 wird die neue verfassungsrechtliche Dimension der

Aussenpolitik angesprochen. Darauf kann man - ich bin überzeugt-entgegen der Auffassung des Bundesrats auf- bauen. In einem neuesten, hochinteressanten und für das neue Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik bestimm- ten Aufsatz weisen Alois Riklin und Walter Kälin eindrücklich darauf hin, dass die Ziele und Mittel einer zeitgemässen schweizerischen Aussenpolitik dringend neu debattiert und in der Verfassung verankert werden sollten. Mit meiner Motion möchte ich die breite Diskussion-dazu aus- lösen. Ich betone nochmals: nicht im Bestreben, der Aussen- politik juristische Fesseln anzulegen, sondern im Gegenteil in der Ueberzeugung, dass eine echte Auseinandersetzung mit unserer Aussenpolitik angesichts der geschilderten Aus- gangslage im Zusammenhang mit der Europa-Diskussion nur dann Erfolg verspricht, wenn sie demokratisch auf der Stufe Verfassungsrevision mit der für solche Verfahren unabdingba- ren Ernsthaftigkeit erfolgt, und zwar losgelöst von der einset- zenden EWR- und EG-Diskussion, aber nicht ohne sachlich- politischen Bezug dazu. Das Schweizervolk muss doch mit der Abstimmung über ei- nen aussenpolitischen Verfassungsartikel Gelegen- heit erhal- ten, die Rolle klar zu definieren, die unser Land in der Staaten- welt spielen soll. Wenn wir den Willen zu einer solchen Erneue- rung der Verfassung heute ernsthaft und klar bekunden, nimmt das Volk dies ebenfalls ernst, wohlwollend ernst, möchte ich sagen. Es wird sich endlich in die aussenpolitische Diskussion einbezogen fühlen, und dann brauchen wir auch die politischen Auseinandersetzungen um einen EWR- oder EG-Beitritt nicht zu fürchten. Gerade aus diesem Grund habe ich bewusst davon abgese- hen, vom Bundesrat bloss einen Bericht über die Maximen und Mittel unserer aktuellen und künftigen Aussenpolitik zu verlangen. Ich halte auch eine Beschränkung der Diskussion auf Leitbilder und Konzepte der Aussenpolitik für nicht ausrei- chend, weil damit die meines Erachtens aus staatspolitischen Gründen unverzichtbare demokratische Legitimation der Aus- senpolitik über eine Volksabstimmung zur entsprechenden Verfassungsrevision nicht erwirkt werden kann. Wegleitend für meinen Vorstoss waren die Beschäftigung mit verschiedenen Publikationen und Veranstaltungen zur Proble- matik multikultureller Konflikte in Europa und auf der ganzen Welt sowie die dabei erkennbaren Bestrebungen, vom Bund ein stärkeres Engagement für die internationale Konfliktfor- schung zu fordern. Meine Motion ist offen formuliert, und die Stichworte zu den Zielen und Mitteln sind bloss als Leitplanken für die Ausarbei- tung eines neuen Verfassungsartikels über unsere Aussenpo- litik zu verstehen, der getreu unserer Verfassungstradition selbstverständlich möglichst straff, klar und einfach zu redigie- ren ist. Denn nur so hat die verfassungsrechtliche Abstützung unserer Aussenpolitik bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Chance. Gelingt es, beim Schweizervolk einen breiten Konsens über die Ziele und Mittel unserer Aussenpo- litik zu erreichen, so wird man weitere Diskussionen über un- sere künftige Rolle in der Staatenwelt im allgemeinen und über unser Verhältnis in Europa im besonderen nicht mehr zu fürch- ten brauchen. Ich denke nicht daran - ich betone es nochmals, darin unter- scheidet sich mein Vorstoss von demjenigen, der im National- rat überwiesen wurde -, an der verfassungsrechtlichen Kom- petenzordnung im aussenpolitischen Bereich etwas zu än- dern. Der Bundesrat muss nach aussen handlungsfähig blei- ben, aber er muss die demokratisch legitimierten aussenpoliti- schen Rahmenbedingungen für sein verfassungsmässiges Tun zum Wohle unseres Landes kennen. Wir haben nicht mehr viel Zeit: Nutzen wir sie! Sorgen, wir durch eine Teilrevision der Bundesverfassung dafür, dass es zu keiner unerwünschten Verschiebung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf dem Gebiet der Aussenpolitik kommt! Der Bundesrat muss nach aussen glaubwürdig ope- rativ bleiben, aber legitimiert durch klare, demokratisch verab- schiedete Ziele und Mittel

der Aussenpolitik. Geben wir doch der wohlverstandenen direkten Demokratie auf dem Gebiet der Aussenpolitik eine Chance! Aus all diesen Gründen hoffe ich, dass der Bundesrat die Zeichen der Zeit erkannt hat und die Motion annimmt und dass Sie sie heute überweisen. M. Felber, conseiller fédéral: La motion demande au Conseil fédéral de présenter aux Chambres une proposition tendant à reformuler et à compléter l'article 2 de la Constitution fédérale en énonçant les objectifs ainsi que les moyens d'une politique étrangère de la Suisse. En d'autres termes, elle suggère l'adoption de nouvelles dispositions touchant aux bases mêmes de la politique étrangère de notre pays. Il s'agirait là d'une entreprise de vaste portée, impliquant des choix politiques fondamentaux et qui ne peuvent pas être remis en cause rapidement selon l'évolution de la situation géopolitique parce qu'ils sont fixés dans la constitution. Comme l'a relevé le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion de la Commission des affaires étrangères du Conseil national du

## **E. 29**

janvier 1991 sur la conception de la politique étrangère de la Suisse, la question de l'introduction de dispositions constitutionnelles fixant des programmes et des objectifs a précisément été discutée à différents niveaux mais entre autres dans le cadre de la révision totale de la constitution.

Motion Zimmerli 982 28 novembre 1991 Monsieur Zimmerli, vous appartenez indiscutablement, et c'est votre droit le plus strict, à un groupe de spécialistes du droit qui sont favorables à l'inscription de thèmes programmatiques dans la constitution. Ce que nous avons constaté, c'est qu'il y a, en face de vous, de vos éminents collègues qui ne partagent pas votre point de vue et qui provoquent cette division, de sorte que les spécialistes du droit constitutionnel ne se sont jamais mis d'accord et n'ont pas voulu introduire, dans les propositions d'élaboration d'une nouvelle constitution, des données pragmatiques. Si vous faites allusion à la discussion qui a eu lieu au Conseil national, vous constaterez d'abord qu'il y avait 101 députés, que 52 d'entre eux ont accepté la motion, et que 49 l'ont refusée. Cela démontre suffisamment, non pas la faiblesse mais la division: il est évident que les points de vue sont extrêmement partagés à ce sujet. Aujourd'hui, le problème ne se présenterait pas différemment aux autorités fédérales que lorsque nous discutons d'une révision complète de la constitution. Sur un plan général, la motion pose en effet la question de savoir s'il est conforme aux intérêts du pays d'énoncer expressément dans la constitution des objectifs de politique étrangère assortis de moyens déterminés. Ces derniers, vous le soulignez d'ailleurs vous-même, Monsieur le Conseiller aux Etats, sont justifiés dans votre esprit par l'évolution rapide de la situation, mais cette évolution a pris naissance il y a quelque deux ou trois ans. Quand se terminera-t-elle, quelle sera-t-elle dans une dizaine d'années? Par leur précision même, ces objectifs et ces moyens pourraient revêtir un caractère normatif qui serait trop contraignant - et là est le risque de cette proposition - pour faire face éventuellement et de manière appropriée à des événements extérieurs dont ils dépendent largement, et dont nous ne sommes pas maîtres. Le danger apparaît d'autant plus réel au Conseil fédéral que l'équilibre géopolitique international subit précisément actuellement, en particulier sur notre continent, une mutation aussi accélérée que profonde. D'un point de vue plus spécialement européen, il faut tenir compte du fait que, sitôt après la conclusion des négociations sur l'Espace économique européen, alors que se profilent de nouvelles adhésions à la Communauté européenne, la Suisse doit maintenant arrêter clairement sa position face au processus d'intégration communautaire. Il ne fait aucun doute qu'à l'avenir la politique étrangère de notre pays sera sensiblement fonction de

ses relations avec la Communauté. Ce choix doit être fait en priorité. Dans ce contexte, les autorités fédérales ont pris une série de décisions fondamentales, elles devront en prendre encore d'autres sur lesquelles le peuple et les cantons se prononceront après les Chambres fédérales. Comme nous avons eu l'occasion de le dire au nom du Conseil fédéral, en réponse à la motion déjà citée de la Commission des affaires étrangères du Conseil national, le Conseil fédéral a accepté, et nous l'avons déjà annoncé aussi dans cette salle - je me souviens, à cet égard, d'un postulat ou d'une motion de M. Onken, conseiller aux Etats -, de soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport détaillé, fouillé, sur la conception suisse de la politique étrangère pour les prochaines années, soit jusqu'à la fin de cette décennie, cela face aux défis complexes qui se présentent à nous en matière politique, mais aussi en matière économique, écologique, démographique, militaire et sociale. Pour nous, tout cela forme un ensemble qui doit aider à définir la politique étrangère et qui doit être discuté par le Parlement à travers la présentation d'un rapport fouillé, actuellement en voie d'élaboration. Par conséquent, avant d'envisager la mise en chantier de travaux constitutionnels, il se justifie, en tout état de cause, de procéder à ce débat qui permettra aussi de mesurer l'intérêt qu'il suscite et de définir les voies de la politique étrangère. En l'occurrence, c'est le document en question qui occasionnera ledit débat. Eu égard aux considérations que nous venons d'énumérer brièvement, et tenant compte, Monsieur le Conseiller aux Etats, du fait que vous ne mettez pas en cause les compétences de l'Assemblée ou du Conseil fédéral et que ce qui nous oppose, ou plutôt le danger que vos propositions pourraient constituer, à nos yeux, serait la fixation de normes programmatiques dans la constitution, le Conseil fédéral vous propose de transformer votre motion en postulat, qu'il serait prêt à adopter puisqu'il pourrait également faire figurer les réflexions à ce sujet dans le rapport qu'il soumettra à l'Assemblée fédérale.

Zimmerli: Ich habe nicht erwartet, dass der Bundesrat über meinen Vorstoss in Begeisterung ausbricht. Aber ich bin von der Reaktion des Bundesrates auf meinen Vorstoss doch etwas überrascht und auch enttäuscht. Die Haltung des Bundesrates steht in einem eigentümlichen, um nicht zu sagen merkwürdigen Widerspruch zur jüngsten Politik des Bundesrates in der Europafrage, die man gewiss als progressiv und mutig bezeichnen kann. Vor diesem Hintergrund finde ich es etwas billig, wenn man meinen Vorstoss gestützt auf einen angeblich aus dem Jahre 1977 stammenden Dogmenstreit unter Staatsrechtlern bekämpfen will. Die Frage ist eine ausschliesslich politische. Herr Bundesrat, ich muss Sie einfach fragen: Wie kann die Landesregierung hoffen, diese Oeffnung in der Europapolitik dem Schweizervolk näherzubringen? Wie kann die Landesregierung erwarten, mit Erfolg auf ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen in der Aussenpolitik pochen zu können, wenn sie sich gleichzeitig derart schwertut, zusammen mit dem Schweizervolk die in unserer Demokratie nötigen strategisch-politischen Verfassungsgrundlagen für die Gestaltung der Aussenbeziehungen zu schaffen? Ich möchte nicht, dass mein Vorstoss als frommer verfassungsrechtlicher Wunsch eines Staatsrechtsprofessors archiviert wird und verstaubt. Ich halte an der Motion fest.

Abstimmung - Vote Für Ueberweisung der Motion 19 Stimmen  
Dagegen 2 Stimmen  
Schluss der Sitzung um 08.45 Uhr  
La séance est levée à 08 h 45

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali  
Motion Zimmerli Neuformulierung der Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik  
Motion Zimmerli Reformulation des objectifs de la politique étrangère de la Suisse et des moyens dont elle disposera  
In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung  
Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale  
In Bollettino ufficiale dell'Assemblea

federale Jahr 1991 Année Anno Band V Volume Volume Session Wintersession Session  
Session d'hiver Sessione Sessione invernale Rat Ständerat Conseil Conseil des Etats  
Consiglio Consiglio degli Stati Sitzung 04 Séance Seduta Geschäftsnummer 91.3279  
Numéro d'objet Numero dell'oggetto Datum 28.11.1991 - 08:00 Date Data Seite 979-982  
Page Pagina Ref. No 20 020 823 Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für  
das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung. Ce document a été numérisé par le Service  
du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Questo documento è stato digitalizzato dal  
Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.