

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 105 (1986)

Artikel: Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik

Autor: Kälin, Walter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-896410>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 06.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Außenpolitik

Referat von Dr. iur. WALTER KÄLIN
Professor an der Universität Bern

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	255
Einleitung	257
1. Ausgangspunkt: «Staatsräson» und «Altruismus» als Traditionslinien .	257
schweizerischer Außenpolitik	257
2. Problembereiche	259
3. Aufbau der Arbeit	261
4. Das sachliche Umfeld schweizerischer Außenpolitik	262
a) Interdependenz	262
b) Abhängigkeit	263
c) Zentrifugale und zentripetale Kräfte im internationalen Umfeld . .	265
d) Staatliche Souveränität im Wandel	266
1. Kapitel: Normgebundene Außenpolitik	269
I. Die grundsätzliche Möglichkeit rechtlicher Normierung der	
Außenpolitik	269
1. Die klassische Lehre von der Außenpolitik als permanentem	
Ausnahmestand	269
2. Rezeption im schweizerischen Verfassungsrecht	272
3. Kritik	273
a) Fehlerhafte Grundannahmen der klassischen Lehre	273
b) Die Staatenpraxis	276
II. Grenzen rechtlicher Einbindung der Außenpolitik	278
III. Zur Notwendigkeit normgebundener und wertorientierter	
Außenpolitik	280
1. Rechte der Anderen	280
2. Bewahrung der eigenen Identität	281
3. Schutz langfristiger Eigeninteressen	282
IV. Inhaltliche Bestimmung der Außenpolitik durch Bundesver-	
fassung und Völkerrecht: Ein Überblick	284
1. Verfassungsrecht	285
2. Völkerrecht	286
2. Kapitel: Die Ziele und Maximen der schweizerischen Außenpolitik . .	289
I. Herkunft, Inhalt und Bedeutung	289
1. Außenpolitische Ziele gemäß Art. 2 BV	289
a) Unabhängigkeit	289
b) Wohlfahrt	290
c) Rechtscharakter	291
2. Neutralität	292

a)	Neutralität als Axiom und Mittel der schweizerischen Außenpolitik	292
b)	Inhalt und Bedeutungsschichten der Neutralität: Die herrschende Lehre	294
aa)	Neutralität im Krieg	294
bb)	Neutralität im Frieden	296
c)	Problemgebiete.	297
3.	Solidarität	298
a)	Geschichte.	298
b)	Humanitäre und kooperative Solidarität	300
c)	Der Bezug zu Unabhängigkeitsziel und Neutralität	301
aa)	Funktionenvielfalt	301
bb)	Die friedenserhaltende Funktion der Solidarität: Das Beispiel der Menschenrechtspolitik	302
d)	Problemgebiete.	304
e)	Völkerrechtliche Solidaritätspflichten.	305
aa)	Eine allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit und Förderung der Menschenrechte	305
bb)	Die Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit als völkerrechtliches «soft-law»	307
cc)	Exkurs: Ein Recht auf Entwicklung?	311
4.	Universalität.	313
a)	Geschichte und Inhalt.	313
b)	Der Bezug zu Unabhängigkeitsziel, Neutralität und Solidarität	315
c)	Problemgebiete.	316
d)	Eine völkerrechtliche Pflicht zur Universalität?	317
5.	Disponibilität	318
a)	Geschichte.	318
b)	Inhalt	319
c)	Der Bezug zu Unabhängigkeitsziel, Neutralität und Solidarität	322
d)	Eine völkerrechtliche Pflicht zur Friedensförderung?	324
II.	Das Verhältnis der außenpolitischen Maximen zueinander	325
1.	Drei Modelle	325
2.	Beurteilung.	326
III.	Der verfassungsrechtliche Charakter der Maximen.	329
1.	Neutralität	330
2.	Solidarität, Universalität, Disponibilität	333
a)	Humanitäre Solidarität als Verfassungsgewohnheitsrecht	333
b)	Kooperative Solidarität, Universalität und Disponibilität als Konkretisierung des Unabhängigkeitsziels.	334
aa)	Grundsatz.	334
bb)	Ein Hinweis auf die Grundrechtskonkretisierung	334
cc)	Parallele zwischen Grundrechten und aussenpolitischen Maximen	335
dd)	Konkretisierung der Maximen	336
ee)	Zur Illustration: Die gesetzlich normierte Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit als Konkretisierung der Solidaritätsmaxime	337
3.	Zielkonflikte.	338
a)	Herstellung praktischer Konkordanz und Abwägung	338

Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Außenpolitik	253
b) Normen- und verfahrensmäßige Absicherung	339
aa) Grundsätzliches	339
bb) Beispiele	340
IV. Verankerung der außenpolitischen Ziele und Grundsätze im geschriebenen Recht?	342
1. Gesetzesvorbehalt und Außenpolitik	342
2. Außenpolitische Ziele und Maximen in einer totalrevidierten Bundesverfassung?	345
3. Kapitel: Die Bedeutung der Grundrechte als Schranken und Ziele der schweizerischen Außenpolitik	349
I. Grundsätze	349
1. Die Geltung der Grundrechte für das Außenverhältnis	349
a) Außenpolitische Tätigkeit als Regierungsakte	349
b) Die Lehre von der Innengerichtetheit der Grundrechte	350
2. Die Wirkungsweise der Grundrechte im Bereich der auswärtigen Beziehungen	353
II. Grundrechte als Schranken schweizerischer Außenpolitik	354
1. Im Bereich der Rechtssetzung	354
a) Grundrechtliche Schranken der vertragsschließenden Gewalt	354
aa) Die Praxis	354
bb) Dogmatik: Grundsätzliche Geltung der Grundrechte bei Vertragsabschlüssen	356
b) Grundrechtliche Schranken außenpolitischer Gesetzgebung	358
2. Im Bereich der Rechtsanwendung: Grundrechtskonforme Auslegung von Staatsverträgen	359
3. Grund- und menschenrechtliche Schranken zwischenstaatlicher Kooperation	361
a) Anwendungsfälle	361
b) Funktionen: Schutz der Rechte einzelner und Vermeidung direkter Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen	363
III. Grundrechte als Grundlage für außenpolitische Ziele	365
1. Grundsätze	365
2. Anwendungsfälle	366
a) Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit	366
b) Handels- und Gewerbefreiheit	368
3. Menschenrechtspolitik	369
4. Grenzen der zielbestimmenden Funktionen der Grundrechte	371
a) Einmischungsverbot	371
aa) Einmischungsverbot und domaine réservé	371
bb) Erlaubte Vorstöße nach allgemeinem Völkerrecht	371
cc) Erlaubte Vorstöße gestützt auf Menschenrechtskonventionen	373
dd) Schwache Grundlage der schweizerischen Menschenrechtspolitik	374
b) Der Anspruch auf kulturelle Selbstbestimmung	375
aa) Das Argument des kulturellen Relativismus der Grund- und Menschenrechte	375
bb) Dissens über Inhalt, Schranken und Rangordnung der Menschenrechte	376

cc) Ernstzunehmendes Anliegen der These vom kulturellen Relativismus	377
dd) Universeller Legitimitätsanspruch der Menschenrechte	379
ee) Kriterien für eine kulturell sensible Menschenrechtspolitik	380
Schluss	383

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AJIL	American Journal of International Law
Amtl Bull NR/SR	Amtliches Bulletin des Nationalrats/Ständerats
Anm.	Anmerkung
ArchVR	Archiv des Völkerrechts (BRD)
BBl	Bundesblatt (Schweiz)
Bd.	Band
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BV	Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (SR 101)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (Bundesrepublik Deutschland)
DEH	Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humani- täre Hilfe
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
EMRK	(Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
ERG	BG über die Exportrisikogarantie vom 26. September 1958
EuGRZ	Grundrechte, die Rechtsprechung in Europa (Europäische Grundrechte-Zeitschrift)
EZG	BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1973
FAO	Organisation der Vereinigten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft
GYIL	German Yearbook of International Law
Hrsg.	Herausgeber
IAO	Internationale Arbeitsorganisation (= ILO = OIT)
ICJ	International Court of Justice (= CJI = IGH)
IGH	Internationaler Gerichtshof = ICJ
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILM	International Legal Materials (Dokumentensammlung, USA)
i. S.	im Sinne
IUED	Institut universitaire d'études du développement (Université de Genève, Suisse)

i3w	Informationsdienst 3. Welt (Bern, Schweiz)
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Lit.	Literatur
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIWO	Neue Internationale Wirtschaftsordnung
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OIT	= IAO
PLO	Palestine Liberation Organization
RdC	Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye
SAD	Schweizerischer Aufklärungs-Dienst (Zürich, Schweiz)
SJIR	Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht (= ASDI)
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Schweiz)
Sten Bull NR/SR	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung Nationalrat/Ständerat
SWAPO	South West Africa People's Organisation
UN Doc	United Nations document (mit Angabe, von welchem Organ erlassen)
UNESCO	Organisation der Vereinigten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNRIAA	UN Reports of International Arbitral Awards (= RSA) (Sammlung internationaler Schiedssprüche)
v.	versus
VE	Verfassungsentwurf
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (heute VPB)
VN	Vereinigte Nationen, Zeitschrift, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen
VO	Verordnung
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (früher VEB)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (BRD)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Einleitung

1. Ausgangspunkt: «Staatsräson» und «Altruismus» als Traditionslinien schweizerischer Außenpolitik

Die Außenpolitik eines Landes läßt sich unter dem Gesichtspunkt¹ analysieren, welche *Probleme von außen* an den Staat herantreten und zwischen welchen alternativen Möglichkeiten er wählen kann, um sie zu bewältigen². Die Untersuchung kann sich auf die *internen Verfahren* und Prozesse konzentrieren, die zu außenpolitischen Entscheiden führen, und dabei aus juristischer Sicht³ Fragen der Zuständigkeiten der beteiligten Organe und des zu beachtenden Verfahrensrechtes diskutieren⁴. Schließlich ist es sinnvoll, danach zu fragen, welche *Normen und*

¹ Siehe dazu die methodologischen Hinweise bei DANIEL FREI, Sendungsgedanken in der schweizerischen Außenpolitik, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1966, Nr. 6, S. 98 f., und die Übersicht über entsprechende Theorien bei BEHRENS/NOACK, Theorien der internationalen Politik, München 1984, S. 12 ff.

² Diese Fragestellung ist in erster Linie mit den Methoden politologischer und historischer Forschung anzugehen; vgl. in diesem Sinne für die Schweiz etwa EDGAR BONJOUR, Geschichte der schweizerischen Neutralität, 2. Aufl., Bd. I, II, Basel/Stuttgart 1965; ANDRE JAEGGI, Unabhängigkeit als Politik, Bern/Stuttgart 1983; DANIEL FREI, Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Außenbeziehungen, in: Alois Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, Bern 1983, S. 510 ff.; HANS VOGEL, Der Kleinstaat in der Weltpolitik, Frauenfeld 1979; MARGRET SIEBER, Die Abhängigkeit der Schweiz von ihrer internationalen Umwelt, Frauenfeld 1981.

³ Vgl. dazu etwa LUZIUS WILDHABER, Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung, S. 237, und DERSELBE, Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane, S. 253, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 237.

⁴ Als Beispiel einer *politologischen* Analyse der Akteure und Verfahren der schweizerischen Außenpolitik siehe ANDRE JAEGGI, a. a. O. (Anm. 2), S. 69 ff., und DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 510 ff.

Ziele für außenpolitische Entscheide tatsächlich oder rechtlich maßgeblich sind und sie inhaltlich bestimmen⁵.

Dieses Referat beschränkt sich auf eine Diskussion ausgewählter *Rechtsnormen*, welche der schweizerischen Außenpolitik *Schranken* und *Ziele* setzen und damit ihren *Inhalt* mitbestimmen. Es geht dabei vom Befund aus, daß zwei sich oft widersprechende⁶ Traditionslinien die außenpolitische Geschichte prägen, welche sich mit den Stichworten «Staatsräson» versus «Altruismus» umschreiben lassen⁷. Einerseits hat sich die schweizerische Außenpolitik, vom Ziel geleitet, die eigene Souveränität und Unabhängigkeit zu verteidigen und die eigene Wohlfahrt zu fördern, immer in quasi national-egoistischer Weise für die Wahrung eigener Interessen eingesetzt: Das Unabhängigkeitsziel von Art. 2 BV und die Neutralität bildeten die verfassungsrechtliche Grundlage dafür. Andererseits haben parallel dazu nach außen gerichtete Sendungsgedanken altruistischen Charakters die Außenpolitik mitgestaltet, welche der Schweiz eine besondere Rolle als Vermittlerin bei internationalen Konflikten oder eine besondere Verantwortung für humanitär-karitatives Wirken zur Linderung der Not fremder Völker zuschreiben⁸: Diese Tradition hat ihren Niederschlag vor allem in den außenpolitischen Maximen der Disponibilität, Universalität und Solidarität gefunden.

Das – historisch oft spannungsvolle – Nebeneinander von «egoistischer», d. h. am nationalen Eigeninteresse orientierter und «altruistischer» Außenpolitik hat wohl letztlich tiefgreifende anthropologische Wurzeln und reflektiert verschiedene Strategien im Umgang mit dem Fremden. Der «Topos des Fremden» ist, wie DUALA-M'BEDY in seiner Xenologie⁹ ausführt, «ein funda-

⁵ Siehe hierzu DANIEL FREI, Sendungsgedanken (Anm. 1), S. 99 ff., und die umfassende Darstellung der neutralitätspolitischen Ideale und Wertvorstellungen im Laufe der Geschichte durch den gleichen Autor in: Neutralität – Ideal oder Kalkül, Frauenfeld/Stuttgart 1967.

⁶ Die Unterscheidung ist idealtypisch zu verstehen. In Wirklichkeit ist die Grenze nicht immer leicht zu ziehen: vgl. DANIEL FREI, Sendungsgedanken (Anm. 1), S. 113.

⁷ DANIEL FREI, Sendungsgedanken (Anm. 1), S. 112 f.

⁸ Diese Traditionslinie ist bei DANIEL FREI, Sendungsgedanken (Anm. 1), S. 103 ff., 107 ff., und DERSELBE, Neutralität (Anm. 5), S. 46 ff., dargestellt. Neben den Ideen der Völkerversöhnung und des humanitär-karitativen Wirkens nennt DANIEL FREI die «Idee der republikanisch-demokratischen Vorbildlichkeit»; sie ist für unsere Betrachtung nicht von Bedeutung.

⁹ MUNASU DUALA-M'BEDY, Xenologie – Die Wissenschaft vom Fremden und die Verdrängung der Humanität in der Anthropologie, Freiburg/München 1977.

mentaler Faktor menschlichen Daseins. Er beinhaltet die Vorkehrungen und Maßnahmen, die der Selbsterhaltungstrieb des Menschen erfordert.»¹⁰ Entweder grenzt man sich vom Fremden klar ab und stellt sich ihm defensiv und feindselig entgegen, um mit seiner Bedrohlichkeit umgehen zu können, oder man versucht, ihm seinen feindlichen Charakter zu nehmen, indem man es in den eigenen Erfahrungshorizont hineinzieht, es assimiliert und durch die Betonung von äußerliche Unterschiede überschreitenden Gemeinsamkeiten für sich vereinnahmt¹¹. Entsprechend werden außenpolitische Einstellungen laut FREI¹² «durch elementare gefühlsmäßige Haltungen geprägt, wobei zwei Grundorientierungen zur Verfügung stehen: eine positive, die Annäherung und eine negative, die Abwehr oder Flucht. Je nachdem ... erfolgt eine Antwort im Sinne einer vermehrt zusammenarbeitsfreudigen, offenen Haltung oder im Sinne einer abwehrenden, isolationistischen Haltung.» In diesem Sinne dient eine primär der Wahrung eigener Interessen verpflichtete, an der Staatsräson orientierte Außenpolitik dazu, sich vom als bedrohlich empfundenen Ausland abzugrenzen und für An- und Übergriffe aller Art zu wappnen. Demgegenüber sieht eine idealistisch/altruistische Außenpolitik in den Angehörigen anderer Staaten und Völker primär den Menschen, dessen Würde hinter der Fassade kultureller, politischer und sozialer Unterschiede überall gleich ist und der auf unsere Solidarität vertrauen darf, wenn er in dieser Würde verletzt wird.

2. Problembereiche

Heute ist weithin unbestritten, daß außenpolitisches Handeln der Wahrung eigener nationaler Interessen *und* dem Einsatz für mehr Gerechtigkeit und weniger Not in anderen Staaten zu dienen hat. Obwohl unter bestimmten Voraussetzungen die Hilfe an andere auch dem eigenen Wohl dient, gerät an der Staatsräson orientierte und an idealistischen Zielen ausgerichtete Außenpolitik oft in ein Spannungsverhältnis, das den Entscheid darüber unvermeidbar macht, ob die eigenen oder die fremden Interessen vorgehen sollen. Drei Lösungen sind möglich: a) Der Staatsräson wird Vorrang eingeräumt, solidarisches, friedentiftendes oder grundrechtsgebundenes Handeln des Staates bleibt also nur solange möglich, als dadurch

¹⁰ MUNASU DUALA-M'BEDY, a. a. O. (Anm. 9), S. 29.

¹¹ Ähnlich MUNASU DUALA-M'BEDY, a. a. O. (Anm. 9), S. 29 f. (Die Erkenntnis dieses «Grundwiderspruches» menschlichen Daseins hat in jüngerer Zeit etwa DUNCAN KENNEDY, Form and Substance in Private law Adjudication, 89 Harvard Law Review 1976, S. 685 ff., für die Rechtswissenschaft fruchtbar zu machen versucht.)

¹² DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 505, unter Hinweis auf DEUTSCH/SCHMIDTCHEN, Außenpolitik und Öffentlichkeit in der direkten Demokratie, Bern 1977, S. 24 f.

Eigeninteressen nicht beeinträchtigt werden; b) an die erste Stelle wird der moralische Auftrag gesetzt; entsprechend hat die Schweiz als Resultat außenpolitischer Aktivitäten mitunter schwerwiegende Nachteile in Kauf zu nehmen; c) im Sinne einer mittleren Lösung werden im Konfliktfall die sich entgegenstehenden Interessen gewichtet und gegeneinander abgewogen.

Die Auseinandersetzung über diese drei Modelle zur Lösung außenpolitischer Zielkonflikte liegt m. E. heute unausgesprochen zahlreichen außenpolitischen Diskussionen – z. B. über die Wünschbarkeit einer aktiven Außenpolitik oder die Verstärkung der Entwicklungshilfe – zugrunde; sie berührt eine für die Rechtswissenschaft relevante Kernfrage schweizerischer Außenpolitik. Nach der historisch der Schweiz aufgezwungenen defensiv-isolationistischen Phase des 2. Weltkrieges und der im damaligen Kontext mutigen, im Ergebnis aber doch recht zaghaften außenpolitischen Öffnung der Nachkriegszeit nähert sich m. E. die heutige Außenpolitik der Bundesbehörden dem Abwägungsmodell gemäß c) an. Entwicklungshilfe z. B. hat nicht bloß Alibifunktion, um die Fassade zu wahren und einige Idealisten zufriedenzustellen, sondern bildet bei all ihrer Begrenztheit einen echten Beitrag zur Verbesserung des Loses vieler Menschen in der Dritten Welt, und die Disponibilität z. B. verlangt mitunter erheblichen Aufwand. Trotzdem schimmert in behördlichen Stellungnahmen immer wieder ein Verständnis durch, das nationale Interessen im Regelfall auf den ersten Platz setzt: So gilt beispielsweise offiziell weiterhin die Regel, daß die verfassungsmäßigen Rechte des einzelnen grundsätzlich nur innengerichtet sind und deshalb bloß ausnahmsweise als Schranke der Außenpolitik wirken¹³ und Konflikte zwischen Entwicklungspolitik und Exportförderung werden oft zugunsten kurzfristiger wirtschaftlicher Interessen unseres Landes entschieden¹⁴. Als Konsequenz solcher Unklarheiten läßt sich in verschiedenen Bereichen heutiger schweizerischer Außenpolitik der Eindruck einer gewissen Konzeptionslosigkeit nicht immer vermeiden. Daran ist die Rechtswissenschaft nicht ganz unschuldig. Sie hat sich bisher zu wenig aus *spezifisch juristischer* Sicht mit der Problematik jener Normen und Zielbestimmungen befaßt, welche die Außenpolitik unseres Landes inhaltlich maßgeblich mitbestimmen.

¹³ Siehe S. 350 ff.

¹⁴ Siehe S. 340 f.

3. Aufbau der Arbeit

Die folgenden Ausführungen basieren auf der Überzeugung, daß das Abwägungsmodell wie im Bereich rein innerstaatlich orientierter Rechtsanwendung auch bei außenpolitischen Zielkonflikten zu sachgerechten Lösungen führen kann. Dies setzt allerdings den Nachweis voraus, daß nicht nur die Verpflichtung, eine der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz dienende Außenpolitik, sondern auch eine auf andere, dem Eigeninteresse der Schweiz oft gegenläufige Werte ausgerichtete internationale Politik durch mindestens *gleichrangige Rechtsnormen* geboten ist. In diesem Sinne stehen im Zentrum dieses Referates das Problem der *Bedeutung der Grundrechte für die Außenpolitik* und die *Frage nach dem Rechtscharakter und Verfassungsrang der außenpolitischen Maximen*. Über diese verfassungsrechtlichen Fragen hinaus soll im weiteren anhand ausgewählter Beispiele gezeigt werden, wie solche Zielkonflikte zu lösen sind und wie die Schweiz sich dabei über ihr Verfassungsrecht hinaus an völkerrechtlichen Normen zu orientieren hat, welche ihrem außenpolitischen Handeln Schranken setzen und Ziele vorgeben. All diese Ausführungen ruhen auf der Prämisse, daß die Schweiz heute in einem internationalen Umfeld steht, das sich durch umfassende Interdependenzen¹⁵ und tiefgreifende zentripetale und zentrifugale¹⁶ Kräfte auszeichnet, welche die Souveränität unseres Landes zunehmend aushöhlen.

Das Referat beginnt mit der Frage, ob eine Außenpolitik überhaupt möglich ist, die sich an Normen und Werten orientiert, wie sie in den Grundrechten und den außenpolitischen Maximen der Solidarität, Disponibilität und Universalität zum Ausdruck kommen (1. Kapitel). Im 2. Kapitel wird der Frage nach Inhalt und verfassungsrechtlichem Charakter der außenpolitischen Maximen nachgegangen. Das 3. Kapitel untersucht die Bedeutung der Grundrechte als Schranken und als Grundlagen für Ziele der Außenpolitik, und geht dabei auch auf ausgewählte Aspekte der schweizerischen Menschenrechtspolitik ein. Angesichts des nur beschränkt zur Verfügung stehenden Raumes konzentriert sich die Arbeit auf diese von der Rechtswissenschaft bislang eher selten vertieft behandelten Themen. Diese Beschränkung führt dazu, daß etwa die wichtigen The-

¹⁵ Siehe S. 262 f.

¹⁶ Siehe S. 265 f.

men des außenpolitischen Einsatzes für den Frieden oder der Außenwirtschaftspolitik nur gestreift werden können.

4. Das sachliche Umfeld schweizerischer Außenpolitik

Kein Staat ist heute völlig autonom und autark. Die wachsende Interdependenz der Staaten beschränkt außenpolitische Gestaltungsspielräume immer stärker und bildet deshalb eine notwendigerweise zu beachtende Prämisse auch der schweizerischen Außenpolitik. Kleinstaat wie die Schweiz sind in besonderem Ausmaß den Spannungen ausgesetzt, welche das Kräftefeld zwischen den Polen von Integration und internationaler Zentralisation einerseits und Desintegration andererseits prägen. Diese und weitere Faktoren bewirken eine Aushöhlung klassisch verstandener einzelstaatlicher Souveränität. Als Rahmenbedingungen auch der juristischen Betrachtungsweise sind diese Entwicklungen hier kurz darzustellen.

a) Interdependenz

Der Begriff der internationalen Interdependenz bezeichnet wechselseitige Abhängigkeitsstrukturen grenzüberschreitender Art¹⁷, welche bewirken, daß politische, wirtschaftliche, soziale und militärische Änderungen in einem bestimmten Staat oder einer bestimmten Region sich international auswirken und Veränderungen in anderen Staaten, Volkswirtschaften, Kulturen oder Machtblöcken auslösen¹⁸. Am deutlichsten zeigt sich solche Verflechtung und Vernetzung wohl im Bereich der *Wirtschaft*. Die Ölkrise von 1974 und ihre negativen und positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der westlichen Industrieländer (Rezession *und* Entstehung neuer Absatzmärkte)¹⁹, oder der enge Bezug zwischen dem etwa durch die amerikanische Inflations- und Zinspolitik beeinflussten Dollarkurs und dem Wohlergehen der schweizerischen Exportwirt-

¹⁷ BEHRENS/NOACK, a.a.O. (Anm. 1), S. 146. Trotz der begrifflich relativ scharfen Umschreibung sind Interdependenzen in der Realität oft amorph, verschwommen und nur schwer greifbar (ähnlich HANS HUBER, Weltweite Interdependenz, in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Bern 1971, S. 606).

¹⁸ Vgl. BEHRENS/NOACK, a.a.O. (Anm. 1), S. 154 f.

¹⁹ Dazu plastisch PAUL R. JOLLES, Nord-Süd-Dialog: Wie soll es weitergehen?, in: Von der Handelspolitik zur Außenwirtschaftspolitik, Bern 1983, S. 284 f.

schaft sind Beispiele, die sich beliebig ergänzen ließen. Für das *politische* Handeln ist der Hinweis von HUBER auf den «Zusammenhang des politischen Geschehens auf der ganzen Erde»²⁰ immer noch gültig. Wer in den Ländern, mit denen die Schweiz besonders enge Beziehungen pflegt, die Regierungsgewalt innehält, hat beispielsweise beim Aushandeln und beim Vollzug bilateraler Verträge konkrete Auswirkungen auch auf die außenpolitischen Handlungsspielräume der Schweiz, und der Zustand der Beziehungen zwischen den Großmächten zeitigt auch für unser Land direkte Konsequenzen. Entwicklungen wie die technische Revolution des 19. Jahrhunderts²¹ oder der Siegeszug der Elektronik bewirken in unterschiedlichsten politischen Systemen und Weltregionen ähnliche *soziale* Auswirkungen. *Sicherheitspolitisch* macht die atomare Gefahr den Frieden unteilbar und den Krieg menscheitsbedrohend²².

b) *Abhängigkeit*

Interdependenz kann in gleichem Ausmaß Vor- und Nachteile für alle Beteiligten beinhalten; ist sie aber asymmetrisch, bedeutet sie für einen Teil Abhängigkeit. Es ist empirisch nachgewiesen worden²³, daß es zwar nicht unausweichliches Schicksal, aber doch die typische Situation von Kleinstaaten ist, vom Ausland abhängig zu sein. *Kleinheit* bedeutet *Ressourcenknappheit* und damit nur teilweise Selbstversorgung; die *Nichtselbstversorgung* macht externe Verflechtung notwendig, welche Abhängigkeiten erzeugt, da «sie das Land empfindlich macht auf Störungen, die im ... Netzwerk der internationalen Verflechtung durch Handlungen oder Unterlassungen seitens der Partner verursacht werden (Sensibilität). Diese *Empfindlichkeit* bewirkt ihrerseits *Verwundbarkeit* (Vulnerabilität)»²⁴. Wird die Verwundbarkeit vom stärkeren ausländischen Partner ausgenutzt, um das schwächere Land zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, liegt *Fremdbestimmung* vor²⁵.

²⁰ HANS HUBER, a. a. O. (Anm. 17), S. 603.

²¹ Der Trend zur Kleinfamilie oder das Aufkommen und die Formen von Konsumgewohnheiten haben heute z.B. alle Entwicklungsländer erfaßt, die sich für eine Industrialisierung entschieden haben.

²² HANS HUBER, a. a. O. (Anm. 17), S. 601.

²³ HANS VOGEL, a. a. O. (Anm. 2), S. 71 f., faßt diese Untersuchung zusammen und wertet sie für die Schweiz aus.

²⁴ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 472.

²⁵ Zu dieser Kausalitätskette siehe DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 472;

Diese Kausalkette gilt grundsätzlich auch für die Schweiz²⁶, allerdings ist das Resultat der Fremdbestimmung nicht unausweichliches Schicksal sondern bloße Möglichkeit, welcher mit entsprechenden Strategien²⁷ entgegengewirkt werden kann²⁸. Trotzdem muß die Abhängigkeit der Schweiz als Realität akzeptiert werden, die sich mit aller Beschwörung von Eigenständigkeit und Neutralität nicht aus der Welt schaffen läßt. Sie ist besonders ausgeprägt im wirtschaftlichen Bereich, wo beispielsweise rund die Hälfte des schweizerischen Bruttosozialprodukts mit dem Außenhandel erwirtschaftet wird und wichtige Industriezweige zu 80 Prozent und mehr vom Export abhängen²⁹, besteht aber auch in sicherheitspolitischer Hinsicht: Würde sie nicht geeignete Gegenmaßnahmen ergreifen, hätte die Schweiz wegen ihrer geopolitischen Lage Mühe, sich aus einem bewaffneten Konflikt zwischen NATO und Warschauerpakt herauszuhalten³⁰. Auf der Ebene der Politik lassen sich zwar keine direkten äußeren Einflüsse auf innenpolitische Prozesse und Strukturen unseres Landes nachweisen, aber auch in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten bestimmten äußere Sachzwänge wiederholt politische Einzelentscheidungen oder gar ganze Politiken³¹. Schließlich deuten das Ausmaß von Auslandsreisen, des Konsums ausländischer Medienerzeugnisse

ANDRE JAEGGI, a.a.O. (Anm. 2), S. 27; HANS VOGEL, a.a.O. (Anm. 2), S. 36 ff.

²⁶ Vgl. die empirischen Nachweise bei DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 469–484; HANS VOGEL, a.a.O. (Anm. 2), S. 78 ff., 98 ff.

²⁷ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 511, und DERSELBE, Kleinstaatliche Außenpolitik als Umgang mit Abhängigkeit, in: Daniel Frei (Hrsg.), Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt, Zürich 1977, S. 201 ff., nennt 6 Strategietypen: «1. Strategien der Systemschließung, 2. Strategien zur Erschwerung der Fremdbestimmung, 3. Strategien der selektiven Optimierung, 4. Strategien zur Ausnützung der Komplexität des internationalen Systems, 5. Strategien zur Veränderung der internationalen Umwelt, 6. integrative Strategien.» Diese Strategien werden auch diskutiert bei HANS VOGEL, a.a.O. (Anm. 2), S. 40 ff., 111 ff. und ANDRE JAEGGI, a.a.O. (Anm. 2), S. 134 ff.

²⁸ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 469 f.

²⁹ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 469.

³⁰ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 476: Für die NATO trennen die Schweiz und Österreich die Streitkräfte nördlich und südlich der Alpen, und der Warschauerpakt könnte diesen neutralen Querriegel als Einfallskorridor Richtung Westen nutzen.

³¹ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 479 ff. FREI nennt als Beispiele die Ratifikation des Atomsperrvertrages und die Politik der Nuklearexporte sowie die Harmonisierung schweizerischen Rechtes mit EG-Normen. Zu

und die Rezeption ausländischer Modeströmungen auf Abhängigkeiten der Schweiz im kulturellen Bereich hin³². Insgesamt ist FREI zuzustimmen, wenn er ausführt, der Begriff der Interdependenz der Schweiz sei ein Euphemismus, da ihre Verflechtung mit dem Ausland ihr tatsächlich vorwiegend potentielle Dependenz bringe³³.

c) Zentrifugale und zentripetale Kräfte im internationalen Umfeld

Interdependenz setzt die Schweiz Kräften aus, welche die internationalen Beziehungen in grundsätzlicher und konflikthafter Weise prägen. Einerseits sind weltweit *zentripetale* Kräfte am Werk, welche in Richtung stärkerer Zentralisierung und noch engerer Vernetzung der Staatengemeinschaft wirken: Der trotz Verlangsamung nicht abgeschlossene Prozeß der europäischen Integration, die Universalisierung der UNO und damit verbunden die Transformation der UN-Charta zu einer Art Weltverfassung, oder die Einbindung der Staaten der Dritten Welt in das Weltwirtschaftssystem sind ebenso Beispiele dafür wie die Entstehung einer von westlicher Technologie, Konsumverhalten und Materialismus geprägten Weltkultur, welche in traditionellen Gesellschaften zu Traditionsverlust, Autoritätskrisen, Schwächung übernommener Wert- und Moralsysteme und Fremdbestimmung in wichtigen Lebensbereichen³⁴ führt. Solche und andere Zentralisierungstendenzen zeitigen positive und negative Effekte, sind in ihren Auswirkungen also durchaus ambivalent.

Das gilt auch für die weltweit wirkenden *zentrifugalen* Kräfte, die den zentralistischen Entwicklungen entgegenwirken und sie teilweise neutralisieren. Die Bildung politischer Machtblöcke, der Ost-West-Konflikt und das Nord-Süd-Gefälle sind Ursache und Ergebnis tiefgreifender Konflikte, welche die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und die Lösung weltweiter Probleme auf globaler Ebene erschweren und in sich den Kern für kriegerische Auseinandersetzungen tragen. Die

erwähnen ist etwa auch der Rhodesienboykott (hierzu MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, 2. Aufl., Bern 1982, S. 534f.).

³² DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 2), S. 493.

³³ DANIEL FREI, (Anm. 2), S. 474.

³⁴ RITA PETERLI, in Prospektivgruppe des Schweizerischen Katholischen Missionsrates (Hrsg.): Dritte Welt im Jahr 2000, Einsiedeln/Köln, o. J. (ca. 1972), S. 97 ff.

Diskussionen um die Weiterentwicklung des Völkerrechts machen mit aller Deutlichkeit bewußt, wie dünn der Konsens der Staaten in grundsätzlichen Wertfragen ist. Andererseits setzen das Bewußtwerden und Erstarken regionaler politischer und kultureller Eigenständigkeit etwa in Europa und Afrika auch Zeichen der Hoffnung, daß nicht alle legitimen Autonomieräume durch übergeordnete Megastrukturen vereinnahmt werden.

d) Staatliche Souveränität im Wandel

Äußere Souveränität³⁵ bedeutet in den Worten von MAX HUBER³⁶ Unabhängigkeit im Sinne des Rechtes, auf einem bestimmten Territorium unter Ausschluß aller anderen Staaten hoheitliche Funktionen auszuüben. Die Befugnis der Staaten, ihre Ziele, Mittel und Strukturen unabhängig von fremden Ländern und Organisationen festzulegen, findet rechtlich ihre Grenzen am Völkerrecht³⁷, das seinerseits dauerndem Wandel unterworfen ist; in tatsächlicher Hinsicht wird sie durch die grenzüberschreitenden Verflechtungen heutiger internationaler Beziehungen modifiziert. Unabhängigkeit und Souveränität sind relative, in ihrer Tragweite begrenzte und in Zeit und Raum Veränderungen unterworfenen Begriffe³⁸. Zwar ist das übersteigerte Souveränitätsverständnis des klassischen Völkerrechts³⁹ längst überwunden, daß der Staat, bzw. der souveräne Herrscher (inklusive kriegerischer Angriffe auf andere Staaten) tun und lassen darf, was er will. Trotzdem sind Unabhängigkeit und Souveränität immer noch tragende Säulen der globalen Gemeinschaft der Staaten: Die Kontinente und – im Bereich der Küstengewässer – wichtige Teile der Meere sind heute fast lückenlos unter die souveränen Staaten aufgeteilt⁴⁰, und recht-

³⁵ Zum Unterschied zwischen innerer und äußerer Souveränität: LUZIUS WILDHABER, *Sovereignty and International Law*, in: McDonald/Johnston (Hrsg.), *The Structure and Process of International Law*, The Hague/Boston/Lancaster 1983, S. 435 ff.

³⁶ Schiedspruch im Island of Palmas Fall (1928), UNRIAA 2 829, S. 838; zitiert bei MÜLLER/WILDHABER, a. a. O. (Anm. 31), S. 144.

³⁷ LUZIUS WILDHABER, a. a. O. (Anm. 35), S. 436 f.

³⁸ LUZIUS WILDHABER, a. a. O. (Anm. 35), S. 441.

³⁹ Vgl. hierzu OTTO KIMMINICH, *Gegenwärtiger Stand und Entwicklungstendenzen der Souveränitätslehre und Souveränitätspraxis*, in: *Rechtspositivismus, Menschenrechte und Souveränitätslehre in verschiedenen Rechtskreisen*, Wien 1976, S. 97 ff.; LUZIUS WILDHABER, a. a. O. (Anm. 35), S. 426.

lich beruht das ganze UNO-System auf dem «Grundsatz der souveränen Gleichheit» aller Staaten⁴¹. Die Länder der Dritten Welt wachen eifersüchtig über ihr Selbstbestimmungsrecht⁴² und wollen es als Anspruch auf ausschließliche Verfügungsgewalt über ihre Bodenschätze und andere wirtschaftliche Ressourcen oder über ihr kulturelles Erbe verstanden wissen⁴³. Neue völkerrechtliche Entwicklungen im Rahmen der Diskussionen über eine «Neue Internationale Wirtschaftsordnung» zielen darauf ab, der formellen Unabhängigkeit eine materielle Basis zu verschaffen und sie in tatsächliche Stärke im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich zu transformieren. Die blockfreien Staaten pochen gegenüber den militärischen Großmächten auf ihre Eigenständigkeit, berufen sich zur Wahrung ihrer Interessen also auf Recht, wo es ihnen an Waffen mangelt⁴⁴. Das völkerrechtliche Institut der Souveränität sichert den Staaten gerade unter den Bedingungen knapper werdender Ressourcen und trotz völkerrechtlichem Gewaltverbot bestehender Kriegsgefahr eine Minimalposition, die notwendig ist, um in internationalen Auseinandersetzungen bestehen zu können⁴⁵. Allerdings vermag die rhetorische Übersteigerung der Souveränitätsidee, wie sie etwa in der Abstempelung jeder von außen kommenden Kritik als unzulässige Einmischung in innere Verhältnisse zum Ausdruck kommt, nur notdürftig die Tatsache verdecken, daß die Souveränität historisch ihren Bedeutungshöhepunkt überschritten hat.

Drei Entwicklungen sind in diesem Zusammenhang von besonderer Relevanz: Wie bereits angetönt hat das Gewaltver-

⁴⁰ JÖRG PAUL MÜLLER, *Materiale Schranken der Verfassungsrevision?*, in: Festschrift Hans Haug (erscheint demnächst), S. 10 des Manuskripts.

⁴¹ Art. 2 Ziff. 1 UNO-Charta.

⁴² Zum Selbstbestimmungsrecht der Völker siehe etwa DANIEL THÜRER, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Zürich 1976; DERSELBE, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, ArchVR 22 1984; ALDO LOMBARDI, *Bürgerkrieg und Völkerrecht*, Berlin 1976, insbes. S. 176 ff.; HANS REINHARD, *Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung der Völker in wirtschaftlicher Hinsicht*, Berlin/Heidelberg/New York 1980; KARL DÖHRING, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts*, Referat und Diskussion der 13. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1974; KURT RABL, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 2. Aufl., Köln/Wien 1973.

⁴³ Zu diesen Aspekten OTTO KIMMINICH, a. a. O. (An. 39), S. 106; LUZIUS WILDHABER, a. a. O. (Anm. 35), S. 439. Siehe auch die Literaturhinweise zum Entwicklungsvölkerrecht hinten, S. 307 f.

⁴⁴ OTTO KIMMINICH, a. a. O. (Anm. 39), S. 105 f., 106.

⁴⁵ OTTO KIMMINICH, a. a. O. (Anm. 39), S. 106.

bot dem souveränitätsrechtlichen *ius ad bellum* ein Ende gesetzt und damit dem absoluten Souveränitätsbegriff des Völkerrechts die Spitze gebrochen⁴⁶. Der grenzüberschreitende Charakter von wirtschaftlichem Handeln, der Massenmedien, von Moden und Ideologien, kurz: die Interdependenz fast aller Lebensbereiche kollidiert mit der dem Souveränitätsdenken zugrunde liegenden territorialen Abgrenzung aller Aktivitäten⁴⁷. Das Völkerrecht hat auf diesen Konflikt reagiert und ist in wichtigen Bereichen von einem Koexistenz- zu einem Kooperationsrecht geworden⁴⁸, das Souveränitätsansprüche im Interesse der internationalen Gemeinschaft an der Schaffung jener minimalen sozialen, wirtschaftlichen, politischen oder ökologischen Bedingungen abbaut, welche für das Überleben der Menschheit angesichts begrenzter Umweltressourcen, Hunger oder der atomaren Gefahr notwendig sind. Schließlich bewirkte die Stärkung der internationalen Menschenrechte eine wichtige Durchbrechung der These von der Mediatisierung des Individuums durch seinen Heimatstaat⁴⁹: Die Souveränität der Staaten wird hier gewissermaßen von unten her beschränkt, indem der einzelne staatlicher Gewalt nicht mehr voll ausgeliefert ist, sondern sich ihr gegenüber in zentralen Persönlichkeitsbereichen auf den Schutz des Völkerrechtes berufen kann.

⁴⁶ OTTO KIMMINICH, a. a. O. (Anm. 39), S. 98 f.

⁴⁷ LUZIUS WILDHABER, a. a. O. (Anm. 39), S. 440.

⁴⁸ WOLFGANG FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law* 1964, S. 365 ff., deutsche Übersetzung in: MÜLLER/WILDHABER, a. a. O. (Anm. 31), S. 2 ff.; VERDROSS/SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, S. 41; ALBERT BLECKMANN, *Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts*, München 1982, S. 270 ff.

⁴⁹ OTTO KIMMINICH, a. a. O. (Anm. 39), S. 104.

1. Kapitel: Normengebundene Außenpolitik

I. Die grundsätzliche Möglichkeit rechtlicher Normierung der Außenpolitik

1. Die klassische Lehre von der Außenpolitik als permanentem Ausnahmezustand

Wer sich aufmacht, materielle Grundsätze nachzuweisen, welche wie etwa die Grundrechte oder die staatspolitischen Maximen schweizerische Außenpolitik inhaltlich bestimmen, sieht sich mit dem grundsätzlichen Einwand konfrontiert, daß – ungeachtet der Wünschbarkeit eines entsprechenden Postulates – die Natur der internationalen Beziehungen eine prinzipiengeleitete und normgebundene Außenpolitik erheblich erschwere oder gar verunmögliche. Auf der Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen, wird argumentiert, herrsche der Kampf aller gegen alle und damit ein *permanenter Ausnahmezustand*, der das Überleben der Staaten gefährde. Zur Sicherung seiner Existenz müsse der Staat im Außenverhältnis freie Hand haben und ohne Rücksichtnahme auf moralische Grundsätze tun dürfen, was zur Sicherung seiner Existenz und zur Stärkung seiner Souveränität geboten erscheine.

Diese Denktradition hat im Laufe ihrer langen Geschichte verschiedene Ausprägungen gefunden¹. Bei THUKYDIDES argumentieren die Athener gegenüber den ihnen unterlegenen Meliern, die um rechtmäßige und gerechte Behandlung bitten, daß auf der internationalen Ebene der Starke tun dürfe, was er könne, und der Schwache unternehmen müsse, was ihm aufgezwungen werde; Rücksichtnahme auf Ehre und Gerechtigkeit sei hier mit Gefahren verbunden, und ihr gehe vor, was zur Erhaltung der eigenen Sicherheit zweck-

¹ Hinweise bei CHRISTIAN TOMUSCHAT, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36, 1978, S.13f.; CHARLES R. BEITZ, Political Theory and International Relations, Princeton, New Jersey 1979, S.13ff., STANLEY HOFFMANN, Duties Beyond Borders, Syracuse/New York 1981, S. 10ff.

mäßig erscheine². MACHIAVELLI räumt dem Prinzen das Recht ein, moralische Regeln gerade auch in der Außenpolitik zu brechen, wenn dies dem öffentlichen Interesse diene, denn die Pflicht zur Staatserhaltung ist das oberste Prinzip der Moralität des Herrschers³. Für JEAN BODIN steht oberhalb der Souveränität des absolutistischen Königs keine Macht außer Gott; der Herrscher ist deshalb auf internationaler Ebene nur an freiwillige Vereinbarungen gebunden; allerdings muß er auch im Bereich der Außenpolitik seiner Aufgabe nachkommen, den Bürgern Schutz und Sicherheit nach innen und nach außen zu gewähren⁴. Laut HOBBS herrscht auf der Ebene der internationalen Beziehungen der Naturzustand: In dieser Situation von Anarchie, von miteinander in Konflikt liegenden Interessen und von Knappheit kämpft jeder Staat gegen jeden um Macht. Weil sich einzelstaatliche Souveränität nicht überwinden läßt und die Errichtung eines Weltstaates unmöglich ist, bleibt dieser internationale Naturzustand – im Gegensatz zum gesellschaftlichen Naturzustand der Menschen – permanent. Hauptmotiv des Kampfes aller Staaten gegen alle ist das Interesse der Beteiligten am eigenen Überleben und das Gesetz, das diesem Kampf zugrunde liegt, ist das Recht jedes Staates, seine Macht zur Selbsterhaltung und zur Selbstverteidigung einzusetzen⁵.

Im 19. Jahrhundert hat das klassische Verständnis der internationalen Beziehungen als moralisch ungebundenen Kampfes aller um Macht seinen Ausdruck in der *These vom Primat der Außenpolitik*⁶ gefunden. Laut LEOPOLD VON RANKE gibt das

² THUKYDIDES, Geschichte des Peloponnesischen Krieges, Melierdialog §§ 85–113; Ausgabe Zürich/Stuttgart 1960, S. 431 ff.

³ Vgl. CHARLES R. BEITZ, a. a. O. (Anm. 1), S. 22; eine moderne Variante findet sich bei ARTHUR SCHLESINGER jun., The Necessary Amorality of Foreign Affairs, Harper's Magazine 243, no. 1, 455, 1971, S. 72 f.

⁴ CHARLES R. BEITZ, a. a. O. (Anm. 1), S. 25; CHRISTIAN TOMUSCHAT, a. a. O. (Anm. 1), S. 13, je mit Quellenhinweisen.

⁵ Vgl. etwa Leviathan, Ausgabe 1965 (Rowohlt), Kapitel XIII, S. 100 f.; Kapitel XVII, S. 133 f.; Kapitel XXI, S. 168: «Die absolute Freiheit, alles zu tun, was er für seine Zukunft am vorteilhaftesten hält . . . , hat ein jeder Staat (nicht jeder Mensch), wenn er nicht von einem anderen abhängig ist. Untereinander aber leben die Staaten in dem Zustand des ständigen Krieges», Kapitel XXX, S. 274. Eine gute Analyse der HOBBS'schen Lehre von den internationalen Beziehungen mit zahlreichen Hinweisen findet sich bei CHARLES R. BEITZ, a. a. O. (Anm. 1), S. 27 ff. Vgl. auch STANLEY HOFFMANN, a. a. O. (Anm. 1), S. 10 ff.; TRACY B. STRONG, The Politics of Human Rights, New York/London 1980, S. 36 f.

⁶ Der Begriff selber stammt von WILHELM DILTHEY (BEHRENS/NOACK, Theorien der Internationalen Politik, München 1984, S. 98). Die Lehre hat zwei Aspekte: Analytisch argumentiert sie, Innenpolitik werde historisch regelmäßig durch die Außenpolitik bestimmt, normativ postuliert sie, eine vernünftige Staatspolitik habe sich primär an den Anforderungen der Außenpolitik zu orientieren (BEHRENS/NOACK, a. a. O., S. 99). Hier interessiert im Folgenden bloß der normative Aspekt. Zum Primat der Außenpolitik im allgemeinen siehe statt vieler RUDOLF R. BINDSCHIEDLER, Zum Primat der Außenpolitik, in: Festschrift für Walter Hofer, Bern/Stuttgart 1980, S. 27 ff., und BEHRENS/NOACK, a. a. O., S. 98 ff., je mit umfangreichen Literaturhinweisen.

«Maß der Unabhängigkeit ... einem Staate die Stellung in der Welt; es legt ihm zugleich die Notwendigkeit auf, alle inneren Verhältnisse zu dem Zwecke einzurichten, sich zu behaupten. Dies ist sein oberstes Gesetz»⁷. Diese Auffassung hat das außenpolitische Denken bis weit ins 20. Jahrhundert hinein geprägt⁸. Bei MAX WEBER z. B. wird die Durchsetzung des Primats zur Pflicht des Staatsmannes, der für das Wohl des Gemeinwesens verantwortlich ist: Angesichts des nicht zu bändigenden, gewaltsamen Konfliktes zwischen den Staaten, welche die Verkörperung miteinander unvereinbarer Werte bilden, zwingt ihn die Verantwortungsethik, notfalls zu unmoralischen außenpolitischen Mitteln zu greifen⁹. Von einem politologischen Ansatz her kommt die sog. «Realistische Schule»¹⁰ in jüngerer Zeit zu ähnlichen Resultaten. Ihre Vertreter lehnen die Ansicht als idealistisch ab, es gäbe universelle Wertvorstellungen, die als Grundlage für den Aufbau einer harmonischen Weltordnung dienen könnten. In Wirklichkeit seien die internationalen Beziehungen durch ein anarchisches System unabhängiger Staaten geprägt, welches jede Außenpolitik als Machtkampf und die eigene Existenzsicherung als oberstes Prinzip solcher Politik erscheinen lasse¹¹. In der Schweiz vertritt etwa BINDSCHEDLER die Auffassung, weil die Staaten keinem übergeordneten Verband unterstellt seien, gelte in «den zwischenstaatlichen Beziehungen ... grundsätzlich das Prinzip der Selbsthilfe», das auf der Macht basiere¹²; deshalb finde jede Innenpolitik «ihre Grenze an den Erfordernissen der Außenpolitik»¹³.

⁷ Politisches Gespräch, Göttingen 1955, S. 60.

⁸ Außer den im Folgenden erwähnten Autoren siehe etwa HERBERT KRÜGER, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1966, S. 933.

⁹ Siehe dazu STANLEY HOFFMANN, a. a. O. (Anm. 1), S. 12 f. mit Hinweisen.

¹⁰ Hauptvertreter dieser Schule ist HANS J. MORGENTHAU, Macht und Frieden – Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh 1963; unter dem Titel, Internationale Politik: Der Kampf um die Macht, auszugsweise abgedruckt bei DANIEL FREI (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, München 1973, S. 60 ff. Zur realistischen Schule gehören etwa auch HENRY A. KISSINGER und RAYMOND ARON; zu ihnen und zur realistischen Schule im allgemeinen siehe BEHRENS/NOACK, a. a. O. (Anm. 6), S. 58 ff.

¹¹ Vgl. BEHRENS/NOACK, a. a. O. (Anm. 6), S. 60.

¹² RUDOLF R. BINDSCHEDLER, a. a. O. (Anm. 6), S. 32.

¹³ RUDOLF R. BINDSCHEDLER, a. a. O. (Anm. 6), S. 34.

2. *Rezeption im schweizerischen Verfassungsrecht*

Die Lehre vom anarchischen Charakter der internationalen Beziehungen und vom Vorrang der Durchsetzung außenpolitischer Interessen vor innerstaatlichen Werten und Normen hat auch in der *verfassungsrechtlichen* Doktrin und Praxis der Schweiz ihren Niederschlag gefunden. WALTHER BURCKHARDT etwa vertrat die Auffassung,

«daß das erste Erfordernis für einen Staat ist, zu bestehen, und daß erst in zweiter Linie seine innere Einrichtung kommt. Der Bestand eines Staates aber hängt von seinem Verhältnis zu den anderen Staaten ab. Die Sorge für den Bestand des Staates im Kreise und im Gedränge seiner Mitstaaten geht daher grundsätzlich der Sorge für die Erhaltung seiner inneren Einrichtungen vor.»¹⁴

In dieser Konzeption erscheint Außenpolitik als Mittel zur Bewältigung des Ausnahmezustandes, der die staatliche Existenz permanent bedroht. Folgerichtig wird postuliert, die Exekutive benötige im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten große Ermessensspielräume, um rasch reagieren und die staatlichen Interessen optimal nach außen vertreten zu können, ohne durch die im Innern geltenden Rechtsgrundsätze behindert zu werden. Die europäischen Verfassungen des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts reflektieren diese Denkweise deutlich: Sie betrachten die Gewährleistung von innerer Sicherheit und äußerer Unabhängigkeit des Staates als Zentralaufgabe behördlichen Handelns und räumen den Trägern der auswärtigen Gewalt weitgefaßte Blankovollmachten zur Wahrung der äußeren Souveränität ein¹⁵. Dies gilt auch für die Schweiz: Die Bundesverfassung von 1874 sieht in der «Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen» (Art. 2) das einzige außenpolitische Ziel und stuft die Neutralität als bloßes Mittel zu seiner Verwirklichung ein¹⁶; Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 5 und 6 BV) und Bundesrat (Art. 102 Ziff. 8

¹⁴ Gutachten vom 26. September 1938 zuhanden des Eidgenössischen Politischen Departementes; auszugsweise abgedruckt in VEB 29/1959–1960, S. 18 ff., S. 21 und MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, 2. Aufl., Bern 1982, S. 130 f.

¹⁵ CHRISTIAN TOMUSCHAT, a. a. O. (Anm. 1), S. 13.

¹⁶ ALOIS RIKLIN, Ziele, Mittel und Strategien der Schweizerischen Außenpolitik, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der Schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 30 ff. Zum Mittelcharakter der Neutralität siehe auch hinten, S. 292 ff.

und 9 BV) erhalten im übrigen umfassende ¹⁷ Kompetenzen, das zur Wahrung der Unabhängigkeit Erforderliche zu tun.

3. Kritik

a) Fehlerhafte Grundannahmen der klassischen Lehre

Die klassische Lehre von der Außenpolitik als (im weitgehenden Ermessen der Träger der auswärtigen Gewalt liegendes) Instrument zur Bewältigung des die staatliche Existenz permanent gefährdenden Kampfes der Staaten um Macht steht und fällt mit der Richtigkeit der analytischen Aussagen, daß sich die Staaten in ihren internationalen Beziehungen im Naturzustand befinden. Natürlich existieren zwischen Staaten häufig tiefgreifende Konflikte, die sich nicht auf der Basis gemeinsam anerkannter Normen lösen lassen und Kriege sind traurige Realität auch heutiger und künftiger weltpolitischer Verhältnisse. Trotzdem ist die aktuelle Erfahrung der meisten Staaten mehrheitlich von Kooperation und Konfliktlösung mit friedlichen, an gemeinsamen Werten und Interessen anknüpfenden Mitteln geprägt und die Regierungen richten – wie die Vielzahl internationaler Verträge, Organisationen und Konferenzen eindrucksvoll belegt – ihr Verhalten im Normalfall darauf aus. Zwar nicht spannungs- aber doch gewaltfreie Kooperation ist heute mehrheitlich die Regel und existenzbedrohende Konfrontation die Ausnahme.

Über diesen empirischen Befund hinaus läßt sich zeigen, daß die klassische Lehre auf Grundannahmen beruht, die dem Normalzustand heutiger internationaler Beziehungen nicht entsprechen. Dies soll hier ausgehend von der Theorie HOBBS' geschehen, der sich wohl am tiefgreifendsten und konsequentesten mit der Frage des zwischenstaatlichen Naturzustandes befaßt hat, und dessen Annahmen unausgesprochen auch vielen neueren Lehren zugrunde liegen ¹⁸.

So wie HOBBS den gesellschaftlichen Naturzustand der Menschen als Aufeinanderprallen von voneinander unabhän-

¹⁷ Das Staatsvertragsreferendum wurde erst mit der Revision von Art. 89 BV vom 30. Januar 1921 eingeführt.

¹⁸ Die Realisten beispielsweise teilen mit HOBBS die hohe Einstufung der Macht als zentrales Strukturelement internationaler Beziehungen und ein pessimistisches Menschenbild. (Zum Menschenbild der Realisten etwa BEHRENS/NOACK, a. a. O. [Anm. 6] S. 61 f., 64 f.)

gigen, autonomen Individuen versteht, sieht er den zwischenstaatlichen Naturzustand als den Kampf von Einzelstaaten, die je selbständige, souveräne Einheiten bilden¹⁹. Dieses *atomistische, jegliche stabilisierende Interdependenz verneinende* Verständnis ist Grundlage und Ausgangspunkt seiner These, daß der Naturzustand tatsächlich existiert *und nicht überwunden* werden kann. Es ruht auf vier Grundannahmen²⁰, welche zumindest implizit auch von modernen Vertretern der klassischen Lehre vertreten werden:

HOBBS und andere nehmen *erstens* an, daß Staaten die alleinigen Akteure und Träger internationaler Beziehungen sind; sie müssen deshalb die Existenz intermediärer Organisationen außer acht lassen, welche zwischenstaatliche Abhängigkeiten und Bindungen schaffen und dadurch zur Entschärfung zwischenstaatlicher Konflikte beitragen. In Wirklichkeit sind solche Organisationen heute sehr zahlreich und einflußreich. Zu denken ist nicht nur an die vielen politischen, wirtschaftlichen und sonstigen, auf die Lösung spezifischer Probleme bedachter internationaler Organisationen auf universeller und europäisch-regionaler Ebene, welche gemeinsame Interessen schaffen und Kooperation bzw. friedliche Konfliktlösung für alle Beteiligten als vorteilhaft erscheinen lassen; zunehmend wichtig sind auch transnationale Zusammenschlüsse Privater, z.B. im Bereich von Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft, deren Mitglieder über Staatsgrenzen hinaus gemeinsame Interessen teilen und die gegebenenfalls zum Schutz dieser Interessen Druck auf je ihre eigenen Regierungen ausüben, Konflikte friedlich zu lösen²¹.

¹⁹ Vgl. vorne, S. 270 mit Anm. 5. HOBBS' Theorie der internationalen Beziehungen ist rudimentär, da er sich primär mit dem Naturzustand der Individuen befaßt. Sein Verständnis des Staates als Person (z. B. Leviathan, a. a. O. [Anm. 5], Kap. XVII, S. 137) und seine These, die zwischenstaatlichen Beziehungen entsprächen dem Naturzustand, führen aber dazu, daß nach der Gründung von Staaten die Prinzipien des zwischenmenschlichen Naturzustandes für die zwischenstaatlichen Beziehungen analog gelten (vgl. Kap. XXX, S. 274: «Jeder Herrscher hat dasselbe Recht, für die Sicherheit seines Volkes zu sorgen, das jeder Einzelne hat, wenn er für seine eigene Sicherheit sorgen muß. Dieselben Gesetze, die den Menschen, die nicht in einem Staat leben, vorschreiben, was sie tun und lassen dürfen, leiten auch die Staaten ... in ihrem Verkehr untereinander.»).

²⁰ Hierzu CHARLES R. BEITZ, a. a. O. (Anm. 1), S. 36 ff., an den sich die folgende Darstellung anlehnt.

²¹ CHARLES R. BEITZ, a. a. O. (Anm. 1), S. 37 ff. mit Hinweis auf die Theorie der funktionalen Integration (ERNST B. HAAS, DAVID MITRANY, JOSEPH S. NYE);

Die *zweite* Grundannahme betrifft die Permanenz des Naturzustandes: Sie postuliert (notwendigerweise), daß alle Staaten relativ gleich stark sind, d.h. daß potentiell der schwächste Staat den stärksten besiegen kann²²: Nur so kann der Krieg aller gegen alle permanent sein und die Bildung stabiler Abhängigkeitsverhältnisse der Schwachen von den Starken verhindert werden. In der heutigen Realität bestehen riesige Machtgefälle etwa zwischen den Supermächten und den meisten Kleinststaaten. Die Weltpolitik wird von relativ stabilen Bündnissystemen beherrscht; zwischen je ihren Mitgliedern spielen Rechtsbeziehungen eine wichtige Rolle. Wegen der atomaren Gefahr sind auch die Machtblöcke darauf angewiesen, durch ein «Gleichgewicht des Schreckens» ihre Beziehungen zueinander zu stabilisieren²³.

Das *dritte* Argument lautet, die Staaten seien absolut autonome Einheiten in dem Sinn, daß sie ihre innern Verhältnisse unabhängig von der internen Politik der andern Staaten regeln könnten²⁴. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, daß heutige Interdependenz ein Ausmaß erreicht hat, welches innenpolitische Änderungen – zum Beispiel, aber nicht nur in der Wirtschaftspolitik – weit über die Grenzen des betreffenden Staates hinaus spüren läßt: Weil diese Interdependenz negative Rückwirkungen außenpolitischer Agressionsakte auf die eigene innere Ordnung wahrscheinlich macht, nehmen Staaten beträchtliche Risiken für ihre inneren Verhältnisse auf sich, wenn sie sich auf außenpolitische Abenteuer einlassen.

Schließlich muß behauptet werden, wegen Fehlens einer übergeordneten internationalen Autorität könnten sich die Staaten nicht darauf verlassen, daß eingegangene Verpflichtungen gegenseitig respektiert würden²⁵. Dies widerspricht ebenfalls heutiger Erfahrung. Trotz der Schwäche internationaler Gerichtsbarkeit und anderer völkerrechtlicher Mechanismen

siehe dazu auch BEHRENS/NOACK, a.a.O. (Anm.6), S.138 ff. Zur Rolle Privater als außenpolitische Akteure siehe auch DANIEL FREI, Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Außenbeziehungen, in: Alois Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd.1, Bern/Stuttgart 1983, S.491 ff. 21.

²² Vgl. HOBBS, a.a.O. (Anm.5), Kapitel XIII, S.96 f.

²³ Zur Idee des Mächtigegleichgewichts in den Theorien internationaler Politik siehe BEHRENS/NOACK, a.a.O. (Anm.6), S.54 ff.

²⁴ Vgl. HOBBS, a.a.O. (Anm.5), Kapitel XIII, S.100 f.; vgl. BEITZ, a.a.O. (Anm.1), S.42 f.

²⁵ Vgl. HOBBS, a.a.O. (Anm.5), Kapitel XIV, S.108 f.

der Rechtsdurchsetzung zeichnen sich viele Gebiete des Völkerrechts durch ein hohes Ausmaß nicht erzwungener Beachtung der geltenden Normen aus; die Vorteile, die sich aus der Respektierung völkerrechtlicher Verpflichtungen gegenüber anderer Staaten ergeben, sind unter den Bedingungen heutiger Interdependenz und Verflechtung meist größer als die kurzfristigen Vorteile aus dem Rechtsbruch.

b) Die Staatenpraxis

Entgegen der klassischen Lehre von der Unmöglichkeit rechtlich gebundenen außenpolitischen Verhaltens stellt der Zustand des Krieges aller gegen alle nicht den Normalzustand dar; deshalb kann aus der Natur der internationalen Beziehungen nicht ein grundsätzliches Argument gegen die inhaltliche Bestimmung der Außenpolitik durch Rechtsnormen abgeleitet werden. Dieses Resultat wird durch die Staatenpraxis empirisch erhärtet, die sich durch eine zunehmende Normierung und rechtliche Durchdringung der zwischenstaatlichen Beziehungen auszeichnet. Auf *internationaler Ebene* haben sich die Staaten – etwa in der UNO-Charta, aber auch vielen anderen Vertragswerken – kontraktuell verpflichtet, sich im Umgang miteinander an Grundnormen wie etwa das Gewaltverbot²⁶, das Prinzip der Staatengleichheit²⁷ oder das Verbot der Einmischung in die inneren Verhältnisse²⁸ zu halten. Völkergewohnheitsrechtlich normieren so grundlegende Regeln wie das Gebot «pacta sunt servanda»²⁹ oder die Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit³⁰ den Umgang der Staaten miteinander.

Innerstaatlich unterliegt heute in den meisten Staaten die auswärtige Gewalt grundsätzlich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – der Bindung an gewisse Verfassungsnormen. In der Bundesrepublik Deutschland z. B. gilt der Grundsatz,

²⁶ Art. 2 Ziff. 3 und 4 UNO-Charta; siehe VERDROSS/SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, S. 282 ff.

²⁷ Art. 2 Ziff. 1 UNO-Charta.

²⁸ «Friendly Relations»-Deklaration, Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970. Siehe dazu VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 26), S. 300. In der UNO-Charta findet sich kein ausdrückliches Interventionsverbot (Art. 2 Ziff. 7 UNO-Charta richtet sich lediglich an die UNO selbst).

²⁹ Siehe Art. 26 Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, in Kraft seit 27. Januar 1980.

³⁰ Siehe VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 26), S. 845 f.

daß auch die auswärtige Gewalt an sich in vollem Ausmaß an die Grundrechte gebunden ist³¹, und das Bundesverfassungsgericht kann die Verfassungsmäßigkeit außenpolitischer Hoheitsakte grundsätzlich überprüfen³². Die BRD ist kein Einzelfall. Wie WILDHABER detailliert nachgewiesen hat, postulieren heute Lehre und Rechtsprechung in vielen Ländern, daß z. B. Staatsverträge der Verfassung unterliegen und nicht erlauben dürfen, was die Verfassung verbietet³³. Staaten wie die USA, Kanada, Australien, Japan und Österreich räumen ihren obersten Gerichten sogar das Recht ein, die Verfassungsmäßigkeit von Staatsvertragsbestimmungen zu prüfen³⁴; allerdings auferlegen sich die Gerichte dabei regelmäßig starke Zurückhaltung und sie versuchen oft mit verschiedenen Methoden³⁵, der Verfassungswidrigkeitserklärung auszuweichen³⁶. In anderen Ländern, darunter neben der Schweiz etwa Frankreich, Holland und Belgien, entfällt zwar aus Gründen der Gewaltentrennung die Möglichkeit zur gerichtlichen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Staatsverträgen; aber auch hier wird die Bindung der vertragsschließenden Gewalt an die Verfassung grundsätzlich bejaht³⁷.

In diesem Zusammenhang erscheint die Tatsache bedeutungsvoll, daß heute die meisten Staaten ihre außenpolitischen Ziele in eine moral- und wertbezogene Rhetorik kleiden. Nur selten wird offen argumentiert, außenpolitische Aktionen dienen z. B. dem eigenen Machtzuwachs oder der Erhaltung formeller Staatlichkeit³⁸. Militärische Aktionen werden z. B. mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit des Einsatzes für die Freiheit vor Tyrannei³⁹, den Schutz der Menschenrechte⁴⁰ oder die Befreiung der Unterdrückten von

³¹ ALBERT BLECKMANN, Grundgesetz und Völkerrecht, Berlin 1975, S. 241; BVerfGE 4, 162.

³² ALBERT BLECKMANN, a. a. O. (Anm. 31), S. 247.

³³ LUZIUS WILDHABER, Treaty-Making Power and Constitution, Basel/Stuttgart 1971, S. 344 mit Hinweisen.

³⁴ Siehe den Überblick bei LUZIUS WILDHABER, Treaty-Making Power (Anm. 33), S. 354 ff.

³⁵ Z. B. «political question-Doktrin» des amerikanischen Supreme Court; vgl. dazu auch WALTER HALLER, Supreme Court und Politik in den USA, Bern 1972, S. 180 ff.; LAURENCE H. TRIBE, American Constitutional Law, Mineola/New York 1978, S. 71 ff.

³⁶ LUZIUS WILDHABER, Treaty-Making Power (Anm. 33), S. 371 f.

³⁷ LUZIUS WILDHABER, Treaty-Making Power (Anm. 33), S. 350 ff.

³⁸ Darauf weist KENNETH THOMPSON hin, in: New Reflections on Ethics and Foreign Policy: The Problem of Human Rights, The Journal of Politics, vol. 40, 1978, S. 988.

³⁹ Vgl. z. B. die Rechtfertigung der USA für den Einstieg in den Vietnam-Krieg.

⁴⁰ Vgl. z. B. die Begründung der amerikanischen Regierung für die Interven-

Klassen-, Rassen- oder Fremdherrschaft⁴¹ gerechtfertigt. Auch wenn solche Aussagen zu oft nationalen Egoismus nur dürftig überdecken, kommt in der Art des Diskurses über Außenpolitik doch zum Ausdruck, daß Werte – und damit letztlich Recht – in diesem Gebiet faktisch von Bedeutung sind und deshalb im Ergebnis ein Verhalten verunmöglichen, welches sich offen und konsequent am Bild des Naturzustandes internationaler Beziehungen orientiert.

II. Grenzen rechtlicher Einbindung der Außenpolitik

Die grundsätzliche Möglichkeit, Außenpolitik rechtlich einzubinden, läßt sich somit theoretisch und durch den Hinweis auf die Staatenpraxis empirisch begründen. Dieses Ergebnis darf nicht dazu verleiten, in die der klassischen Lehre polar entgegengesetzte Extremposition zu verfallen und völlige Identität von innerem und äußerem Verhalten in dem Sinn zu postulieren, daß die Behörden verpflichtet seien, die im Innern geltenden Werte zum Maß und Ziel der Außenpolitik zu machen und missionarisch eigene (schweizerische) Auffassungen universell durchzusetzen⁴². Was für uns gut und richtig ist, kann für sich nicht immer universelle Anwendbarkeit beanspruchen, und der Respekt vor anderen historischen, politischen und kulturellen Traditionen gebietet im Verkehr mit fremden Staaten mitunter auch Zurückhaltung in Bereichen, die für unser Selbstverständnis besonders wichtig erscheinen: Zwar darf sich die Schweiz – um nur ein Beispiel zu nennen – für internationale Organisations- und Strukturelemente einsetzen, die im Sinne der Föderalismusidee der Freiheitssicherung, dem Minderheitenschutz, der Gewährung von Autonomiebereichen und der dezentralisierten Entscheidung dienen; der unter spezifischen historischen Bedingungen gewachsene Föderalismus der Schweiz ist aber kein Exportprodukt⁴³. Das Postulat, daß die schweizeri-

tion in Grenada. Siehe hierzu die Diskussion in *AJIL*, vol. 78/1, 1984, S. 131 ff., mit Beiträgen von CHRISTOPHER C. JOYNER, JOHN NORTON MOORE u. a.

⁴¹ So die Argumente der UdSSR und Kubas für ihre Aktionen in Afghanistan und Angola oder die Rechtfertigung Argentiniens und der Türkei für die Besetzung der Falkland-Inseln bzw. Nordzyperns.

⁴² DANIEL FREI, Sendungsgedanken in der schweizerischen Außenpolitik, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften* 1966, S. 108 ff., DERSELBE, *Umwelt* (Anm. 21), S. 504 f.

⁴³ LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie und die verfassungsrechtliche Verankerung der Außenpolitik, in: *Festschrift für*

sche Außenpolitik voll an die im Inneren geltenden Rechtsprinzipien und rechtlich verankerten Grundwerte gebunden ist, findet seine Grenzen auch an der Notwendigkeit, zu verhindern, daß, wie es WILDHABER ausgedrückt hat, der beschränkte «Spielraum eines mitteleuropäischen, neutralen Kleinstaates durch die Behauptung weitreichender verfassungsrechtlicher Schranken praktisch auf Null» reduziert wird⁴⁴. Rechtliche Einbindung der Außenpolitik darf nicht ein Verstummen der Schweiz auf dem internationalen Parkett bewirken.

Darüber hinaus schränken spezifische Strukturelemente heutiger internationaler Beziehungen die Wirkungsmöglichkeiten schweizerischer Außenpolitik in wichtigen Aspekten ein und erschweren damit die volle Anwendung und Durchsetzung rechtlicher Prinzipien der Außenpolitik. Drei kurze Hinweise müssen hier genügen: Die zunehmend hohe *Interdependenz* der Staaten⁴⁵ als Normalzustand zwischenstaatlicher Beziehungen macht gegenseitige Rücksichtnahme und die Bereitschaft zu Kompromissen im legitimen Interesse der Erhaltung guter Beziehungen oft auch dann notwendig, wenn den außenpolitischen Rechtsgrundsätzen nicht optimal Rechnung getragen werden kann: Das zeigt sich etwa deutlich bei Vertragsverhandlungen, wo nicht immer ein Resultat erzielbar ist, das etwa den Grundrechten der BV voll entspricht⁴⁶. Das Risiko völkerrechtlich zulässiger *Retorsionsmaßnahmen* und das legitime Interesse, ihnen zu entgehen, macht unter Umständen ebenfalls ein Abweichen von außenpolitischen Rechtsgeboten notwendig. Schließlich schwindet der Einfluß des einzelnen Staates in der Weltarena in gewisser Hinsicht um so mehr, je stärker das Völkerrecht wird: *Internationale Organisationen* und ihre Bürokratien können sich in einem Ausmaß *verselbständigen*, daß der Einzelstaat ihre Entscheide und Akte nur noch hinzunehmen hat, ohne auf die Beschlußfassung einen wesentlichen Einfluß nehmen zu können. Wichtige multilaterale Vertragswerke werden heute zunehmend an Mammutkonferenzen mit universeller Beteiligung ausgehandelt und der Einzelstaat hat – anders als bei bilateralen Vertragsverhandlungen – nur einen geringen Einfluß auf das Resultat; er muß – wenn ihm der Abschluß des

Werner Kaegi, Zürich 1979, S. 429, CHRISTIAN TOMUSCHAT, a. a. O. (Anm. 1), S. 44.

⁴⁴ LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte (Anm. 43), S. 423.

⁴⁵ Siehe vorne, S. 262 f.

⁴⁶ Vgl. dazu hinten, S. 357.

Vertragswerkes insgesamt wichtig ist – kompromißbereit sein, um die Vertragsverhandlungen nicht zu gefährden⁴⁷.

III. Zur Notwendigkeit normgebundener und wertorientierter Außenpolitik

1. Rechte der Anderen

Ist eine normgebundene und wertorientierte Außenpolitik, welche unter Umständen den Anliegen anderer Staaten und Völker Vorrang vor den eigenen nationalen Interessen einräumen muß, normativ geboten oder gar gefordert? Eine bejahende Antwort läßt sich u. a. mit dem Argument begründen, eine solche Außenpolitik sei zwingende Folge der Tatsache, daß *Rechte* ausländischer Staaten oder ihrer Bürger unter bestimmten Voraussetzungen einer völlig ungebundenen, egoistischen Außenpolitik unseres Landes Grenzen setzen. Worauf diese Ansprüche beruhen, wem sie gehören und an wen sie sich konkret richten, ist allerdings umstritten:

Die einen sehen in der *Menschenwürde* jeden Individuums unabhängig von seiner Nationalität den Anknüpfungspunkt etwa für den Anspruch der Armen in der Dritten Welt gegenüber den reichen Ländern oder verstehen die Verpflichtung zur Sorge für das «Überleben der Menschen und der menschlichen Würde als kategorische(n) Imperativ»⁴⁸, der jeden von uns ebenso bindet wie die Staaten und Regierungen in West und Ost, Nord und Süd. Andere halten dafür, daß die *gesellschaftsvertragliche* Begründung individueller Rechte, wie sie etwa JOHN RAWLS entwickelt hat, nicht bloß für den innerstaatlichen Bereich, sondern auch für die internationale Ebene gelte⁴⁹, daß also im fiktiven Urzustand *alle* Menschen⁵⁰ oder Völker sich unter dem «Schleier des Nichtwissens» auf jene grundlegenden

⁴⁷ CHRISTIAN TOMUSCHAT, Menschenrechte (Anm. 1), S. 30; LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte (Anm. 43), S. 424.

⁴⁸ Die Formulierung findet sich bei PETER SALADIN, Verantwortung als Staatsprinzip, Bern/Stuttgart 1984, S. 108.

⁴⁹ Diese Position vertritt v. a. CHARLES R. BEITZ, a. a. O. (Anm. 1), S. 127 ff.

⁵⁰ JOHN RAWLS selber beschränkt den Gültigkeitsanspruch seiner Theorie auf den Bereich jeder einzelnen Gesellschaft bzw. des Einzelstaates und behandelt das Problem internationaler Gerechtigkeit nur am Rande: vgl. Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1975, S. 24, 416 f., 479 f.

Gerechtigkeitsgrundsätze einigen würden, die auf der Ebene der einzelnen Gesellschaften Anwendung finden, d.h. das Prinzip der gleichen Grundrechte und -pflichten für alle und den Grundsatz, daß Ungleichheiten nur zulässig sind, wenn sich daraus Vorteile für alle ergeben⁵¹. Schließlich wird – allerdings begrenzt auf das Verhältnis zur Dritten Welt – die Verpflichtung der (Industrie-)Staaten zu sozialem und gerechtem Handeln als *Kompensation* für vergangenes (koloniales) *Unrecht* verstanden⁵².

So oder ähnlich begründete Ansprüche fremder Staaten, Völker und Menschen sind moralischer Art und beruhen nicht auf einem genügend breiten Konsens, um der schweizerischen Außenpolitik klare und verbindliche allgemeine Schranken und Ziele zu setzen. *Punktuell* haben sie sich aber auf der Ebene des Völkerrechts zu *rechtlichen* Ansprüchen bzw. Pflichten verdichtet, welche auch von den außenpolitischen Akteuren in unserem Land zu beachten sind. So untersagen etwa das Gewaltverbot⁵³ als Anspruch jedes Staates, nicht gewaltsam angegriffen zu werden, und die Pflicht zur Beachtung der Menschenrechte auch von Ausländern⁵⁴ den Einsatz bestimmter außenpolitischer Mittel, und das Selbstbestimmungsrecht der Völker⁵⁵ beschränkt die Reichweite grenzüberschreitender Interventionen. Wenigstens ansatzweise läßt sich heute etwa auch eine inhaltlich zwar weit offene, grundsätzlich aber verbindliche Pflicht zur Leistung von Hilfe an Entwicklungsländer nachweisen⁵⁶. Diese völkerrechtlichen Richtpunkte vermögen wenigstens in einzelnen Teilbereichen zu begründen, warum schweizerische Außenpolitik an Normen gebunden und auf altruistische Werte hin orientiert sein soll.

2. *Bewahrung der eigenen Identität*

Die normative Wünschbarkeit inhaltlicher Bindung der schweizerischen Außenpolitik läßt sich auch unter einem lan-

⁵¹ Zu diesen Grundsätzen JOHN RAWLS, a. a. O. (Anm. 50), S. 31 f., 81 ff. Eine gute Zusammenfassung bietet WALTHER OTT, Grundzüge der Gerechtigkeitstheorie von John Rawls, in: Festschrift für Hans Nef, Zürich 1981, S. 249 ff., 252 ff.

⁵² Vgl. die hinten, S. 307 ff. genannten Quellen; siehe auch die Diskussion und Kritik dieser Position bei STANLEY HOFFMANN, a. a. O. (Anm. 1), S. 158 ff.

⁵³ Art. 2 Ziff. 4 UNO-Charta.

⁵⁴ Siehe dazu hinten, S. 360.

des internen Gesichtswinkel begründen. Mit ihrem Argument, rechtsungebundenen Handeln im Außenverhältnis sei zur Existenzsicherung des Staates notwendig, übersieht die klassische Lehre, daß staatliche Existenz nicht nur im formellen Überleben als souveränes Völkerrechtssubjekt besteht, sondern auch in der Sicherung und Wahrung derjenigen grundsätzlichen Werte, die seine Identität ausmachen. Mit anderen Worten: Der Staat, der z. B. seine freiheitliche und demokratische Ordnung im Innern als Folge außenpolitischer Tätigkeit nicht bewahren kann, sondern sie im Interesse außenpolitischer Ziele weitgehend beschränken muß, verliert in grundsätzlichen Belangen seinen Charakter und was allenfalls überlebt, ist ein total gewandeltes Staatsgebilde⁵⁷. Auf die Dauer läßt sich z. B. die Trennung zwischen Freiheit im Innern und grundrechtsungebundenem Handeln nach außen nicht aufrechterhalten, ohne daß die innere Ordnung auch Schaden nehmen wird⁵⁸. Umgekehrt hält es schwer, den Nachweis zu erbringen, warum sozialstaatliche Anliegen zum Schutze der Schwachen und Armen nur im Inneren gelten sollen und im Außenverhältnis – z. B. im Verhältnis zur Dritten Welt – völlig mißachtet werden dürften.

3. Schutz langfristiger Eigeninteressen

Die Notwendigkeit, Außenpolitik nicht dem reinen Ermessen der Behörden zu überlassen, sondern rechtlich einzubinden und auf hochrangige Werte auszurichten, wie sie etwa in den Menschenrechten oder der Solidaritätsmaxime verkörpert sind, hat ihre Wurzeln schließlich in langfristigen Eigeninteressen unseres Landes. Zwar kann die Durchsetzung egoistischer Standpunkte kurzfristig durchaus klare Vorteile bringen. Wegen den globalen Vernetzungen der meisten Lebensbereiche wird solches Verhalten langfristig aber häufig Rückschläge zeigen. Die Menschheit steht angesichts der nuklearen Gefahr, der sich anbahnenden Umweltkatastrophen oder des Teufelskreises von Hunger und Überbevölkerung vor Überlebensfragen, wie

⁵⁵ Siehe dazu die Literaturübersicht in Anm. 42 auf S. 267.

⁵⁶ Vgl. hinten, S. 307.

⁵⁷ Vgl. dazu auch STANLEY HOFFMANN, Human Rights as a Foreign Policy Goal, *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Fall 1983, S. 35 ff.

⁵⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Hinweise zum Thema Unterdrückung im Innern und Aggression nach Außen, hinten, S. 302 f.

sie sich im Lauf der Menschheitsgeschichte bisher nie in diesem Ausmaß gestellt haben; sie lassen sich nur in den Griff kriegen, wenn die Staaten ihre Verantwortung auch für das Überleben der anderen wahrnehmen⁵⁹, das unabdingbare Voraussetzung für die eigene Weiterexistenz bildet. Mit anderen Worten:

«Verschiedene Phänomene lassen heute den Trugschluß jeder Überhöhung nationaler Souveränität offensichtlich werden: die Einsicht in die Endlichkeit, Erschöpfbarkeit der einfachsten Lebensgrundlagen dieser Erde wie Wasser, Luft, fruchtbarer Boden, oder die Wahrnehmung der vitalen Abhängigkeit aller vom Verhalten der Mächtigen mit ihrem alles bedrohenden militärischen Schädigungspotential. Solidarität ist zu einer Überlebensvoraussetzung von höchster Aktualität geworden, die nicht mehr bloß Idealismus, sondern handfester Realismus als Schranke staatlicher Souveränität begreifen muß.»⁶⁰

Die Bedeutung normgebundener und wertorientierter Außenpolitik für den Schutz eigener Interessen läßt sich beispielsweise am Postulat zeigen, daß Grund- und Menschenrechte außenpolitisches Handeln mitbestimmen sollen. Der nach innen und außen freiheitliche Staat hat etwa bedeutend stärkere Argumente für eine seinen Zwecken dienende freiheitliche internationale Ordnung als der dirigistische Staat und kann eher auf Erfüllung seiner Forderungen hoffen. Das gilt etwa für die Außenwirtschaftspolitik: Wer sich den Handelsströmen, die seine Grenzen überschreiten, protektionistisch in den Weg stellt, hat es schwer, seine Forderung nach Liberalisierung des Welthandels zugunsten seiner eigenen Exporte glaubwürdig zu machen⁶¹. In ähnlicher Weise kann sich etwa nur jenes Staatswesen glaubhaft Tendenzen zu einer dirigistischen internationalen Medienordnung entgegensetzen, das den Informationsfluß über seine eigenen Grenzen nicht beeinträchtigt. Grundrechtsorientierte Außenpolitik, namentlich soweit sie der Wahrung und Stärkung der Menschenrechte in anderen Ländern dient, drängt sich auch unter sicherheitspolitischen Aspekten auf: Wie die Erfahrungen des 2. Weltkrieges, die Spannung zwischen den beiden Supermächten und Aufstände und Bürgerkriegsunruhen in vielen Regionen der Dritten Welt deutlich belegen, besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Grad

⁵⁹ PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 48), S. 100 ff., 114 ff.

⁶⁰ JÖRG PAUL MÜLLER, *Materiale Schranken der Verfassungsrevision?*, in: Festschrift Hans Haug (erscheint demnächst), S. 10 des Manuskripts.

⁶¹ Ein aktuelles Beispiel ist die Auseinandersetzung zwischen USA und Japan über das Problem hoher japanischer Exporte nach Amerika und tiefer Importe aus den USA.

der Beachtung der Menschenrechte und dem Stand des Weltfriedens. Systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen sind immer wieder wichtige Ursache für den Ausbruch von Kriegen: Nicht nur gebärden sich nach innen totalitäre und autoritäre Staaten häufig nach außen besonders aggressiv⁶²; solche Verstöße gegen Menschenrechtsgarantien lösen oft auch soziale Unruhen aus, welche sich, falls sich die Supermächte einmischen, zu Konflikten ausweiten können, die den Weltfrieden gefährden⁶³. Ähnliches gilt für weitere Rechtsgrundsätze der Außenpolitik: Wie weiter hinten zu zeigen sein wird, sind etwa die Entwicklungshilfe als gelebter Ausdruck der Staatsmaxime der Solidarität⁶⁴ oder die Maxime der Universalität und der in ihr enthaltene Gleichbehandlungsgedanke nicht nur Konsequenz schweizerischer Rechts- und Moralüberzeugungen, sondern auch Instrumente zur Erhaltung internationaler Stabilität⁶⁵ und zum Vermeiden zwischenstaatlicher Konflikte, die letztlich die eigene Wohlfahrt und Sicherheit gefährden könnten⁶⁶.

IV. Inhaltliche Bestimmung der Außenpolitik durch Bundesverfassung und Völkerrecht: ein Überblick

Die Aussage, schweizerische Außenpolitik sei an Recht gebunden, ist nicht bloß Postulat, sondern juristische Realität. Inhalt-

⁶² STANLEY HOFFMANN, a. a. O. (Anm. 1), S. 110 f. Vgl. dazu RUDOLF L. BINDSCHIEDLER, Primat der Außenpolitik, in: Festschrift für Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, S. 29 f.; mit Beispielen.

⁶³ Zur Spannung zwischen Menschenrechtspolitik und internationaler Stabilität, siehe hinten, S. 303.

⁶⁴ Vgl. S. 307 ff.

⁶⁵ So die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 (BBl. 1982 I 504 ff.).

⁶⁶ Ein solches Verständnis der Staatsmaximen als Instrument zur Wahrung langfristiger Interessen kommt in folgenden Passagen aus der UNO-Botschaft 1981 (BBl. 1982 I 556) gut zum Ausdruck: «Wir haben gesehen, daß uns die Gestaltung unserer Neutralitätspolitik einen beachtlichen Spielraum für außenpolitische Tätigkeit läßt, die wir hauptsächlich als Politik der Solidarität verstehen. Sie entspringt der Erkenntnis, daß wir unsere Unabhängigkeit und unsere Sicherheit nicht allein mit militärischen Mitteln verteidigen können, sondern darüber hinaus als aktives Mitglied der Staatengemeinschaft schützen müssen, indem wir unsere Verantwortung gegenüber der Völkergemeinschaft wahrnehmen. Es gilt, im Interesse des Friedens nicht nur unsere Abwehrkräfte zu stärken, sondern gleichzeitig unsere internationalen Beziehungen auszubauen und noch wirksamer zu gestalten.»

liche Schranken und Zielbestimmungen ergeben sich aus den Ziel- und Kompetenznormen der Bundesverfassung, den Grundrechten der BV und der Menschenrechtsgarantien des Völkerrechts, aus den sog. staatspolitischen Maximen und aus völkerrechtlichen Pflichten der Staaten zu gegenseitiger Rücksichtnahme. Diese Normenkomplexe vermögen – soweit es um verbindliche Schranken und Sperren oder positive Gebote und Zielsetzungen geht –, außenpolitisches Handeln in der Regel⁶⁷ nur relativ schwach zu normieren⁶⁸; sie setzen aber der Außenpolitik vielfältige Wegweiser und Richtpunkte, welche die zuständigen Staatsorgane auf eine bestimmte Richtung festlegen und die Behörden zu ihrer Konkretisierung⁶⁹ verpflichten.

1. Verfassungsrecht

Die *Kompetenznormen* der Bundesverfassung sind von besonders geringer Regelungsdichte. Dem Bundeszweck von Art. 2 BV, die «Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen» zu behaupten, entsprechen die Kompetenzen des Bundes, «Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge ... einzugehen» (Art. 8) und zu diesem Zweck die notwendigen Maßnahmen auf dem Gebiet der Landesverteidigung (inklusive Zivilschutz und wirtschaftl. Landesverteidigung) zu ergreifen⁷⁰. Dabei ist die Neutralität der Schweiz zu bewahren (Art. 102 Ziff. 9 BV). Der Bund ist auch zum Abschluß von Staatsverträgen mit dem Ausland⁷¹ und zum Beitritt zu internationalen Organisationen⁷² befugt und er kann internationale Verträge⁷³, beispielsweise in den Bereichen von Zoll und Handel⁷⁴ oder zur internationalen Rechtsvereinheitlichung⁷⁵ schließen und Außenwirtschaftspolitik⁷⁶ betreiben. Diese außenpolitischen Aktivitäten haben, wie jegliches staatliche Handeln, dem «Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidge-

⁶⁷ Ausnahmen gibt es im Bereich der Grundrechte (vgl. S. 365 ff.) und der Neutralität (vgl. S. 292 ff.).

⁶⁸ LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte (Anm. 43), S. 424.

⁶⁹ Siehe zu diesem Begriff hinten, S. 334 f.

⁷⁰ Art. 18–22^{bis} BV; 31^{bis} Abs. 3 lit. e BV.

⁷¹ Art. 8, 89 Abs. 3 BV.

⁷² Art. 89 Abs. 3 lit. b BV.

⁷³ Art. 8 BV.

⁷⁴ Art. 8 BV.

⁷⁵ Art. 89 Abs. 3 lit. c BV.

⁷⁶ Art. 31^{quinquies} Abs. 2 BV.

nossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt» zu dienen (Art. 2 BV)⁷⁷.

Mit Ausnahme der Neutralität im Verfassungstext nicht verankert, bilden die *außenpolitischen Maximen* der Neutralität, Universalität, Solidarität und Disponibilität die wichtigsten Zielbestimmungen der schweizerischen Außenpolitik⁷⁸. Die Frage nach ihrem Rechtscharakter ist weithin offen. Immerhin läßt sich bereits hier feststellen, daß es dabei um abstrakte, programm- und prinzipienhafte Grundsätze geht, die in ihrer grundsätzlichen Verbindlichkeit Verfassungsrecht bilden, aber von zeit- und verfassungsüberdauernder Wichtigkeit sind, weil sie zentrale historische Erfahrungen des schweizerischen Staatswesens ausdrücken, die zu einem wesentlichen Teil seine Identität und sein Selbstverständnis bestimmen. In ihrem konkreten Inhalt sind diese Maximen jedoch zeitbedingtem Wandel unterworfen: Was sie zu einem gegebenen Zeitpunkt bedeuten, ist aus der Praxis, gesetzlicher Konkretisierung und dem Stand des relevanten Völkerrechts her zu bestimmen.

Große praktische und konkrete Gestaltungskraft für die Außenpolitik kommt heute den *Grundrechten* der Bundesverfassung und zunehmend auch den Menschenrechten des Völkerrechts zu, die außenpolitischem Handeln sowohl Schranken setzen, als ihm im Sinne programmatischer Zielbestimmungen auch die Richtung weisen⁷⁹.

2. Völkerrecht

Schließlich bestimmt zunehmend auch das *Völkerrecht* die Außenpolitik der Staaten inklusive der Schweiz. Es setzt in so wichtigen außenpolitischen Bereichen wie der Erhaltung des Weltfriedens, der Entwicklungshilfe, der internationalen Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, technischen und kulturellen Belangen oder Menschenrechtspolitik Ziele und beschränkt durch das Verbot gewaltsamer Selbsthilfe⁸⁰, das Verbot der Einmischung in die inneren Verhältnisse⁸¹, das Gebot der

⁷⁷ Zu den außenpolitischen Zielbestimmungen in den Entwürfen zu einer totalrevidierten Bundesverfassung siehe hinten, S. 345 ff.

⁷⁸ Siehe dazu das folgende Kapitel, S. 289 ff.

⁷⁹ Hinten, S. 249 ff. ist diesem Problembereich vertieft nachzugehen.

⁸⁰ Vgl. dazu VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 26), S. 285 ff.

⁸¹ Vgl. dazu hinten, S. 371 ff.

zwischenstaatlichen Zusammenarbeit⁸² und weitere völkerrechtliche Verhaltensnormen die außenpolitischen Handlungsspielräume. Dazu kommen die umfassenden und vielgestaltigen Vertragsbeziehungen, welche die Schweiz auf bilateraler und multilateraler Ebene eingegangen ist und die ihr unter dem Gesichtspunkt von «pacta sunt servanda» deutliche Leitplanken und Richtpunkte im Verhältnis zu anderen Staaten und internationalen Organisationen setzen. Dieses Vertragsrecht reflektiert nicht nur in seiner Fülle der Normen und der geregelten Bereichen den hohen Stand internationaler Interdependenzen, sondern auch in seinem Inhalt: Dieser verschiebt sich immer deutlicher von bloßem Koexistenzrecht, das die Einflußbereiche der Staaten voneinander abgrenzt und ihren Umgang miteinander regelt, zu eigentlichem *Kooperationsrecht*, das die Zusammenarbeit der Staaten bei der Lösung grenzüberschreitender Probleme normiert oder wenigstens – z. B. durch Rechtsvereinheitlichung – sicherstellt, daß alle Staaten solche Fragen in ähnlicher Weise angehen. Dieser Strukturwandel des Völkerrechts⁸³ macht es unabdingbar, die völkerrechtliche Perspektive in diese Arbeit miteinzubeziehen.

⁸² Hierzu hinten, S. 305 ff.

⁸³ Zum Wandel des Völkerrechts vom Koexistenz- zum Kooperationsrecht der hier nicht weiter dargestellt werden kann, siehe statt vieler VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 26), S. 41 ff. sowie Einleitung, Anm. 48.

2. Kapitel: Die Ziele und Maximen der schweizerischen Außenpolitik

I. Herkunft, Inhalt und Bedeutung

1. Außenpolitische Ziele gemäß Art. 2 BV

a) Unabhängigkeit

Gemäß Art. 2 BV hat der Bund im Verhältnis zu den anderen Staaten die «Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen» zum Zweck. Diese Bestimmung reflektiert nicht nur das Jahrhunderte lange Ringen um Erlangen und Bewahren der «Schweizer Freiheit», d.h. der Freiheit von Fremdherrschaft und des Rechts des Kollektivs auf lokale Selbstverwaltung¹, sondern auch das Selbstverständnis eines souveränen Nationalstaates des 19. Jahrhunderts². Jedenfalls war ihre Aufnahme in den Verfassungstext 1847/48 und ihre Übernahme in die revidierte Verfassung von 1874 völlig unbestritten³.

¹ RIKLIN/MÖCKLI, Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Alois Riklin (Hrsg.), Handbuch politisches System der Schweiz, Bern/Stuttgart 1983, S. 21, sprechen vom «Mythos von der uralten schweizerischen Volksfreiheit, vom Freiheitsdrang der Eidgenossen, wie er schon den Germanen eigen gewesen sei und wie ihn Friedrich Schiller im Wilhelm Tell darstellte» (mit Hinweisen).

² Siehe auch vorne, S. 272f.

³ ALOIS RIKLIN, Grundlegung der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 14 mit Anm. 16: Das Unabhängigkeitsziel fand sich bereits in der Verfassung von 1803 und in der Bundesverfassung von 1815: Art. 1 des Bundesvertrags von 1803 lautete: «Die neunzehn Kantone der Schweiz ... übernehmen gegenseitig die Gewährleistung für ihre Verfassung, ihr Gebiet, ihre Freiheit und Unabhängigkeit, sowohl gegen auswärtige Mächte als gegen die Angriffe eines Kantones oder einer besonderen Partei.» Art. 1 des Bundesvertrags von 1815: «Die 22 souveränen Kantone der Schweiz ... vereinigen sich durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern ...»

Die Schweiz bildete auch im 19. Jahrhundert keine völlig autonome und autarke Insel, losgelöst von äußeren Einflüssen. Wirtschaftliche Abhängigkeiten engten bereits damals politische Spielräume stark ein⁴, und die Unabhängigkeit des Vaterlandes konnte nie eine absolute sein. Im Zeichen zwischenstaatlicher Verflechtung und Interdependenz auf wirtschaftlichem, kulturellem und politischem Gebiet⁵ stellt sich die Frage nach dem Inhalt des Begriffs «Unabhängigkeit» heute jedoch verschärft. Ist den Behörden aufgetragen, generell und in allen Lebensgebieten (inkl. der Wirtschaft) ein Höchstmaß an Autarkie zu verwirklichen oder haben sie bloß für politische und militärische Unabhängigkeit zu sorgen? Der Bundesrat neigt heute der zweiten Variante zu; er definiert Unabhängigkeit eng als «Sicherung der tatsächlichen Existenz der Schweiz als unabhängiger Staat und ihre Anerkennung als vollberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft»⁶ und setzt sie damit im Ergebnis weitgehend mit dem völkerrechtlichen Begriff der Souveränität⁷ gleich. Diese Auffassung ist realistisch, weil sie die Grenzen möglicher Autonomie eines industrialisierten Kleinstaates in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ernst nimmt.

b) Wohlfahrt

Die Ablehnung eines eng isolationistischen Unabhängigkeitsverständnisses findet ihre Rechtfertigung auch im Wohlfahrtsziel von Art. 2 BV. Diese Zielsetzung betrifft zwar in erster Linie die inneren Verhältnisse der Schweiz. Für ein Land, dessen Bruttosozialprodukt zu zwei Dritteln mit grenzüberschreitenden Aktivitäten erwirtschaftet wird⁸, hängt die Gestaltung der Außenbeziehungen aber eng mit der inneren Wohlfahrt zusammen⁹. Diese würde durch einen umfassenden, d. h. auch wirt-

⁴ Vgl. die eindrucklichen Beispiele bei ALOIS RIKLIN, Neutralität – Mittel zum Zweck?, *Wirtschaft und Recht* 1974, Heft 2, S. 127 ff.

⁵ Vgl. vorne, S. 262 ff.

⁶ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981, BBl 1982 I 504, 543.

⁷ Hierzu vorne, S. 266 ff.

⁸ DANIEL FREI, Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Außenbeziehungen, in: Alois Riklin (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bern/Stuttgart 1983, S. 469 f.

⁹ Auf den umfassenden Charakter des Wohlfahrtsziels weist auch YVO HANGARTNER, *Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts*, Bd. I, Zürich 1980, S. 159, hin.

schaftlichen Isolationismus erheblich beeinträchtigt. Unabhängigkeits- und Wohlfahrtsziel bedingen und ergänzen sich gegenseitig.

Die Verfassung anerkennt diesen Wohlfahrtsbezug der Außenpolitik: Zur «Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger» hat der Bund – gegebenenfalls in «Abweichung» von der HGF – für die Sicherstellung lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen in Kriegs- und Krisenzeiten zu sorgen¹⁰; die Außenwirtschaft darf er so regeln, daß sie einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung dient¹¹. Über diese punktuellen Erwähnungen des Zusammenhanges von Außenpolitik und Wohlfahrtsförderung hinaus anerkennt der Bundesrat ganz allgemein, daß es «erstes und dauerndes Ziel schweizerischer Außenpolitik ist . . ., der Bevölkerung unseres Landes das Wohlergehen in Freiheit zu ermöglichen» und daß deshalb jene außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Beziehungen gepflegt werden müssen, «die unser Ansehen und unsere Stellung in der Welt stärken und die uns die lebensnotwendigen Bezugs- und Absatzmärkte zugänglich machen und erhalten können»¹².

c) Rechtscharakter

Der Rechtscharakter von Art. 2 BV ist nicht ganz unbestritten. Zwar steht fest, daß sich aus dieser Norm keine Bundeskompetenzen ableiten lassen¹³. Daraus darf aber nicht, wie es die ältere Staatsrechtslehre getan hat¹⁴, der Schluß gezogen werden, Art. 2 gehe der Charakter einer Rechtsnorm völlig ab. Im Sinne eines neueren Verfassungsverständnisses, das die BV als werthaltige Verankerung der Grundsätze unserer Staatsordnung¹⁵

¹⁰ Art. 31 bis BV.

¹¹ Art. 31 quinquies Abs. 2 BV.

¹² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1973, BBl 1973 I 889.

¹³ JÖRG PAUL MÜLLER, Soziale Grundrechte in der Verfassung, 2. Aufl., Basel 1981, S. 112.

¹⁴ FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 74 («Art. 2 BV . . . ist keine Kompetenzbestimmung, ja überhaupt keine Rechtsnorm»); WALTHER BURCKHARDT, Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Bern 1931, S. 11.

¹⁵ HANS NEF, Die Wertordnung der Schweizerischen Bundesverfassung, in: Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 190 ff.; PETER SALADIN, Entwick-

betrachtet, muß diese Norm als Staatszielbestimmung verstanden werden, deren Verwirklichung Behörden und Volk verbindlich aufgetragen ist¹⁶. Die Zielbestimmungen von Art. 2 – inklusive derjenigen der Bewahrung der Unabhängigkeit – sind zwar weithin offene und programmhafte Prinzipien¹⁷ und Verhaltensentwürfe¹⁸; ihre normative Kraft liegt aber im verpflichtenden Auftrag an die Behörden, sie zu konkretisieren, d. h. ihnen angesichts konkreter Probleme und Anwendungsfälle Sinn zu geben. Der Bundesrat anerkennt in diesem Sinn unmißverständlich, die Behauptung der Unabhängigkeit stelle für ihn «eine der obersten verfassungsrechtlichen Verpflichtungen dar»¹⁹.

2. Neutralität

a) Neutralität als Axiom und Mittel der schweizerischen Außenpolitik

Die dauernde Neutralität der Schweiz hat sich in einer Jahrhunderte langen wechselhaften Geschichte²⁰, die hier nicht darge-

lungshilfe als Verfassungsauftrag, ZSR 1972, I, S. 124 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER, a. a. O. (Anm. 13), S. 113 ff. Vgl. auch die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend ein Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, BBl 1973 I 889.

¹⁶ Dazu JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Bd. 1, Neuchâtel 1967, S. 112; WERNER KÄGI, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zürich 1945 (Neudruck 1971), S. 131; HANS MARTI, *Urbild und Verfassung*, Bern/Stuttgart 1958, S. 55; sowie ALOIS RIKLIN, *Grundlegung*, a. a. O. (Anm. 3), S. 70 Anmerkung 10.

¹⁷ Zur Unterscheidung von Rechtssätzen und Prinzipien siehe JOSEF ESSER, *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*, Tübingen 1964, 50 ff., 267 f., und RONALD DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Cambridge 1978 (Eight printing, 1982), S. 22 ff., 81 ff. Die Offenheit der Verfassung betont KONRAD HESSE, *Das Grundgesetz in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Aufgabe und Funktion der Verfassung*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York 1983, S. 18 f.

¹⁸ RICHARD BÄUMLIN, *Staat, Recht und Geschichte*, Zürich 1961, S. 24.

¹⁹ Richtlinien zur Regierungspolitik für 1968–1971, BBl 1968 I 1207 f. Im Bericht der Expertenkommission an den Bundesrat über die schweizerische Kriegsmaterialausfuhr vom 13. November 1969, BBl 1971 I 1607, wird Art. 2 BV als Verpflichtung des Bundes bezeichnet, «alle zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Maßnahmen zu treffen».

²⁰ Siehe insbesondere EDGAR BONJOUR, *Geschichte der schweizerischen Neu-*

stellt werden kann, zu einer geradezu axiomatischen Grundkonstante schweizerischer Außenpolitik²¹ entwickelt. Sie fand ihre völkerrechtliche Anerkennung in der Pariser Akte von 1815²², wurde in der 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts von der Staatengemeinschaft mehrmals bestätigt²³ und gilt heute als Bestandteil des für alle Staaten verbindlichen Völkergewohnheitsrechts²⁴. Mit der Ratifizierung der Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten neutraler Mächte und Personen von 1907²⁵ hat die Schweiz ihrerseits gewisse völkerrechtlich bindenden Pflichten anerkannt, die sich aus ihrem neutralen Status ergeben²⁶.

In der Bundesverfassung ist die Neutralität bloß unter den Kompetenzen von Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 6) und Bundesrat (Art. 102 Ziff. 9) ausdrücklich erwähnt, sie fehlt aber im Zweckartikel. Grund dafür ist die Tatsache, daß man 1848 der Auffassung war, die

tralität, 2. Aufl., Basel/Stuttgart 1965, und DERSELBE, Die Schweizerische Neutralität als historisch gewachsene Maxime, in: Schlußbericht des Seminars «über die schweizerische Neutralität im Zeitalter der weltweiten Interdependenz», Nationale Schweizer UNESCO-Kommission, Bern 1983, S. 5 ff.

²¹ Sie wurde oft zur Ideologie übersteigert, welche die schweizerische Außenpolitik schlechthin mit Neutralität gleichsetzt. Siehe DANIEL FREI, Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität, Wirtschaft und Recht 2/1974, S. 112 ff.

²² DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 159 ff.

²³ So nach dem 1. Weltkrieg in den Friedensverträgen von 1919/20 (Versailles, Saint-Germain, Neuilly und Trianon); in der sog. Londoner Erklärung des Völkerbundsrates vom 13. Februar 1920, durch welche die Schweiz von der Teilnahme an militärischen Sanktionen des Völkerbundes befreit wurde; weiter durch den Beschluß des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938, der festlegte, daß die Schweiz von der Teilnahme an allen Sanktionen befreit wurde. Ferner auch indirekte Anerkennungen, beispielsweise durch das Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, in welchem die schweizerische Neutralität als Vorbild für die neu zu schaffende Neutralität Österreichs genannt wurde. Vgl. zu allem DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 160 f.

²⁴ Yearbook of the International Law Commission, 1964 II 184, 1966 II 231, DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 161. Zudem gewährt auch die Schlußakte der KSZE-Konferenz von Helsinki vom 1. August 1975 den Teilnehmerstaaten ausdrücklich ein «Recht auf Neutralität» (BBI 1975 II 927).

²⁵ Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 166.

²⁶ Hierzu nachstehend, S. 294 ff.

«Neutralität sei ein Mittel zum Zwecke; sie sei eine dermalen angemessen erscheinende politische Maßregel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern»²⁷.

Dieses Verständnis der Neutralität als Mittel zur Realisierung des Unabhängigkeitsziels hat sich, wenn auch nicht immer bei der Bevölkerung²⁸ so doch bei den Behörden seither gehalten²⁹.

b) Inhalt und Bedeutungsschichten der Neutralität: Die herrschende Lehre

aa) *Neutralität im Krieg*

Den Inhalt der Neutralität genau zu definieren, erscheint schon deshalb als besonders schwieriges Unterfangen, weil die Neutralität als weit offenes Prinzip in vielen ihrer Teilgehalte einem dauernden Bedeutungswandel unterliegt³⁰. In Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre und Praxis³¹ läßt sich immerhin Folgendes festhalten:

Hauptmerkmal der dauernden – im Unterschied zur gewöhnlichen – Neutralität ist die Verpflichtung, sich nicht nur in einem

²⁷ So die Tagsatzung des Jahres 1847 anlässlich der Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages, S. 51, zitiert nach PETER SALADIN, Entwicklungshilfe (Anm. 15), S. 128, Anmerkung 19.

²⁸ Vgl. oben, Anm. 21.

²⁹ VEB 29/1959–1960, Nr. 1, S. 12: «Die Neutralität ist nicht ein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Aufrechterhaltung der Souveränität»; Richtlinien der Regierungspolitik für 1971–1975, BBl 1972 I 1035; UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I 504/505; ALOIS RIKLIN, Neutralität (Anm. 4), S. 121; Bundesrat PETITPIERRE, Die Schweiz im Spannungsfeld der Weltpolitik, zitiert nach WALTER GYGER, Schweizerische Neutralität II, herausgegeben vom schweizerischen Aufklärungsdienst (SAD), Zürich 1974, S. 7.

³⁰ Eindrücklicher Beleg dafür sind die Neutralitätsdebatten der Bundesversammlung, wie sie in JÜRGEN SPÄNI-SCHLEIDT, Die Interpretation der dauernden Neutralität durch das schweizerische und österreichische Parlament, Bern 1983, S. 49 ff., für den Zeitraum 1914–1980 dargestellt sind.

³¹ Zur Neutralität: RUDOLF BINDSCHIEDLER, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRV 17, 1956/57, S. 1; DENISE BINDSCHIEDLER-ROBERT, Etude sur la neutralité suisse, Bern 1950; EDGAR BONJOUR, Geschichte (Anm. 20); DERSELBE, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Kurzfassung, Basel/Stuttgart 1978; DANIEL FREI, Gründe und Scheingründe (Anm. 21), S. 112 ff.; HANS HAUG, Neutralität und Völkergemeinschaft, Zürich/St. Gallen 1962; MAX HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik SJIR 5/1948, S. 9; DIETRICH SCHINDLER, Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945, Bern 1984; DERSELBE, Aspects contemporains de la neutralité, RdC 121/1967 II 225; DERSELBE, Dauernde Neutralität (Anm. 22); Leitsätze des politischen Departementes zur Neutralität, VEB 24/1954, Nr. 1, S. 9 ff., sowie VEB 29/1959–1960, Nr. 1, S. 9 ff.

konkreten Konflikt, sondern generell an den Feindseligkeiten nicht zu beteiligen, die sich im Rahmen eines Krieges oder einer Aggressionshandlung³² im Sinne des Völkerrechtes ereignen³³. Der dauernd neutrale Staat darf sich also an keinerlei Kampfhandlungen beteiligen und muß sich eines in hohem Maß unparteiischen Verhaltens gegenüber allen Kriegsparteien befleißigen³⁴. Solche Neutralität kann auf einseitiger Erklärung oder Vertrag beruhen; im Falle der Schweiz sind die beiden Geltungsgründe kombiniert³⁵.

Im Krieg hat der Neutrale folgende im Völkerrecht verankerte Rechtspflichten³⁶: Er hat alle Feindseligkeiten gegen einen Kriegsführenden zu unterlassen, darf keine Truppen liefern, muß alle Beschränkungen und Verbote der Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial gegenüber allen Kriegsführenden in gleicher Weise anwenden und ist verpflichtet, keiner Kriegspartei irgendwelche Hoheitsrechte zu überlassen. Neben diesen Enthaltungspflichten hat er eine generelle Pflicht zur Abwehr, d.h. er muß sein Territorium gegen Übergriffe der Kriegsführenden notfalls mit militärischen Mitteln verteidigen³⁷. Schließlich ist der Neutrale zur Unparteilichkeit in dem Sinn verpflichtet, daß er alle seine gesetzlichen Vorschriften, die den Krieg betreffen, gleichmäßig auf alle Kriegsführenden anwendet³⁸. Über diese und andere rechtlichen Verpflichtungen hinaus hat der neutrale Staat eine Neutralitätspolitik zu betreiben, welche geeignet ist, die Kriegsführenden davon abzuhalten, seinen Neutralitätsstatus zu mißachten, bzw. ihr Vertrauen in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu stär-

³² Da die Abgrenzung von Krieg und Frieden heute schwierig geworden ist, vermag der Aggressionsbegriff der Charta und der Praxis der UNO besser zu bestimmen, wann die Neutralitätspflichten in Kriegszeiten beginnen. Vgl. hierzu Resolution 3314 (XXIX) der UNO-Generalversammlung vom 14. 12. 1974, abgedruckt bei MÜLLER/WILDHABER, *Praxis des Völkerrechts*, 2. Aufl., Bern 1982, S. 491.

³³ VEB 24/1954, Nr. 1, S. 9; SJIR 14/1957, S. 195 f.

³⁴ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen vom 16. Juni 1969, BBl 1969 I 1468 f.

³⁵ UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1471 f. Zur Anerkennung der schweizerischen Neutralität vgl. DIETRICH SCHINDLER, *Dokumente* (Anm. 31), S. 29 ff.

³⁶ Einen umfassenden Überblick gibt DIETRICH SCHINDLER, *Dauernde Neutralität* (Anm. 22), S. 170 ff.

³⁷ VEB 24/1954, Nr. 1, S. 12 (ebenso in SJIR 14/1957, S. 198); UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1468 f.

³⁸ Dazu kommen gewisse Duldungspflichten, wie das Prisenrecht auf Hoher See oder die Beschlagnahme von Eisenbahnmaterial. Siehe DIETRICH SCHINDLER, *Dauernde Neutralität* (Anm. 22), S. 172.

ken³⁹; ein Aspekt solcher Neutralitätspolitik ist die Gleichbehandlung der Kriegsführenden in wirtschaftlicher Hinsicht⁴⁰.

bb) Neutralität im Frieden

Im Gegensatz zur einfachen Neutralität entfaltet die dauernde Neutralität der Schweiz schon in Friedenszeiten juristische Effekte. Drei Pflichten stehen dabei im Vordergrund⁴¹:

1. Die Pflicht, keinen Krieg zu beginnen;
2. Die Pflicht, die Neutralität zu verteidigen und zu diesem Zweck sich zu rüsten;
3. Die Pflicht, alles zu tun und zu unterlassen, was nötig ist, um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden (sog. Vorwirkungen der Neutralität)⁴². Das Mittel zur Erfüllung dieser Vorwirkungspflichten ist die Neutralitätspolitik.

Bezüglich der politischen und militärischen Vorwirkungen gilt immer noch, was das Eidgenössische Politische Departement im Jahre 1954 ausgeführt hat:

Der dauernd neutrale Staat «darf insbesondere keine Verträge abschließen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, z. B. Offensiv-Allianzen oder Defensiv-Bündnisse mit Reziprozitätswirkung, Garantieverträge, Abkommen über kollektive Sicherheit. Diese Verpflichtung ist wie alle anderen einschränkend auszulegen und kann sich nur auf eigentliche außenpolitische Akte beziehen, jedoch nicht auf andere staatliche Handlungen (z. B. humanitäre Aktionen ...). Es ist selbstverständlich, daß eine Verpflichtung zu einer sogenannten moralischen Neutralität nicht besteht. Das Individuum ist nicht Träger völkerrechtlicher Neutralitätspflichten (Die Neutralität verlangt deshalb grundsätzlich keine Einschränkung der Pressefreiheit).»⁴³

In wirtschaftlicher Hinsicht besteht für den dauernd neutralen Staat bloß das Verbot, sich durch den Beitritt zu einer Wirtschaftsorganisation in ein derart enges und starkes Abhängigkeitsverhältnis von einem stärkeren Partner zu begeben, daß er

³⁹ VEB 24/1954, Nr. 1, S. 10 f. (ebenso in SJIR 14/1957, S. 199).

⁴⁰ UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1469.

⁴¹ VEB 24/1954, Nr. 1, S. 10 (ebenso in SJIR 14/1957, S. 196).

⁴² Der Charakter der Vorwirkungspflichten ist nicht ganz unbestritten. Mit der herrschenden Lehre ist aber davon auszugehen, daß diese rechtlich verbindlich sind. (Vgl. DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität [Anm. 22], S. 174 f. mit Hinweisen.) Dies ergibt sich aus dem Vertrauensprinzip, das die Erwartung der übrigen Staaten schützt, der dauernd Neutrale werde sich in Friedenszeiten nicht in eine Situation hineinmanövrieren, die ihm in Kriegszeiten die Erfüllung seiner Pflichten verunmöglicht (DERSELBE, a. a. O., S. 175).

⁴³ VEB 24/1954, Nr. 1, S. 10 (ebenso in SJIR 14/1957, S. 196).

auch in politischer und militärischer Hinsicht seine Unabhängigkeit verlieren würde⁴⁴. Mit SCHINDLER läßt sich generell sagen, daß eine «Neutralitätsverletzung im Frieden . . . nur dann angenommen werden» kann, «wenn das Verhalten des Neutralen oder die tatsächliche Lage keinen Zweifel offen lassen, daß im Kriegsfall der neutralitätswidrigen Verpflichtung der Vorrang zukommen wird»⁴⁵. Auf der Ebene der *Neutralitätspolitik*⁴⁶ nimmt die Schweiz freiwillig Beschränkungen auf sich, die über diese Rechtspflichten hinausgehen. Ziel dieser Politik ist es, «durch ihre Berechenbarkeit die Glaubwürdigkeit des Neutralitätsstatuts zu belegen»⁴⁷. Diese Politik darf nicht als Anerkennung zusätzlicher Neutralitätspflichten gedeutet werden, wenn sie zu Zurückhaltung und Unparteilichkeit in Bereichen führt, in welchen neutralitätsrechtlich dazu keine Pflicht besteht⁴⁸. Die Neutralitätspolitik der vergangenen Jahrzehnte weist viele Facetten auf und sie kann hier⁴⁹ nicht umfassend dargestellt werden. Zwei Hinweise müssen genügen: Der Grundsatz, daß sich die Schweiz internationalen Organisationen mit vorwiegend politischem Charakter nur anschließen kann, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen, hat seinen Ursprung in neutralitätspolitischen Überlegungen; ähnlich motiviert sind die Prinzipien, daß die Schweiz keine guten Dienste leistet, wenn sie dadurch gezwungen würde, von ihrer Unparteilichkeit abzuweichen, oder daß sie die Ausfuhr von Kriegsmaterial in Kriegs- und Spannungsgebiete nicht bewilligt⁵⁰.

c) Problembereiche

Die klassische Konzeption der dauernden Neutralität der Schweiz ist in den vergangenen Jahren von zwei Seiten unter

⁴⁴ VEB 24/1954, Nr. 1, S. 11 (ebenso in SJIR 14/1957, S. 197) und DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 175.

⁴⁵ DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 175.

⁴⁶ Nach DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 165, umfaßt die Neutralitätspolitik «alle Maßnahmen, welche ein neutraler Staat außerhalb seiner rechtlichen Verpflichtungen nach eigenem Ermessen ergreift, um seine Neutralität zu sichern».

⁴⁷ Vgl. UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1472 f.

⁴⁸ Vgl. UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1472 f.

⁴⁹ Zur neutralitätspolitisch motivierten Ergänzung und Modifizierung des Neutralitätsverständnisses durch die außenpolitischen Maximen siehe hinten, S. 301, 313, 323. Einen Überblick über die Neutralitätspolitik der Schweiz seit 1945 gibt der UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1481 ff.

Druck geraten. Auf der *internationalen Ebene* läßt sich eine zunehmende Verwischung der Grenze zwischen Krieg und Frieden feststellen: Konflikte zwischen Staaten nehmen heute oft die Form von terroristischen Gewalttaten, «Befreiungskriegen» und anderen Arten bewaffneter Auseinandersetzungen an, ohne daß es zum Zusammenprall der Armeen der beteiligten Länder kommt⁵¹. Weil das klassische Neutralitätsrecht auf solche Situationen schlecht zugeschnitten ist, schwächt diese Entwicklung die Neutralität; gleichzeitig erhöht sie die Verantwortung des neutralen Staates für sein Verhalten⁵².

Eine Verwischung des Neutralitätsbegriffes hat auch auf der *innenpolitischen Ebene* stattgefunden: Im Bestreben, den Neutralitätsbegriff zu aktualisieren, sind in der Schweiz seit dem 1. Weltkrieg der Neutralität immer wieder neue Bedeutungsinhalte zugeschrieben worden, die mit ihrem ursprünglichen Sinn, ein bestimmtes strategisches Verhältnis vorzuschreiben⁵³, nur in einem losen Verhältnis stehen: Entsprechend wurden die außenpolitischen Maximen als bloße Teilaspekte der Neutralität gesehen, diese also zu einer solidarischen, disponiblen und universellen gemacht. Darin liegt nicht nur eine Überladung des Neutralitätsbegriffes sondern es werden auch Zielkonflikte überdeckt, die beispielsweise zwischen Neutralität und den Erfordernissen der Solidarität auftreten können⁵⁴.

3. Solidarität

a) Geschichte

Die Solidarität als außenpolitische Maxime ist im Text der Bundesverfassung nicht erwähnt und kann als solche – trotz vielen Beispielen humanitären Handelns der alten Eidgenossenschaft⁵⁵ – auch nicht auf eine so lange Tradition wie die Neutralität zurückblicken. Immerhin heißt es etwa schon in der

⁵⁰ Siehe zu diesen und anderen Beispielen den UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1481 ff. mit Hinweisen.

⁵¹ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 8), S. 524; DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 177 f.

⁵² DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 8), S. 524.

⁵³ DANIEL FREI, Umwelt (Anm. 8), S. 521.

⁵⁴ Zu diesen Zielkonflikten hinten, S. 338 f. Ein sachgerechteres Konzept des Verhältnisses der Neutralität und der anderen außenpolitischen Maximen zueinander ist hinten, S. 326 ff. zu entwickeln.

⁵⁵ Z. B. im Bereich der Aufnahme der Glaubensflüchtlinge.

Botschaft des Bundesrates betreffend die Wahrung der Neutralität im deutsch-französischen Krieg von 1870/71, die Schweiz solle «thätige Anteilnahme an den Leiden der Nachbarvölker» zeigen⁵⁶. Diese Haltung kam auch im Zusammenhang mit der Gründung des Roten Kreuzes zum Ausdruck⁵⁷ und steigerte sich im Ersten Weltkrieg bei vielen zur Idee der «philantropischen Neutralität»⁵⁸, d.h. zur Auffassung, das neutrale Abseitsstehen der Schweiz werde durch humanitäre Aktivitäten veredelt⁵⁹. Ein neuer Aspekt der Solidarität kam in der Botschaft zum Völkerbundsbeitritt von 1919 zum Ausdruck, wo es heißt, im Gegensatz zu militärischen Zwangsmaßnahmen müsse die Schweiz im «Bereich der wirtschaftlichen und der Verkehrs-Beziehungen ... im Interesse des Völkerbundes und in unserem eigenen mit dem Bunde solidarisch sein»⁶⁰, und wo die «Beziehungen, die in das Gebiet der humanitären Aufgaben fallen, die dem Schweizervolk seit langem eine Herzenssache sind» als Ergänzung der «wirtschaftlichen Solidarität» bezeichnet werden⁶¹. Hier trat der Gedanke einer Pflicht zur Zusammenarbeit mit der Staatengemeinschaft im Rahmen internationaler Organisationen in den Vordergrund. Erwähnung als Leitmotiv der schweizerischen Außenpolitik fand die Solidarität auch in Ansprachen von Bundesrat Calonder während des 1. Weltkrieges⁶² und von Bundesrat Motta in der Zwischenkriegszeit⁶³. In den Rang einer außenpolitischen Maxime wurde sie allerdings erst von Bundesrat Petitpierre im Zusammenhang mit der Aktivierung der Europapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg erhoben⁶⁴: Solidarität bedeutete hier die

⁵⁶ BBl 1870 III 826; vgl. DANIEL FREI, Sendungsgedanken in der schweizerischen Außenpolitik, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Nr. 6/1966, S. 107, und PETER SALADIN, Entwicklungshilfe (Anm. 15), S. 129, Anmerkung 23.

⁵⁷ Hinweise bei RIKLIN/MÖCKLI, a. a. O. (Anm. 1), S. 27.

⁵⁸ CARL ALBRECHT BERNOULLI, Stufen der schweizerischen Neutralität, in: Wir Schweizer, unsere Neutralität und der Krieg, Zürich 1915, S. 18.

⁵⁹ DANIEL FREI, Sendungsgedanken (Anm. 56), S. 107, mit Hinweisen auf die damalige Diskussion.

⁶⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, Bern (Verlag von Stämpfli) 1919, S. 43.

⁶¹ Botschaft Völkerbund 1919, a. a. O. (Anm. 60), S. 44.

⁶² Siehe DANIEL FREI, Neutralität – Ideal oder Kalkül?, Frauenfeld/Stuttgart 1967, S. 82.

⁶³ Sten Bull SR 46/1936, S. 33.

⁶⁴ RIKLIN/MÖCKLI, a. a. O. (Anm. 1), S. 27 f.; JÖRG SPÄNI-SCHLEIDT, a. a. O. (Anm. 30), S. 30 f.

Öffnung für die Anliegen und Nöte der kriegsgeschädigten europäischen Länder und die Bereitschaft zu tätiger Zusammenarbeit und Hilfeleistung. Mit dem Aufbrechen des Nord-Süd Konfliktes im Gefolge der Dekolonialisierung traten dann später Fragen der Entwicklungszusammenarbeit in den Vordergrund⁶⁵. Zu ihnen haben sich in jüngster Zeit insbesondere menschenrechtspolitische Aktivitäten gesellt⁶⁶.

b) Humanitäre und kooperative Solidarität

Inhaltlich erscheint die Maxime der Solidarität wenig genau bestimmt. Immerhin lassen Praxis und Doktrin zwei Bedeutungsebenen erkennen, die nicht immer deutlich auseinandergehalten werden, aber sich trotz des ihnen zu Grunde liegenden Gedankens, die Schweiz solle den Problemen anderer Staaten und Völker gegenüber nicht gleichgültig sein, in Geltungsgrund⁶⁷ und Tragweite deutlich unterscheiden.

Als *humanitäre Solidarität* bedeutet diese Maxime erstens den Einsatz für notleidende Menschen im Ausland in Kriegs- und Friedenszeiten: Solche Hilfe kann direkt den Betroffenen zu Gute kommen⁶⁸ (Hilfe an Kriegsopfer, Katastrophenhilfe, Asylgewährung und Flüchtlingshilfe, Entwicklungshilfeprojekte⁶⁹, Vorstöße zugunsten konkreter Opfer von Menschenrechtsverletzungen⁷⁰ etc.) oder in der Unterstützung von humanitären und ähnlichen Organisationen (IKRK, UNHCR, FAO, WHO etc.) und der aktiven Mitarbeit an der Weiterentwicklung des Völkerrechts (z.B. humanitäres Völkerrecht, Folterkonvention) bestehen.

Zweitens wird die Maxime im Sinne *kooperativer Solidarität* als Teilnahme an der internationalen Zusammenarbeit auch in wirtschaftlichen und sozialen Fragen verstanden⁷¹, d.h. als

⁶⁵ Dazu ausführlich hinten, S. 337 ff.

⁶⁶ Dazu hinten, S. 369 ff.

⁶⁷ Dazu hinten, S. 330 ff.

⁶⁸ Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976 vom 29. Juni 1977, BBl 1977 II 948; RIKLIN/MÖCKLI, a. a. O. (Anm. 1), S. 26 f.

⁶⁹ Gemäß Art. 2 des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0) sind «die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ... Ausdruck der Solidarität».

⁷⁰ Zur Abstützung der Menschenrechtspolitik auf die Maxime der Solidarität siehe Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982, BBl 1982 I 741.

«aktive Politik der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit», die auf der «Anerkennung einer Verantwortung» beruht, «die im kollektiven Interesse der Völkergemeinschaft liegt»⁷². Diese Solidarität findet ihren Ausdruck namentlich im Beitritt zu internationalen Organisationen inkl. solcher, die sich nicht primär mit humanitären Anliegen befassen, sondern irgendwie der Schweiz erlauben, ihren «Beitrag an die Anstrengungen aller Staaten (zu) erbringen, um jene Probleme zu lösen, die sich der gesamten Völkergemeinschaft stellen»⁷³.

c) Der Bezug zu Unabhängigkeitsziel und Neutralität

aa) Funktionenvielfalt

Die Betonung der Solidarität hatte historisch lange die Funktion, *Negativwirkungen* der Neutralität zu *kompensieren*: Gerade in Kriegszeiten erschien die neutrale Haltung der Schweiz dem Ausland oft als gleichgültiges Abseitsstehen von den wichtigen und moralisch gebotenen Kämpfen der Zeit; die Neutralität barg in solchen Perioden die Gefahr der Isolierung in sich. Mit ihrem humanitären Wirken und ihrer Bereitschaft zur Kooperation konnte die Schweiz solchen Tendenzen entgegenwirken und ihre Neutralität glaubwürdiger machen⁷⁴. Dieser Gedanke hat im Zusammenhang mit dem UNO-Beitritt neue Aktualität gewonnen, wie folgendes bundesrätliche Zitat illustriert:

«Die überlieferte Mahnung, die neutrale Schweiz solle sich nicht in fremde Händel mischen, verliert insofern an Gewicht, als zufolge der gegenseitigen Interdependenz auch fremde Probleme Allgemeingut werden und in zunehmendem Maße auch Staaten berühren, die nicht direkt daran beteiligt sind. Ein solches Abseitsstehen wird nicht mehr so sehr als eine lobenswerte Nichteinmischung in fremde Angelegenheiten betrachtet, sondern vielmehr als Mangel an weltweiter Solidarität.»⁷⁵

Heute sehen die Bundesbehörden darüber hinaus den direkten Bezug der Solidarität zum Unabhängigkeitsziel und sie betonen

⁷¹ UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I 504.

⁷² UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I 506.

⁷³ UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I 505. Von hier ist es nur ein kleiner Schritt, die Leistung guter Dienste ebenfalls als Ausdruck der Solidarität zu verstehen. (So RIKLIN/MÖCKLI, a. a. O. [Anm. 1], S. 27).

⁷⁴ RIKLIN/MÖCKLI, a. a. O. [Anm. 1], S. 24f. mit zahlreichen Quellenhinweisen; DANIEL FREI, Sendungsgedanken (Anm. 56), S. 109; TRAUGOTT WAHLEN, Sten Bull SR vom 19. September 1962, S. 250: «Denn die größte Gefahr, der die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in weiten Kreisen begegnet, ist der Vorwurf, daß sie nichts anderes sei als ein versteckter Egoismus.»

die Bedeutung der Maxime für den Frieden. So wird die Solidarität beispielsweise als «Ausdruck einer richtig verstandenen Politik zur Wahrung der Unabhängigkeit»⁷⁶ bezeichnet und die Botschaft zum UNO-Beitritt führt aus, «die Teilnahme an der weltweiten Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem und humanitärem Gebiet», als unser Beitrag an die Lösung globaler Probleme, sei eines der Instrumente, mit welchen die Schweiz «nach Kräften an der Gestaltung eines dauerhaften Friedens mitzuwirken» habe⁷⁷.

Solidarität hat darüber hinaus eine eminent moralische Komponente: Als «Ausfluß des menschlichen Gefühls der Zusammengehörigkeit über die nationalen Grenzen hinaus»⁷⁸ verkörpert sie unsere menschliche Verantwortung für das Schicksal notleidender Mitmenschen. In dieser Dimension reicht sie über die Funktion als Instrument zur Wahrung der Unabhängigkeit weit hinaus und so abgestützte Solidaritätsforderungen können durchaus in Konflikt mit dem Ziel der Wahrung nationaler Eigeninteressen treten. In dieser Hinsicht stellt, wie es Bundesrat WAHLEN einmal ausgedrückt hat, «das Begriffspaar Neutralität/Solidarität bis zu einem gewissen Grade eine Antithese» dar⁷⁹.

bb) Die friedenserhaltende Funktion der Solidarität:

Das Beispiel der Menschenrechtspolitik

Die schweizerische Menschenrechtspolitik⁸⁰ als Ausdruck der Solidarität dient nicht nur der Verbesserung des Loses unterdrückter und gequälter Menschen im Ausland, sondern auch generell der Friedenssicherung und damit letztlich der Erhaltung schweizerischer Unabhängigkeit: Wie das Völkerrecht anerkennt⁸¹, ist die Beachtung der Menschenrechte unerläßliche Voraussetzung für den Frieden: Art. 55 der UNO-Charta postuliert das Ziel der Förderung der Menschenrechte, «damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche ... Beziehungen herrschen ...» Die Allgemeine Menschenrechtser-

⁷⁵ UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1572.

⁷⁶ Richtlinien zur Regierungspolitik für 1968–1971, BBl 1968 I 1208.

⁷⁷ UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I 504.

⁷⁸ Richtlinien zur Regierungspolitik für 1968–1971, BBl 1968 I 1207f.

⁷⁹ Sten Bull SR vom 19. September 1962, S. 250.

⁸⁰ Siehe hinten, S. 369 ff.

⁸¹ Siehe auch den Überblick bei HELMUT RUMPF, Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot, Baden-Baden 1981, S. 27f.

klärung von 1948 stuft die Anerkennung der Menschenrechte u. a. als «Grundlage ... des Friedens in der Welt» ein, und die «Friendly Relations»-Deklaration der UNO-Generalversammlung von 1970⁸² sieht die Respektierung der Menschenrechte als eines der Fundamente des Weltfriedens. In der KSZE-Schlußakte anerkennen die Teilnehmerstaaten schließlich, daß die Beachtung der Menschenrechte «ein wesentlicher Faktor für den Frieden» ist⁸³. Diese Stellungnahmen reflektieren die geschichtliche Erfahrung, daß Staaten, die sich nach innen menschenverachtend gebärden, oft nach außen Aggressionen entfalten, und daß Unterdrückung das Potential von Aufständen in sich trägt, welche sich zu internationalen Konflikten ausweiten können⁸⁴.

Allerdings setzt die Verwirklichung der Menschenrechte den Frieden voraus⁸⁵; in allen Staaten der Welt hat die Kriegs- und Notstandssituation die Einschränkung der Grundfreiheiten zur Folge⁸⁶. Wie WILLY BRANDT zutreffend ausgeführt hat, «können wir uns alle großen Worte über Menschenrechte sparen», wenn «der Kampf um den Frieden nicht gewonnen wird»⁸⁷. Obwohl Menschenrechtspolitik prinzipiell der Friedenserhaltung dient, kann sie unter ungünstigen Bedingungen Spannungen auslösen und damit die Kriegsgefahr erhöhen. Das gilt besonders, wenn der internationale Druck auf eine Regierung ihren Sturz verursacht und das Land in einen Bürgerkrieg hineingezogen wird oder wenn sie zum zynisch eingesetzten Mittel der Machtpolitik mißbraucht wird⁸⁸. In solchen Situationen kann Menschenrechtspolitik in Konflikt mit dem völkerrechtlichen Friedensgebot geraten. Daraus läßt sich allerdings – gerade im Fall eines Kleinstaates wie der Schweiz – kein grundsätzliches Argument gegen eine einzelstaatliche Menschenrechtspolitik ableiten. Ziel menschenrechtspolitischer Vorstöße soll aber nicht die Stärkung eigener Macht, sondern immer die Verbesserung des Loses der Menschen im betreffenden Land sein. Allerdings darf das Kriterium der Gefährdung von Frieden und internationaler Stabilität in Betracht gezogen werden, wenn es um die

⁸² 3. Absatz der Präambel der «Friendly Relations»-Deklaration Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970 der UNO-Generalversammlung, UN Doc A/L. 600, Annexe, S. 8 ff.

⁸³ Prinzip VII Abs. 5.

⁸⁴ Siehe dazu LUZIUS WILDHABER, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 1979 II, S. 249 f.

⁸⁵ RUDOLF BINDSCHEDLER, Der Schutz der Menschenrechte und das Verbot der Einmischung, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin/New York 1981, S. 188; STANLEY HOFFMANN, Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal, in: Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Fall 1983, S. 31, mit Hinweisen auf die Behandlung dieses Themas bei KANT.

⁸⁶ RUDOLF BINDSCHEDLER, Schutz (Anm. 85), S. 188.

⁸⁷ DIE ZEIT, Nr. 30, vom 15. Juli 1977, zitiert nach RUDOLF BINDSCHEDLER, Schutz (Anm. 85), S. 188.

⁸⁸ RUDOLF BINDSCHEDLER, Schutz (Anm. 85), S. 189 f.

Wahl von Zeitpunkt und Mitteln menschenrechtspolitischer Maßnahmen geht⁸⁹.

d) Problembereiche

Das weitgefaßte Verständnis der Solidarität als Bereitsein zu internationaler Kooperation ist aus dem historischen Kontext ihrer Entstehung nach den beiden Weltkriegen zu verstehen: Die Bereitschaft, sich zum Völkerbund bzw. zum wiederentstandenen Europa zu öffnen und aus der selbstgewählten Igelstellung herauszukommen, stellte jeweils einen letztlich auch moralisch-humanitär begründeten Schritt der Solidarisierung mit dem von den Weltkriegen betroffenen Staaten dar. Im heutigen Zeitpunkt tiefgreifender Verflechtungen, welche – z. B. in den Bereichen von Wirtschaft, Energie und Kommunikation – Kooperation mit dem Ausland im schweizerischen Eigeninteresse unabdingbar machen, *jeglicher* grenzüberschreitenden Zusammenarbeit den Anschein moralischer Solidarverpflichtungen geben zu wollen, kann aber letztlich nur dazu führen, den Begriff der Solidarität auszuhöhlen und ihm jede verpflichtende Kraft zu nehmen: Solche Zusammenarbeit läßt sich eher mit der Maxime der Universalität⁹⁰ begründen, soweit sie überhaupt der prinzipienhaften Begründung bedarf. Ohne eine der beiden Bedeutungsebenen aufgeben zu wollen, ist deshalb für eine eher enge Definition zu plädieren, welche Solidarität erstens als Einsatz für hilfebedürftige, unterprivilegierte oder unter Unfreiheit und Ungerechtigkeit leidende Menschen, Völker und Staaten, und zweitens als Bereitschaft versteht, im Rahmen internationaler Organisationen oder sonst auf bi- oder multilateraler Ebene tatkräftig und mitverantwortlich an der Lösung drängender Probleme grenzüberschreitender Art mitzuarbeiten und die dafür notwendigen Leistungen zu erbringen.

⁸⁹ Ähnlich STANLEY HOFFMANN, a. a. O. (Anm. 85), S. 44. Allerdings kann es Situationen geben, die sich durch derart krasse Menschenrechtsverletzungen auszeichnen, daß sie sowieso schon Quelle internationaler Spannungen sind und Vorstöße zugunsten der Menschenrechte nicht die wirklichen Ursachen einer Verschlimmerung der internationalen Lage sein können. (So RUDOLF BINDSCHIEDLER, Schutz [Anm. 85], S. 189, im Hinblick auf Kambodscha unter Pol Pot.)

⁹⁰ Dazu hinten, S. 313 ff.

⁹¹ UNO-Bericht 1981, BB I 1982 I 556.

⁹² Vgl. vorne, S. 266 ff.

e) Völkerrechtliche Solidaritätspflichten?

aa) Eine allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit und zur Förderung der Menschenrechte

Die neutralitätsrechtlichen Pflichten der Schweiz haben ihre Wurzeln hauptsächlich im Völkerrecht; insofern ist die Neutralitätsmaxime Reflex einer völkerrechtlichen Pflicht zu einem bestimmten Verhalten. Die Solidaritätspolitik wird von den Bundesbehörden als Ausnützen jenes Freiraumes verstanden, welchen das Völkerrecht der Schweiz läßt⁹¹: Sie erscheint deshalb als Erbringen freiwilliger Leistungen der Schweiz. Die Schweiz hat in der Tat einen großen Spielraum, ob, in welchem Ausmaß und wemgegenüber sie kooperative oder humanitäre Solidarität üben will. Wenigstens *ansatzweise* und *punktuell* finden sich im modernen Völkerrecht Verpflichtungen der Staaten, miteinander zur Lösung globaler Probleme zusammenzuarbeiten und sich für die Linderung von Not, Elend und Ungerechtigkeit auch außerhalb der eigenen Grenzen einzusetzen.

Dem klassischen Völkerrecht mit seiner Betonung der Souveränität jeden Staates und seinem Charakter als Koexistenzrecht⁹² war die Idee fremd, daß die Staaten verpflichtet seien, miteinander zu kooperieren und einander zu helfen. Spätestens seit der Verabschiedung der UNO-Charta ist aber grundsätzlich anerkannt, daß angesichts der universellen Interdependenz der Staaten die Sicherung des «negativen» Friedens, d.h. der Abwesenheit von Krieg und anderen bewaffneten Auseinandersetzungen zur Erhaltung des Weltfriedens nicht genügt, sondern dafür auch die Verwirklichung «positiven» Friedens durch die Beseitigung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ungerechtigkeiten und anderen Kriegsursachen nötig ist⁹³. In diesem Sinne bezeichnet Art. 1 Ziff. 3 Charta «eine internationale Zusammenarbeit ..., um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen» als eines der Ziele der UNO, und gemäß Art. 55 in Verbindung mit 56 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, «gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten», um u. a. «die Verbesserung des Lebensstandards ... und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt» und die Lösung internationaler Wirtschafts- und So-

⁹³ HANSPETER NEUHOLD, Die Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Staaten: moralisches Postulat oder völkerrechtliche Norm?, in: Festschrift für Alfred Verdross, Berlin 1980, S. 576.

zialprobleme zu fördern. In der «Friendly Relations»-Deklaration der UNO-Generalversammlung von 1970 wird diese Verpflichtung konkretisiert und auf alle Staaten, inklusive der Nichtmitglieder der UNO ausgedehnt⁹⁴. Danach haben die Staaten «die Pflicht, ... miteinander auf den verschiedenen Gebieten zusammenzuarbeiten, um ... die internationale wirtschaftliche Stabilität und den internationalen wirtschaftlichen Fortschritt, den allgemeinen Wohlstand der Nationen und die internationale Zusammenarbeit frei von Diskriminierung ... zu fördern». Zudem «haben die Staaten bei der Förderung der universellen Respektierung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ... zusammenzuarbeiten»⁹⁵, wobei der Begriff der Menschenrechte umfassend, d.h. unter Einschluß der sozialen Rechte zu verstehen ist. Insgesamt zielt die Deklaration auf die Weiterentwicklung des Völkerrechts zu einem allgemeinen internationalen Wohlfahrtsrecht hin⁹⁶; zusammen mit der Charta statuiert sie eine völkerrechtliche Grundpflicht der Staaten zur internationalen Zusammenarbeit^{97, 98}. Konkretisiert wird diese Pflicht für wichtige Teilbereiche durch die Satzungen vieler internationaler Organisationen⁹⁹.

Eine allgemeine und grundsätzliche Pflicht der Staaten, sich über ihre Grenzen hinaus für die Achtung und Förderung der *Menschenrechte* zu engagieren – und das heißt letztlich: Solidarität mit den Verfolgten und Geschundenen zu üben – ergibt sich nicht nur aus der «Friendly-Relations»-Deklaration, sondern auch aus der Verpflichtung der Staaten durch Art. 55/56, miteinander und zusammen mit der UNO sich für die allge-

⁹⁴ HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 593; VERDROSS/SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, S. 310.

⁹⁵ Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970, UN Doc. A/L. 600, Annexe, S. 8 ff.; deutsche Übersetzung zitiert nach HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 588 f.

⁹⁶ VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 311; HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 575 ff.

⁹⁷ So VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 310.

⁹⁸ Der Grundsatz der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ist auch im Prinzip IX (Zusammenarbeit zwischen den Staaten) der KSZE Schlußakte verankert. Vgl. dazu HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 589 ff.

⁹⁹ Z. B. Art. 1 Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) vom 16. November 1945 (SR O.401); Präambel der Satzung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) vom 16. Oktober 1945 (SR 0.910.5); Art. 1 lit. b der Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949 (SR 0.192.030).

meine Förderung der Menschenrechte einzusetzen. In Konkretisierung dieser Pflicht bestimmen die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948¹⁰⁰ und die UNO-Menschenrechtspakte von 1966¹⁰¹ in ihren Präambeln, daß sich die Staaten und alle Organe der Gesellschaft für die allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung der Menschenrechte im nationalen und internationalen Bereich engagieren müssen¹⁰².

*bb) Die Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit
als völkerrechtliches «soft-law»*

Die allgemeine Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit und zur Förderung der Menschenrechte ist im jetzigen Zeitpunkt eines Entwicklungsprozesses, der durchaus in klares und detailliertes Recht münden könnte, noch sehr unbestimmt. In der Normbildung am weitesten fortgeschritten sind die Arbeiten wohl für den Teilbereich der Unterstützung der Entwicklungsländer durch die Industrienationen. Der für die Solidaritätsmaxime bedeutungsvollen Frage, ob das geltende Völkerrecht eine Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit statuiert, ist deshalb hier ausführlicher nachzugehen:

Quellen

Die «Friendly Relations»-Deklaration führt zusätzlich zur Statuierung der erwähnten allgemeinen Kooperationspflicht aus, die «Staaten sollten bei der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums auf der ganzen Welt, besonders jenes der Entwicklungsländer, zusammenarbeiten». Obwohl die spezifische Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit durch die Formulierung als bloße «Soll»-Bestimmung gegenüber der allgemeinen Kooperationspflicht deutlich abgeschwächt wurde, hat hier die Forderung der Vertreter der Dritten Welt ihren Niederschlag gefunden¹⁰³, daß die Entlassung der ehemaligen Kolonien in die Unabhängigkeit der Ergänzung auf wirtschaftlichem Ge-

¹⁰⁰ Resolution 217 (III) der UNO-Generalversammlung; deutsche Übersetzung in SARTORIUS, Bd. II, München 1983, Nr. 19.

¹⁰¹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, deutsche Übersetzung in SARTORIUS, a. a. O. (Anm. 100), Nr. 20 bzw. 21, beide vom 19. Dezember 1966.

¹⁰² Diese Forderungen bilden die Basis für die Diskussion der UNO um eine neue Weltwirtschaftsordnung, in deren Rahmen sich auch die Auseinandersetzung um eine Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit abspielt.

¹⁰³ Wichtige Etappen dieser Diskussion sind:

– Deklaration und Aktionsprogramm der Generalversammlung über die

biet bedürfe, um vergangenes Unrecht auszugleichen und die neuen Staaten nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch lebensfähig und selbständig zu machen.

Der Gedanke einer Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit ist in der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten von 1974 wieder aufgenommen und dort umfassend behandelt worden. Die Charta beinhaltet die bisher bedeutungsvollste Verankerung einer solchen Beistandspflicht, welche in verschiedenen Artikeln¹⁰⁴ angesprochen wird: Gemäß Art. 11 «sollen» alle Staaten die internationalen Organisationen unterstützen, welche im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Art. 17 bezeichnet die «internationale Zusammenarbeit für die Entwicklung» als «die gemeinsame Aufgabe aller Staaten» und bestimmt, jeder Staat solle «an den Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Beschleunigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mitwirken». Laut Art. 22 sollen «schließlich alle Staaten» den allgemein anerkannten oder einvernehmlich festgelegten Entwicklungsbedürfnissen und -zielen der Entwicklungsländer entsprechen», indem sie den Zufluß von technischen und wirtschaftlichen Entwicklungshilfsmitteln fördern und sich bemühen, die staatliche Entwicklungshilfe zu erhöhen.

Die Charta verkörpert in verschiedenen Hinsichten eine bedeutungsvolle Etappe in der Entwicklung des Völkerrechts: Sie baut klar auf der Erkenntnis auf, daß alle Staaten wirtschaftlich voneinander abhängig sind und anerkennt mit ihrer Tendenz zur privilegierten Behandlung der Entwicklungsländer eine Verantwortung der Industriestaaten für den Abbau wirtschaftlicher Ungleichheiten. Mit der Postulierung eines Prinzips weltweiter Solidarität wendet sich die Charta von einem Verständnis ab¹⁰⁵, welches das Völkerrecht als

Errichtung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung vom 1. Mai 1974, GV Res. 3201 (S-VI) und 3202 (S-VI).

– Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations vom 24. 10. 1970, GV Res. 2625 (XXV).

– Charta der Wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten vom 12. 12. 1974, GV Res. 3281 (XXIX), deutsche Übersetzung in: Vereinte Nationen 4/1975, S. 117 ff.

Literatur hierzu: CHRISTIAN TOMUSCHAT, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, ZaöRV 36/1976, S. 444 ff.; HARALD STEMBERG, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, Berlin 1982.

¹⁰⁴ Vgl. auch Art. 8, 9, 16, 24 der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten.

¹⁰⁵ Die Solidaritätsidee hat allerdings ihre Vorläufer schon bei den Völkerrechtsklassikern: siehe OTTO KIMMINICH, Einführung in das Völkerrecht,

Koexistenzrecht versteht und macht einen bedeutsamen Schritt in Richtung einer «Weltinnenpolitik», die über formelle Gleichheit hinaus materielle Voraussetzungen für eine ausgeglichene Verteilung ökonomischer Macht unter den Staaten schaffen will.

Rechtscharakter

Die «Friendly Relations»-Deklaration, die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten und andere UN-Beschlüsse ähnlichen Inhalts sind keine Vertragswerke. Als Resolutionen der UNO-Generalversammlung entfalten sie keine direkte Rechtsverbindlichkeit. Dies gilt besonders für die Charta, die gegen den Willen der meisten Industriestaaten angenommen wurde¹⁰⁶. Bei einem solchen Abstimmungsausgang kann nicht argumentiert werden, die Annahme der Charta bringe zum Ausdruck, daß hier allgemein anerkanntes Völkergewohnheitsrecht kodifiziert worden sei, bzw. sie bilde den Ausgangspunkt für die Bildung neuen Gewohnheitsrechts¹⁰⁷. Noch weniger läßt sich die Meinung vertreten, hier sei die allgemeine – inhaltlich unbestimmte – Kooperationspflicht gemäß Art. 55/56 Charta in rechtsverbindlicher Weise konkretisiert worden¹⁰⁸.

Damit ist die Frage nach dem Rechtscharakter der Charta aber nicht erledigt. Verschiedene ihrer Regeln sind in der internationalen Gerichts- und Staatenpraxis zur Begründung juristischer Argumente herangezogen worden¹⁰⁹; zudem ergibt sich aus den Materialien, daß die hier interessierenden Postulate, wonach die Industriestaaten Entwicklungshilfe leisten und den

München 1984, S. 330, mit Hinweis auf EMERIC DE VATTEL, *Droit des Gens* 1758, Buch II, Kap. 1, § 2.

¹⁰⁶ In der Abstimmung in der UN-Generalversammlung stimmten sechs westliche Staaten dagegen (USA, Großbritannien, BRD, Belgien, Luxemburg, Dänemark) und 10 weitere westliche Industriestaaten enthielten sich der Stimme; siehe CHRISTIAN TOMUSCHAT, *Charta* (Anm. 103), S. 444.

¹⁰⁷ CHRISTIAN TOMUSCHAT, *Charta* (Anm. 103), S. 470. Allgemein zur Bedeutung von Deklarationen und Resolutionen der UN-Generalversammlung für das Völkergewohnheitsrecht siehe DERSELBE, a. a. O., S. 467 ff. mit zahlreichen Hinweisen; VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 405 ff.

¹⁰⁸ So auch ERNST PETERSMANN, *Internationales Recht und Neue Internationale Wirtschaftsordnung*, Archiv des Völkerrechts 18/1979–1980, S. 35 f., und CHRISTIAN TOMUSCHAT, *Charta* (Anm. 103), S. 471 f.

¹⁰⁹ ERNST PETERSMANN, a. a. O. (Anm. 108), S. 36 mit Hinweis auf das Schiedsverfahren über die Nationalisierung amerikanischer Erdölkonzessionen durch Libyen, *Texaco Overseas Petroleum Company et California Asiatic Oil Company v. Gouvernement de la République arabe de Libye*, Schiedsgerichtsurteil vom 19. Januar 1977, ILM 17/1978 1 ff., Ziff. 85; abgedruckt bei MÜLLER/WILDHABER, a. a. O. (Anm. 32), S. 44 f.

Staaten der Dritten Welt beistehen sollen, nicht auf den grundsätzlichen Widerstand des Westens stießen¹¹⁰. Deshalb ist für jeden Artikel der Charta einzeln abzuklären, ob und in welchem Ausmaß er normative Wirkung entfaltet¹¹¹.

Für die Pflicht zur Leistung von Entwicklungshilfe ergibt sich folgendes:

- Diese Pflicht ist in den genannten Art. 11, 17 und 22 so allgemein formuliert, daß es sich dabei nicht um eigentliche Rechtsregeln (rules) handeln kann; sie sind nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen weiterer Konkretisierung durch internationale Verträge oder durch Beschlüsse von in der Entwicklungszusammenarbeit direkt tätigen internationalen Organisationen, um in die Realität umgesetzt werden zu können. Als «standards» und «principles»¹¹² sind sie nicht direkt rechtsverbindlich, funktionieren aber bei der Weiterentwicklung des Rechts als Wegweiser und Zielgrößen¹¹³.
- Mit der Durchsetzung der «Soll»-Formel in diesen Bestimmungen konnte der Westen gegen den anfänglichen Widerstand der Dritten Welt eine Formulierung durchsetzen, welche schon vom Wortlaut her eine rechtlich verbindliche Wirkung ausschließt¹¹⁴. Allerdings darf daraus nicht voreilig abgeleitet werden, die Industriestaaten könnten der grundsätzlichen Verpflichtung zur Leistung von Entwicklungshilfe nach freiem Belieben nachkommen. Seit rund zwei Jahrzehnten leisten sie regelmäßig solche Hilfe und sie haben auch die Beschlüsse der UNO zu den Entwicklungsdekaden¹¹⁵, wichtige Beschlüsse der UNCTAD und anderer mit Entwicklungsfragen befaßter Organe und Organisationen mitgetragen. Damit sind sie in der Praxis der Pflicht zur Entwick-

¹¹⁰ ERNST PETERSMANN, a.a.O. (Anm.108), S.37; unakzeptabel waren vor allem die Erklärungen zur Enteignung und zu den Rohstoffkartellen.

¹¹¹ ERNST PETERSMANN, a.a.O. (Anm.108), S.38; CHRISTIAN TOMUSCHAT, Charta (Anm.103), S.460f.

¹¹² Vgl. hinten, S.334f.

¹¹³ CHRISTIAN TOMUSCHAT, Charta (Anm.103), S.478.

¹¹⁴ CHRISTIAN TOMUSCHAT, Charta (Anm.103), S.460, 464. Der englische Originaltext verwendet den Begriff «should».

¹¹⁵ CHRISTIAN TOMUSCHAT, Charta (Anm.103), S.460 und 464. Vgl. etwa Resolution 35/56 der UNO-Generalversammlung vom 5.12.1980, Anhang betr. die internationale Entwicklungsstrategie für die Dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen (1981–1990), Vereinte Nationen 2/1981, S.64; auszugsweise abgedruckt bei MÜLLER/WILDHABER, a.a.O. (Anm.32), S.385f. Die Schweiz begrüßte die Strategie und schloß sich ihr an: siehe Bericht zur Außenwirtschaftspolitik vom 21. Januar 1981, BBl 1981 I 560.

lungshilfe in der weit offenen Form, in der sie in der Charta verankert ist, grundsätzlich zu einem guten Stück nachgekommen. Das Vertrauensprinzip erlaubt den Staaten der Dritten Welt, auch ohne ausdrückliche Anerkennung einer Rechtspflicht durch die Industriestaaten davon auszugehen, daß diese auch künftig zur Erbringung solcher Leistungen bereit sind¹¹⁶. Der Grundsatz, daß die Industriestaaten prinzipiell zur Leistung von Entwicklungshilfe verpflichtet sind, wobei allerdings Art, Ausmaß und Anspruchsberechtigte dieser Hilfe offen bleiben, hat deshalb noch nicht den Rang von Völkergewohnheitsrecht erlangt, stellt aber, wie ein großer Teil der Lehre¹¹⁷ m. E. zu Recht annimmt, völkerrechtliches «soft law» dar¹¹⁸.

cc) Exkurs: Ein Recht auf Entwicklung?

Wie sehr die Diskussion um die Existenz einer grundsätzlichen völkerrechtlichen Solidaritätsverpflichtung der Staatengemeinschaft für ihre armen und ärmsten Mitglieder in Gang gekommen ist, zeigen die Bestrebungen innerhalb und außerhalb der UNO um die Anerkennung eines Rechts auf Entwicklung¹¹⁹.

¹¹⁶ HARALD STEMBERG, a. a. O. (Anm. 103), S. 168.

¹¹⁷ HARALD STEMBERG, a. a. O. (Anm. 103), S. 168 mit Hinweisen.

¹¹⁸ Unter «soft law» (vgl. z. B. DANIEL THÜRER, «Soft law» – eine neue Form von Völkerrecht?, ZSR 1985 I, S. 429 ff., und THOMAS COTTIER, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne, ZSR 1984 I, S. 413 ff.) versteht die Lehre von internationalen Organisationen oder Konferenzen beschlossene Normen, welche (noch) nicht rechtsverbindlich sind, trotzdem aber Rechtswirkungen erzeugen, indem sie z. B. bei der Auslegung geltenden Rechts als Hilfsmittel zugezogen werden (DANIEL THÜRER, a. a. O., S. 446 ff.). «Soft law» kann zudem Staaten, die ihnen zugestimmt haben, kraft des Vertrauensprinzips verwehren, einem anderen an der Beschlußfassung beteiligten Staat ihre völlige Unverbindlichkeit oder Völkerrechtswidrigkeit vorzuhalten (DERSELBE, a. a. O., S. 445 f.). «Soft law»-Regeln können eine Etappe in der Entwicklung von Völkerrecht bilden, indem sie entweder eine Vorstufe zur Verabschiedung eines Vertragswerkes oder den Ausgangspunkt für die Bildung von Völkergewohnheitsrecht bilden (DERSELBE, a. a. O., S. 449 f.). Beispiele von «soft law» sind etwa die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948, die KSZE-Schlußakte oder – im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechtes – Verhaltenskodizes internationaler Organisationen (zu diesen Beispielen siehe DERSELBE, a. a. O., S. 434 ff.).

¹¹⁹ Zum Stand der Diskussion um ein Recht auf Entwicklung siehe WOLFGANG BENEDEK, Das Recht auf Entwicklung in universeller Sicht und im Rahmen des afrikanischen Menschenrechtsschutzes, in: Hans Joachim Konrad (Hrsg.), Grundrechtsschutz und Verwaltungsverfahren, Berlin 1985, S. 275 ff. CHRISTIAN TOMUSCHAT, Das Recht auf Entwicklung, Gyl 25/1982, S. 85 ff.; RENÉ-JEAN DUPUY (Hrsg.), Le Droit au Développement

In den Grundzügen läßt sich die Idee eines Rechts auf Entwicklung bis in die vierziger Jahre zurückverfolgen¹²⁰. Aktuell geworden ist sie anfangs der siebziger Jahre, als der Senegalese KEBA M'BAYE das Konzept eines «droit au développement comme droit de l'homme»¹²¹ in die Diskussion warf und KAREL VASAK das Recht auf Entwicklung in die Liste seiner als «dritte Generation der Menschenrechte» postulierten «Solidaritätsrechte»¹²² aufnahm¹²³. Als Begriff fand das Recht auf Entwicklung erstmals im Jahre 1977 Eingang in eine Resolution der UNO; seither gehört es fest zur politischen Rhetorik der Organisation¹²⁴. Als juristisch verbindlicher Anspruch hat es bisher aber keine explizite Anerkennung gefunden: Die Arbeiten an einem entsprechenden Deklarationsentwurf sind festgefahren¹²⁵. Grund dafür ist nicht nur das Zögern der westlichen Industriestaaten, zusätzliche Pflichten den Entwicklungsländern gegenüber zu akzeptieren, sondern in erster Linie der zu ausufernde, unbestimmte und widersprüchliche Charakter des postulierten Rechts: Was ist sein Inhalt über die bereits garantierten Ansprüche der sozialen Menschenrechte hinaus? Wer soll sein Träger sein, der einzelne Arme, die Völker und Staaten der südlichen Hemisphäre oder die Dritte Welt als Gesamtheit? An wen richtet sich das Recht? An jeden (westlichen *und* östlichen?) Industriestaat je einzeln oder an die Staatengemeinschaft insgesamt bzw. an die internationalen Organisationen¹²⁶? Auch wenn das dem Recht auf Entwicklung zugrunde liegende Prinzip internationaler Solidarität Anerkennung verdient, läßt es sich kaum als individuelles Menschenrecht konzeptualisieren¹²⁷.

du Plan International, Académie de Droit International de la Haye, Colloque 1979, The Hague/Boston/London 1980; HARALD HOHMANN, Recht auf Entwicklung in der internationalen Diskussion, Vereinte Nationen Nr. 2/1982, S. 59 ff.

¹²⁰ PHILIP ALSTON, The Right to Development at the International Level, in: René-Jean Dupuy, Le Droit au Développement au Plan International, Académie de Droit International de la Haye, Colloque 1979, The Hague/Boston/London 1980, S. 100.

¹²¹ So der Titel eines Vortrags gehalten 1972 vor dem Institut International du Droit de l'Homme in Straßbourg.

¹²² Zu diesen Rechten gehören auch ein Recht auf Frieden, Recht auf Umwelt und Recht auf das gemeinsame Erbe der Menschheit: siehe dazu KAREL VASAK, For the Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity, Inaugural Lecture to the Tenth Study Session of the International Institute of Human Rights, Straßburg 1979; DIEGO URIBE VARGAS, La troisième génération des Droits de l'homme, Académie de Droit International, Recueil des cours 1984 I, The Hague/Boston/London, S. 359 ff.

¹²³ WOLFGANG BENEDEK, a. a. O. (Anm. 119), S. 287 f.

¹²⁴ CHRISTIAN TOMUSCHAT, Recht auf Entwicklung (Anm. 119), S. 85.

¹²⁵ Vereinte Nationen NR 3/1985, S. 96; WOLFGANG BENEDEK, a. a. O. (Anm. 119), S. 293 f. Das Recht auf Entwicklung fand bis heute einzig in Art. 22 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker von 1981 (Charta von Banjul) Eingang. Siehe dazu WOLFGANG BENEDEK, a. a. O., S. 294 f.

¹²⁶ Zu diesen und anderen Schwierigkeiten siehe CHRISTIAN TOMUSCHAT, Recht auf Entwicklung (Anm. 119), S. 86 ff., S. 90, 102 f.; PHILIP ALSTON, a. a. O. (Anm. 120), S. 106 ff.

¹²⁷ WOLFGANG BENEDEK, a. a. O. (Anm. 119), S. 302 f., 308; CHRISTIAN TOMUSCHAT, Recht auf Entwicklung (Anm. 119), S. 105; LUZIUS WILDHABER,

4. Universalität

a) Geschichte und Inhalt

Ohne den Begriff zu nennen, wurde die Grundidee der Universalitätsmaxime bereits in der Botschaft zum Völkerbundsbeitritt erwähnt, wo es heißt, dem Neutralen falle die Aufgabe zu, die diplomatischen Beziehungen auch mit völkerbundsbrüchigen Mitgliedstaaten aufrecht zu erhalten, da der Abbruch solcher Beziehungen «häufig den Krieg nach sich zieht» und es im Interesse der Friedenssicherung notwendig sei, daß der Bundesbrüchige via den Kontakt zur Schweiz den Weg in den Völkerbund zurückfinden könne¹²⁸. Die Bereitschaft, grundsätzlich mit allen Staaten ungeachtet ihrer Stellung in der internationalen Staatengemeinschaft Beziehungen zu pflegen, wird hier implizit als notwendige Konsequenz der Neutralität verstanden. Staatsmaxime im Sinne eines umfassenden Prinzips «der weltumfassenden Beziehungen zu allen Staaten»¹²⁹, das der Neutralität und Solidarität zur Seite tritt, ist die Universalität erst seit dem 2. Weltkrieg: Sie fand ihren Ausdruck zuerst in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der UdSSR¹³⁰ und dann primär in der Anerkennung der afrikanischen und asiatischen Staaten, die aus der Kolonialherrschaft in die Unabhängigkeit entlassen wurden¹³¹.

Heute lassen sich der Universalität zumindest *drei Teilgehalte* entnehmen:

- Erstens bedeutet sie in ihrem ursprünglichen Sinn, daß die Schweiz grundsätzlich mit allen Staaten diplomatische Beziehungen unterhält und sie als Völkerrechtssubjekte *anerkennt*, sofern die betreffende Körperschaft über ein bestimmtes Gebiet, eine Bevölkerung und eine Regierung verfügt, die tatsächliche Herrschaftsgewalt ausübt und zudem Gewähr dafür besteht, daß sie von Bestand ist¹³².

Wirtschaftsvölkerrecht im Nord-Süd-Verhältnis, in: Festschrift für Kurt Furgler, Zürich/Köln 1984, S. 281.

¹²⁸ Botschaft Völkerbund 1919, a. a. O. (Anm. 60), S. 44 f.

¹²⁹ UNO-Bericht 1977, BBl 1977 II 941.

¹³⁰ Siehe dazu HEINZ KLARER, Die schweizerische Praxis der völkerrechtlichen Anerkennung, Zürich 1981, S. 104 ff., insbesondere S. 134.

¹³¹ Diese Praxis ist bei HEINZ KLARER, a. a. O. (Anm. 130), S. 219 ff., detailliert dargestellt.

¹³² HEINZ KLARER, a. a. O. (Anm. 130), zusammenfassend S. 357. MÜLLER/WILDHABER, a. a. O. (Anm. 32), S. 154 ff. mit zahlreichen Beispielen für die

- Zweitens wird der Universalität der Grundsatz zugeschrieben, daß die Schweiz prinzipiell mit allen Staaten *zusammenarbeitet* und daß insbesondere im Bereich der Außenwirtschaftspolitik kein Land von Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz ausgeschlossen werden soll¹³³. Konkret kann sich dieser Grundsatz beim Entscheid über den Anschluß an Wirtschaftsboykotte auswirken¹³⁴.
- Schließlich ist der Universalität von den Bundesbehörden im Zusammenhang mit dem UNO-Beitritt der Sinn zugeschrieben worden, daß sie verlange, die Schweiz könne «politischen»¹³⁵ Organisationen nur beitreten, wenn diese infolge der Mitgliedschaft fast aller Länder der Welt universelle Bedeutung erlangt hätte¹³⁶.

Ein neuer Aspekt des Universalitätsprinzips zeichnet sich in der Praxis der Bundesbehörden im Zusammenhang mit Aus-

schweiz. Praxis. Der Bundesrat faßte seine Praxis in einer Antwort auf eine einfache Anfrage vom 17. Februar 1982 wie folgt zusammen: «Selon une pratique constante et conforme au droit des gens, la Suisse ne reconnaît que les Etats. La reconnaissance n'est possible que si les trois éléments constitutifs suivants sont réunis: un territoire, une population et un gouvernement. Les changements de gouvernement – qu'ils se produisent dans le respect des formes constitutionnelles ou à la suite d'événements révolutionnaires – sont une affaire interne de l'Etat et, à ce titre, ne relèvent pas du droit international» (SJIR 1983, S. 209).

¹³³ SILVIO ARIOLI, Weltwirtschaft und Neutralität, in: Schlußbericht des Seminars über «Die schweizerische Neutralität im Zeitalter der weltweiten Interdependenz», Nationale schweizerische UNESCO-Kommission, Bern 1983, S. 69; BENEDIKT VON TSCHARNER, Außenwirtschaft und Außenwirtschaftspolitik der Schweiz, Zürich 1984, S. 39.

¹³⁴ Im Falle der amerikanischen Aufforderung vom Juli 1985, sich dem Boykott des Flughafens Beirut anzuschließen, argumentierte der Bundesrat allerdings nicht mit der Universalitätsmaxime, sondern er führte aus, die Schweiz lege großen Wert auf die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und sie könne sich deshalb wegen des schweizerisch-libanesischen Luftfahrtübereinkommens von 1955 dem Boykott nicht anschließen (Pressemitteilung des EDA vom 15. August 1985).

¹³⁵ Früher wurde zwischen der «politischen» und der «technischen» UNO unterschieden. Mit der politischen UNO waren die zum großen Teil mit politischen Fragen betrauten Hauptorgane der Organisation gemeint, mit der technischen UNO die Nebenorgane und Spezialorganisationen, die sich mit verschiedenen Teilaspekten der internationalen Zusammenarbeit befassen. Diese Differenzierung der internationalen Zusammenarbeit war ursprünglich gerechtfertigt. Sie ist aber heute, wo sämtliche Tätigkeiten der Vereinten Nationen immer mehr eine Einheit bilden, überholt (UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I 529).

¹³⁶ UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1557 ff.; UNO-Bericht 1971, BBl 1972 I 46 ff.; UNO-Bericht 1977, BBl 1977 II 941.

tritten anderer Staaten aus Unter- und Sonderorganisationen der UNO ab: So erklärte das EDA im Zusammenhang mit dem Austritt Großbritanniens aus der UNESCO, unser Land trete für die Universalität internationaler Organisationen ein und wende sich gegen Entscheidungen, die dieses Prinzip in Frage stellen könnten¹³⁷. Angesichts der Politisierung dieser Organisationen, welche die Unterscheidung zwischen «technischen» und «politischen» Organisationen zunehmend verwischt, erscheint diese Haltung als folgerichtige Konsequenz des Grundsatzes, daß die Schweiz nur universellen politischen Organisationen angehören soll.

b) Der Bezug zu Unabhängigkeitsziel, Neutralität und Solidarität

Das Universalitätsprinzip findet heute seine sachliche Rechtfertigung in der weltweiten Interdependenz der meisten Lebensbereiche, welche die völlige Ignorierung bestimmter Staaten oder Organisationen erschwert; juristisch läßt sie sich generell mit dem universell anerkannten völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit und Gleichberechtigung aller Staaten¹³⁸ begründen. Insofern entspricht die Universalitätsmaxime der Praxis vieler anderer Staaten und stellt trotz aller Rhetorik keine spezifisch schweizerische Besonderheit dar.

Daneben weist die Universalitätsmaxime allerdings auch enge Bezüge zur Neutralität und zum Unabhängigkeitsziel auf. Deutlich zeigt sich das, wie etwa KLARER für die Neutralität herausgearbeitet hat, bei der *Staatenanerkennung*:

«Während im 19. Jahrhundert die Großmächte gemeinsam die universellen Probleme gelöst und somit eine Art von Aufsichtsfunktion ausgeübt hatten, welche sich unter anderem darin zeigte, daß sie in einer Weise über Anerkennung oder Nichtanerkennung von Neustaaten und neuen Regierungen beschlossen, die mehr oder weniger maßgebend war für Kleinstaaten wie die Schweiz, hatte die Spaltung des bisherigen Völkerrechtskreises in ideologische Gruppen für das Gebiet der Anerkennung gewisse Konsequenzen. Je nach den politischen Interessen sprachen nun einzelne Machtblöcke die Anerkennung neuer Staaten und Regierungen aus oder verweigerten diese.

Diese Änderung hatte vor allem Auswirkungen für die Schweiz, welche sich eine eigene Anerkennungspraxis zu schaffen hatte, wenn sie nicht in die

¹³⁷ Agenturmeldung in der NZZ vom 6. 12. 1985.

¹³⁸ Art. 2 Ziff. 1 der UNO-Charta, welche bekanntlich mit Ausnahme einiger Kleinstaaten, der beiden Korea und der Schweiz von allen Staaten als Grundlage für ihren Verkehr miteinander anerkannt ist.

Auseinandersetzungen der Großmächte einbezogen werden, sondern ihre traditionelle Neutralitätspolitik fortsetzen wollte.

Die Schweiz fand die Lösung dieses Problems einerseits im Grundsatz der Universalität, aufgrund dessen sie gewillt ist, mit allen Staaten – ohne Rücksicht auf deren politische Zielsetzung – Beziehungen zu unterhalten, und andererseits darin, keine Regierungen mehr ausdrücklich anzuerkennen, um so nicht gezwungen zu sein, zu innenpolitischen Vorgängen in Drittstaaten Stellung nehmen zu müssen.»¹³⁹

Das Universalitätsprinzip als Instrument zur Erhaltung der schweizerischen Unabhängigkeit hat spezifische Funktionen, die über die Neutralität hinausgehen: Eine der zentralen Strategien des in wirtschaftlicher, kultureller und beschränkt auch in politischer Hinsicht vom Ausland abhängigen¹⁴⁰ Kleinstaates Schweiz zur Maximierung seiner Unabhängigkeit besteht in der größtmöglichen Streuung seiner Beziehungen und damit seiner Abhängigkeitsverhältnisse¹⁴¹.

In ihrer Ausprägung als Bereitschaft zur (wirtschaftlichen) Zusammenarbeit mit allen Staaten berührt sich die Universalitätsmaxime schließlich mit der kooperativen Solidarität¹⁴².

c) Problembereiche

Die Universalitätsmaxime stößt sich an zwei modernen Entwicklungen, die nicht nur ihre konsequente Durchführung erschweren, sondern auch zu Zielkonflikten mit anderen hochwertigen Prinzipien führen.

Heute haben Befreiungsbewegungen insofern beschränkte Völkerrechtssubjektivität¹⁴³, als sie beispielsweise von der UNO anerkannt und im Rahmen der Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuzkonventionen an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind¹⁴⁴. Ihre Existenz bewirkt, daß der Grundsatz, nur Staaten, nicht Regierungen anzuerkennen¹⁴⁵, in der Praxis

¹³⁹ HEINZ KLARER, a. a. O. (Anm. 130), S. 356.

¹⁴⁰ Dazu vorne, S. 263 ff.

¹⁴¹ ALOIS RIKLIN, *Grundlegung* (Anm. 3), S. 36 f.; ANDRÉ JAEGGI, *Unabhängigkeit als Politik*, Bern 1983, S. 139.

¹⁴² Zu diesem Begriff vorne, S. 300.

¹⁴³ Vgl. hierzu VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 239 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

¹⁴⁴ Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates über die Zusatzprotokolle der Genfer Rotkreuzkonventionen, BBl 1981 I 963. Die Schlußakte haben 5 Befreiungsbewegungen unterzeichnet, darunter die PLO und die SWAPO.

¹⁴⁵ So die Begründung des Bundesrates für die Nichtanerkennung der SWAPO in seiner Antwort vom 13. Dezember 1976 auf eine kleine Anfrage *Carobio*, Amtl Bull NR 1976 I, S. 1733.

nicht immer zu befriedigenden Resultaten führt. Der Entscheid z. B., die PLO nicht *de iure* anzuerkennen, aber doch mit ihr *de facto* Kontakte zu pflegen¹⁴⁶, illustriert die Problematik. Der Grundsatz gibt auch keine Kriterien für die Behandlung von Konfliktsituationen ab, in welchen zwei Regierungen sich das Recht streitig machen, legitime Vertreterin des betreffenden Landes zu sein¹⁴⁷.

In ihrer Ausprägung als Universalität in den Wirtschaftsbeziehungen gerät die Maxime zunehmend in ein Spannungsverhältnis mit dem Phänomen, daß unter bestimmten Voraussetzungen Wirtschaftsboykotte oder der Abbruch diplomatischer, kultureller, sportlicher und ähnlicher Beziehungen von internationalen Organisationen und von der Staatengemeinschaft als legitimes Druckmittel gegen Staaten betrachtet werden, welche die Menschenrechte in grober Weise verletzen¹⁴⁸.

d) Eine völkerrechtliche Pflicht zur Universalität?

Eine Rechtspflicht zur Anerkennung von Staaten läßt sich im Völkerrecht nicht nachweisen¹⁴⁹; es liegt deshalb im Entscheid der souveränen Staaten, welche Beziehungen sie pflegen wollen¹⁵⁰. Grundsätzlich, wenn auch in wenig bestimmtem Ausmaß, wird die Freiheit aber durch die allgemeine Kooperationspflicht des modernen Völkerrechts¹⁵¹ begrenzt¹⁵².

¹⁴⁶ SJIR 1982, S. 117.

¹⁴⁷ Bisher konnte die Schweiz sich mangels diplomatischer Kontakte dem Entscheid entziehen, ob in Kambodscha die von Vietnam eingesetzte Regierung in Phnom Penh oder die von der UNO – siehe VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 84 – als legitime Vertreterin Kambodschas anerkannte Koalitionsregierung anzuerkennen sei, welche von den Roten Khmer Pol Pot's beherrscht wird.

¹⁴⁸ Zur Problematik des Abbruchs solcher Kontakte als Mittel der Menschenrechtspolitik siehe EVAN LUARD, *Human Rights and Foreign Policy*, Oxford 1981, S. 26 ff.

¹⁴⁹ VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 604.

¹⁵⁰ So der Bundesrat: «La reconnaissance d'un Etat par les autres membres de la communauté internationale n'est ni une obligation pour ceux-ci ni un droit pour celui-là. Chaque Etat examine souverainement si, de son point de vue et pour ce qui le concerne, les conditions dont le droit des gens fait dépendre l'existence de l'Etat sont réunies. Toutefois, même s'il considère que tel est le cas, il demeure libre de reconnaître ou non le nouvel Etat. Car la reconnaissance, si elle déploie des effets juridiques, est aussi un acte qui répond à des considérations politiques» (SJIR 36/1980 S. 172).

¹⁵¹ Vgl. dazu HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 575 ff.

¹⁵² Für den Bereich der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern siehe vorne, S. 307 ff.

5. Disponibilität

a) Geschichte

Als außenpolitische Maxime ist die Disponibilität erst in der Nachkriegszeit anerkannt worden¹⁵³. Sie bezeichnet aber nicht ein neues Tätigkeitsfeld schweizerischer Außenpolitik, sondern gibt gewissen Dienstleistungsfunktionen¹⁵⁴ ein Etikett, welche die Schweiz der Sache nach schon seit langem erfüllt¹⁵⁵. So amtierten der Bundespräsident oder der Gesamtbundesrat in der 2. Hälfte des 19. und anfangs des 20. Jahrhunderts wiederholt als Schiedsrichter in internationalen Konflikten oder sie wurden beauftragt, solche Schiedsrichter zu ernennen¹⁵⁶. In der Völkerbundszeit intervenierte Bundesrat MOTTA auf Ersuchen aller Beteiligten in kritischen Momenten des Konfliktes zwischen Italien und Griechenland über Korfu¹⁵⁷. Während des 1. Weltkrieges nahm die Schweiz im Rahmen ihrer Schutzmachtstätigkeit die Interessen von rund 25 kriegsführenden Staaten wahr; im 2. Weltkrieg wurde sie zur Schutzmacht «par excellence», die auch fast alle kriegsführenden Großmächte vertrat¹⁵⁸. Damals wurde unser Land wiederholt zu besonderen Missionen, wie etwa die Weiterleitung des japanischen Kapitulationsangebotes an die Alliierten herangezogen; sie war auch an der Vorbereitung der Kapitulation der deutschen Streit-

¹⁵³ Beispielhaft das Votum von KURT FURGLER vom 15. 2. 1967 (Sten Bull NR 1967, S. 347 ff.). Zur Möglichkeit eines Beitrittes der Schweiz in die UNO (vgl. SPÄNI-SCHLEIDT, a. a. O. [Anm. 30], S. 85).

¹⁵⁴ GEORG KREIS, Die Schweizerische Neutralität im ersten und im zweiten Weltkrieg, in: Schlußbericht des Seminars über «Die schweizerische Neutralität im Zeitalter der weltweiten Interdependenz», Nationale schweizerische UNESCO-Kommission, Bern 1983, S. 26.

¹⁵⁵ Zur Geschichte und heutigen Praxis der Disponibilität und der Guten Dienste siehe: DENISE BINDSCHIEDLER-ROBERT, Les bons Offices dans la Politique étrangère de la Suisse, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der Schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, insbesondere S. 682 ff., mit zahlreichen Hinweisen (Anm. 4, S. 682).

¹⁵⁶ Siehe die Beispiele bei RAYMOND PROBST, Die «Guten Dienste» der Schweiz, Jahrbuch der schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft 1963, S. 37 ff., und DENISE BINDSCHIEDLER-ROBERT, a. a. O. (Anm. 155), S. 679 ff. Auch das Bundesgericht oder der Bundesgerichtspräsident erfüllten wiederholt solche Aufgaben: RAYMOND PROBST, a. a. O., S. 40 f.

¹⁵⁷ RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 27.

¹⁵⁸ RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 35.

¹⁵⁹ Zu diesen und anderen Beispielen siehe RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 33.

kräfte in Oberitalien beteiligt¹⁵⁹. Die Praxis, schweizerisches Territorium für Verhandlungen zwischen miteinander zerstrittenen Staaten zur Verfügung zu stellen, hat bereits eine längere Tradition: Zu erinnern ist etwa an den Friedensvertrag von 1923, der in Lausanne zwischen der Türkei und der Entente ausgehandelt wurde oder an den Locarno-Pakt von 1925, der im Namen seinen Entstehungsort trägt¹⁶⁰.

b) Inhalt

Mit PROBST läßt sich die Disponibilität als Gesamtheit «aller Bemühungen, Initiativen und Aktionen ... verstehen, die von der Schweiz ... unternommen werden und die alle auf eine Förderung des Zusammenlebens der Völkerrechtsgemeinschaft, eine Regelung von Streitigkeiten oder zumindest eine Milderung von Konflikten, auch im Interesse des einzelnen Individuums, hinzielen»¹⁶¹. Der Einsatz der Schweiz für den Frieden zwischen anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft steht also im Zentrum. Wie schon die kurzen geschichtlichen Hinweise belegen, fällt unter den Begriff der Disponibilität eine außerordentliche Vielfalt unterschiedlichster Aktivitäten¹⁶², die hier nur als Kategorien aufgezählt, nicht aber im einzelnen dargestellt werden können:

– Als gute Dienste im engeren Sinn bezeichnet man *Vermittlungs- und Schlichtungsbemühungen* der Schweiz zur Beilegung von zwischenstaatlichen Konflikten. Gemäß Art. 3 des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle von 1907¹⁶³ darf die Schweiz solche Dienste nicht nur auf Ersuchen beider Parteien, sondern auch auf eigene Initiative hin anbieten¹⁶⁴. Seit dem 2. Weltkrieg sind sie selten geworden und haben vor allem im Angebot bestanden, internationale

¹⁶⁰ Hierzu RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 34.

¹⁶¹ RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 21.

¹⁶² Vgl. die Überblicke in der schriftlichen Antwort des Bundesrates zum Postulat Roy, betreffend Aktivierung der Politik der Guten Dienste (Amtl Bull NR 1982, S. 267 ff.) oder die Ausführungen in der UNO-Botschaft 1981 (BBl 1981 I S. 556 f.) sowie die umfassenden Darstellungen bei PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 21 ff.; DENISE BINDSCHIEDLER-ROBERT, a. a. O. (Anm. 155), S. 679 ff.; JEAN-PIERRE KNELLWOLF, Die Schutzmacht im Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse, Bern 1985.

¹⁶³ SR 0.193.212.

¹⁶⁴ Hierzu RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 26.

Konferenzen zwischen den Konfliktparteien in der Schweiz zu organisieren.

– Die *Übernahme internationaler Mandate* geschieht auf Anfrage einzelner Staaten und immer häufiger von internationalen Organisationen hin; oft handelt es sich dabei um die Mitwirkung in internationalen Überwachungs- und Kontrollfunktionen (z. B. Korea)¹⁶⁵; solche Mandate können aber z. B. auch in der Übernahme des Vorsitzes für internationale Finanzhilfeaktionen¹⁶⁶ oder im Zurverfügungstellen von Experten¹⁶⁷ bestehen.

– Die häufigste Form guter Dienste ist der Schutz fremder Interessen durch die Übernahme von *Schutzmachtmandaten* für Länder, die ihre diplomatischen Beziehungen zueinander abgebrochen haben¹⁶⁸.

– Wie die Libanonkonferenzen der vergangenen Jahre, die Treffen zur Beilegung des Afghanistan-Konfliktes und das amerikanisch-russische Gipfeltreffen von 1985 in Genf illustrieren, spielt die *Gewährung des Gastrechts für internationale Konferenzen* ebenfalls eine wichtige Rolle für die außenpolitische Disponibilität¹⁶⁹.

– Die Disponibilität berührt sich mit der Solidarität, wo Bemühungen der Schweiz der *Wahrung humanitärer Interessen* in Konfliktsituationen dienen. Hierzu gehört in erster Linie die Unterstützung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz¹⁷⁰, dann aber beispielsweise auch die Beteiligung an

¹⁶⁵ Vgl. dazu RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 28 ff. mit Hinweisen auf die weiteren Mandate in Marokko (Auftrag der internationalen Konferenz von Algier vom 7. April 1906) und in Sudan (Beschluß des sudanesischen Parlamentes von 1955).

¹⁶⁶ So im Rahmen einer koordinierten Finanzhilfeaktion des internationalen Währungsfonds im Zusammenhang mit der Außenverschuldung Jugoslawiens (Geschäftsbericht des Bundesrates 1983 vom 2. 2. 1984, S. 11).

¹⁶⁷ So wurde 1984 auf Wunsch des UNO-Generalsekretärs ein schweizerischer Experte eingesetzt, um im Konflikt Iran/Irak Untersuchungen über den Einsatz von chemischen Waffen vorzunehmen (Geschäftsbericht Bundesrat 1984 vom 27. 2. 1985, S. 13).

¹⁶⁸ Siehe dazu umfassend JEAN-PIERRE KNELLWOLF, a. a. O. (Anm. 162). Laut Geschäftsbericht des Bundesrates 1984 vom 27. 2. 1985 belief sich die Zahl der Schutzmachtmandate 1984 auf 18 (S. 18).

¹⁶⁹ Weitere Hinweise bei RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 34 ff.

¹⁷⁰ Zwischen der Schweiz und dem IKRK bestehen enge Bande. Das IKRK, als Verein des schweizerischen Rechts konstituiert, besteht ausschließlich aus Mitgliedern schweizerischer Staatsangehörigkeit. Zur Erleichterung ihrer Aufgaben werden sie zudem bei Notwendigkeit mit einem schweizerischen Diplomatenpaß ausgerüstet. Laut dem Bundesrat (Botschaft über

Aktionen zur Freilassung von Kriegsgefangenen und Geiseln¹⁷¹ oder die Internierung russischer Kriegsgefangener aus Afghanistan¹⁷².

– Weniger wichtig als früher ist heute die Rolle der Schweiz oder von Schweizern bei der Ausübung von *Schiedsrichterfunktionen*, obwohl sie nicht ganz verschwunden ist¹⁷³.

– Trotz fehlender Mitgliedschaft bei der UNO unterstützt die Schweiz *friedenserhaltende Aktionen* der Vereinten Nationen in Zypern und im Nahen Osten durch finanzielle und logistische Hilfe¹⁷⁴.

– Schließlich gehören zur Disponibilität auch Bemühungen zur *Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen und völkerrechtlicher Mechanismen zur friedlichen Lösung von Konflikten*: Die Schweiz ist in diesem Bereich im Rahmen der KSZE besonders aktiv geworden¹⁷⁵.

den ordentlichen Bundesbeitrag an das IKRK, BBl 1985 I 885 ff.) hat «die Erfahrung gezeigt, daß dieser mononationale Charakter in einem großen Maße dazu beiträgt, die Neutralität, die Unparteilichkeit und die Unabhängigkeit der humanitären Tätigkeit des IKRK zu garantieren» (S. 890).

Bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts handelte die Schweiz stets in engem Einvernehmen mit dem IKRK. Alle Konferenzen zu den Genfer Abkommen haben auf Initiative und unter dem Vorsitz der Schweiz in Genf stattgefunden (BBl 1985 I 891).

Der finanzielle Beitrag des Bundes belief sich bis 1985 auf Fr. 18 Mio (BBl 1985 I, S. 586). Er wurde per 1986 auf Fr. 40 Mio erhöht (Sten Bull NR 1985, S. 806, SR 1985, S. 596).

¹⁷¹ So beispielhaft in Angola, Mosambique (Geschäftsbericht des Bundesrates 1983 vom 2.2.1984, S. 12). Vgl. auch RIKLIN/MÖCKLI, a. a. O. (Anm. 1), S. 27.

¹⁷² Seit 1982; Geschäftsberichte des Bundesrates 1984 vom 27.2.1985, S. 13; 1983, vom 29.2.1984, S. 12; 1982, S. 24.

¹⁷³ Die Schweiz ist z. B. beauftragt worden, die Mitglieder des im argentinisch-chilenischen Vertrags über die Beendigung der Streitigkeiten um den Beagle-Kanal vorgesehenen Schiedsgerichts zu ernennen, falls die Vertragsparteien im Konfliktfall keine Einigung finden können (Geschäftsbericht des Bundesrates 1984 vom 27.2.1985, S. 12).

¹⁷⁴ Geschäftsbericht des Bundesrates 1984 vom 27.2.1985, S. 20; 1983, vom 29.2.1984, S. 20.

¹⁷⁵ Zur Schweiz und dem Verfahren zur friedlichen Streiterledigung im allgemeinen: RUDOLF BINDSCHEDLER, Verfahren zur friedlichen Streiterledigung, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, S. 875 ff. Anlässlich der KSZE-Konferenz in Helsinki hat die Schweiz am 18.9.1973 einen Vertragsentwurf über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vorgelegt. Abgedruckt in: Europa Archiv Zeitschrift für internationale Politik (BRD), 1976 D 38 ff. Vgl. dazu auch MÜLLER/WILDHABER, a. a. O. (Anm. 32), S. 471 ff., BBl 1975 I 918 ff., 921 und 935. Die Schweiz wurde im Rahmen der Schlußakte von Helsinki beauftragt, eine Expertenkonferenz zu diesem Thema zu

c) Der Bezug zu Unabhängigkeitsziel, Neutralität und Solidarität

Disponibilität, verstanden als Bereitschaft, an der Lösung internationaler Probleme mitzuwirken, steht in direktem Zusammenhang mit dem *Unabhängigkeitsziel*: In der heutigen Situation weltweiter Verflechtung, die jeden zwischenstaatlichen Konflikt potentiell zu einer den Weltfrieden gefährdenden Auseinandersetzung macht, hat die Schweiz ein vitales Interesse an der friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten. Diese Zusammenhänge kommen etwa in der Botschaft zum UNO-Beitritt gut zur Geltung, wo der Bundesrat Sicherheitspolitik und Disponibilität als zwei Seiten des gleichen Einsatzes für die schweizerische Unabhängigkeit darstellt, wenn er ausführt:

«Während der sicherheitspolitische Auftrag der Armee – Kriegsverhinderung durch Dissuasion und bewaffneter Abwehrkampf im Falle eines feindlichen Angriffes – defensiven Charakter hat, muß die Außenpolitik aktiv geführt werden, wenn sie den ihr zugedachten Zweck erreichen soll. ... Die Schweiz muß wie jeder andere Staat ihre Interessen nach außen wahrnehmen, wenn sie ihren Platz in der Welt behaupten will. Darüber hinaus ist sie als Glied der Völkergemeinschaft dazu aufgerufen, ihren Beitrag zur Verbesserung der internationalen Beziehungen zu leisten und somit nach Kräften an der Gestaltung eines dauerhaften Friedens mitzuwirken.»¹⁷⁶

organisieren. Diese fand 1978 in Montreux statt (vgl. dazu den Bericht in der NZZ vom 30./31. 12. 1978). Diese Konferenz, wie auch ein Folgetreffen in Athen im Frühjahr 1984, blieb allerdings ohne konkretes Ergebnis VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 897 Anmerkung 37. Allgemein zum Entwurf der Schweiz: RUDOLF BINDSCHEDLER, Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte, Europa Archiv Zeitschrift für internationale Politik 31/1976, S. 57; FRITZ MÜNCH, Zur Schweizerischen Initiative für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in Helsinki und Montreux, 1973 und 1978, in: Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S. 385. Die Schweiz war an der KSZE innerhalb der Gruppe der neutralen und ungebundenen Staaten (N + N) maßgebend an der Ausarbeitung eines Vorschlages über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE) beteiligt (Geschäftsbericht des Bundesrates 1984, vom 27. 2. 1985, S. 12 und NZZ vom 8. 3. 1984). Die KSZE war für die Schweiz auch Anlaß, ihre traditionelle Rolle als Gastgeberin zu spielen: Im Rahmen der KSZE-Verhandlungen, welche ihren Abschluß am 1. August 1985 in Helsinki fanden, wurde zwischen September 1973 und Juli 1975 hauptsächlich in Genf getagt.

Anläßlich der KSZE-Nachfolgekonferenz von Madrid stellte sich die Schweiz zudem zur Verfügung, in Bern ein Expertentreffen über menschliche Kontakte zu veranstalten (2. April bis 26. Mai 1986).

¹⁷⁶ UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I 505.

Von dieser Begründung her ergibt sich die Schlußfolgerung zwangsläufig, die Schweiz solle nicht, quasi als Dienstleistungsunternehmen, ihre Guten Dienste bloß dann zur Verfügung stellen, wenn sie darum ausdrücklich gebeten wird, sondern sie auch von sich selbst aus anbieten¹⁷⁷. Dies ergibt sich, wie der Bundesrat ausgeführt hat «wiederum aus der immer engeren gegenseitigen Abhängigkeit, in der sich die einzelnen Kontinente und Staaten befinden und die mit sich bringt, daß auch unser Land keinem Konflikt, wo auch immer er sich abspielt, gleichgültig gegenüberstehen kann, sondern ein direktes Interesse an seiner friedlichen Beilegung hat»¹⁷⁸.

Traditionellerweise wird die Disponibilität als Konsequenz der *Neutralität* verstanden: Zwar bestehe zwischen den beiden Maximen kein notwendiger Zusammenhang, wird argumentiert, doch sei die Disponibilität ein Teil der Pflichten, «die der Schweiz aus ihrer Neutralität erwachsen»¹⁷⁹. Soweit man Neutralitätspolitik mit Unabhängigkeitspolitik gleichsetzen will, ist diese Aussage zutreffend. Problematischer ist aber die Meinung, die Neutralität bilde zwingend die Voraussetzung für die besondere Eignung der Schweiz zur Leistung guter Dienste¹⁸⁰. Ein derart enger Konnex zwischen Neutralität und Disponibilität existierte zwar während der beiden Weltkriege; heute zeigt sich aber, daß die Anfragen an die Schweiz, gute Dienste zu leisten, stetig zurückgehen, weil zunehmend UNO-Organen (namentlich das General-Sekretariat) oder – bei Konflikten in der dritten Welt – Regionalorganisationen (wie die OAS oder die Arabische Liga) für Vermittlungen und andere konfliktabbauende Maßnahmen zugezogen werden¹⁸¹. Wie

¹⁷⁷ Ein derart aktives Verhalten ist heute Teil der Politik des EDA: siehe z. B. andeutungsweise den Geschäftsbericht des Bundesrates 1984 vom 27.2.1985, S. 12, sowie den UNO-Bericht 1969: «Zur Neutralitätspolitik gehören auch Maßnahmen des neutralen Staates, die eine Beendigung des Konflikts zwischen Kriegsparteien oder doch dessen Humanisierung bezwecken. Hierzu gehören in erster Linie die Guten Dienste, die der neutrale Staat jederzeit anbieten kann» (BBl 1969 I 1473).

¹⁷⁸ UNO-Bericht 1969, BBl 1969 I 1511.

¹⁷⁹ UNO-Bericht, BBl 1969 I 1483; SJIR 1953, S. 254.

¹⁸⁰ In diesem Sinne Bundesrat WAHLEN in: JÖRG SPÄNI-SCHLEIDT, a. a. O. (Anm. 30), S. 128; UNO-Bericht 1977, BBl 1977 II 950; DENISE BINDSCHIEDLER, *Les bons Offices* (Anm. 155), S. 682; LUZIUS WILDHABER, *Betrachtungen über Krieg, Frieden und Neutralität im Wandel der Zeit, Wirtschaft und Recht* 2/1974, S. 83, 86; zur historischen Verbindung zwischen Neutralität und Disponibilität siehe RIKLIN/MÖCKLI, a. a. O. (Anm. 1), S. 27.

¹⁸¹ So der Bundesrat in der UNO-Botschaft 1981, BBl 1982 I insbesondere S. 572 f.

etwa die Rolle der USA im nahöstlichen Friedensprozeß belegt, braucht es mitunter die politische Stärke einer Großmacht, die der Schweiz abgeht, um überhaupt Bewegung zwischen die Fronten bringen zu können.

Aus diesen Gründen wird die Disponibilität heute von verschiedenen Autoren eher in die Nähe der *Solidarität* gebracht. PROBST z. B. legt dar, daß die Schweiz sich neben der Neutralität zur Solidarität als außenpolitischer Grundlage bekenne; diese schließe Mitverantwortung für das Schicksal anderer Staaten ein; die guten Dienste der Schweiz seien deshalb «Ausdruck und konstruktives Element der Solidarität»¹⁸². Diese Auffassung bringt einen zusätzlichen Aspekt der Disponibilität zum Ausdruck, der über ihre Funktion als Instrument zur Erhaltung der Unabhängigkeit hinaus geht und ihr eine spezifisch altruistische Dimension gibt.

d) Eine völkerrechtliche Pflicht zur Friedensförderung?

Staaten steht völkerrechtlich die Möglichkeit zu, gute Dienste anzubieten und zu leisten. Sind sie dazu kraft Völkerrecht auch verpflichtet? Sicher besteht keine Pflicht zu all den Aktivitäten, welche die Schweiz im Rahmen der Disponibilität entfaltet. Trotzdem zeichnet sich im modernen Völkerrecht die Tendenz ab, Staaten nicht nur negativ daran zu hindern, ihre Konflikte gewaltsam auszutragen¹⁸³, sondern auch positiv zu verpflichten, sich generell, d. h. über Streitigkeiten hinaus, an denen sie direkt beteiligt sind, für die Erhaltung des Weltfriedens einzusetzen. In diesem Sinne haben alle Staaten der Welt¹⁸⁴ gemäß der «Friendly Relations»-Deklaration¹⁸⁵ «mit anderen Staaten bei der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit zusammenzuarbeiten», und laut der KSZE-Schlußakte werden sich die Staaten «bei der Entwicklung ihrer Zusammenarbeit als Gleiche bemühen, ... interna-

¹⁸² RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 23; siehe auch WALTER GYGER, Schweizerische Neutralität II, herausgegeben vom Schweizerischen Aufklärungsdienst (SAD), Zürich 1974, S. 50.

¹⁸³ Zur Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung und zum Gewaltverbot siehe UNO-Charta Art. 2 Ziff. 3 und 4 sowie Art. 33.

¹⁸⁴ Die «Friendly Relations»-Deklaration richtet sich nicht nur an UNO-Mitglieder. Siehe dazu HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 593, und VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 94), S. 310.

¹⁸⁵ Die entsprechende Passage unter dem Titel «die Pflicht der Staaten, miteinander in Übereinstimmung mit der Charta zusammenzuarbeiten» ist abgedruckt bei HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 588.

tionalen Frieden, internationale Sicherheit und Gerechtigkeit zu fördern»¹⁸⁶. Diese grundsätzliche Pflicht zur Friedensförderung ist zwar weit offen und unbestimmt; es mangelt ihr zudem wegen des Charakters der beiden Dokumente an harter Rechtsverbindlichkeit¹⁸⁷. Trotzdem findet hier eine Rechtsentwicklung ihren Ausdruck, welche der Disponibilitätsmaxime der Schweiz längerfristig wohl eine völkerrechtliche Basis zu geben vermag.

II. Das Verhältnis der außenpolitischen Maximen zueinander

1. Drei Modelle

Wie bereits dargestellt¹⁸⁸, verpflichtet das Unabhängigkeitsziel von Art. 2 BV die Behörden *verfassungsrechtlich*, es zu realisieren. Unklar und problematisch ist demgegenüber der rechtliche Charakter von Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität. Er läßt sich ohne Klärung des Verhältnisses der einzelnen Maximen zueinander nicht eruieren.

Behördliche Stellungnahme und Lehrmeinungen äußern sich zum Problem der Rangfolge der Maximen uneinheitlich. Grundsätzlich lassen sich aber – mit vielen Variationen im einzelnen – drei Modelle feststellen (vgl. untenstehendes Schema). Ihnen allen ist die Annahme gemeinsam, daß die Unabhängigkeit gemäß Art. 2 BV den höchsten Rang einnimmt und die Neutralität sich als Mittel, sie zu erhalten, aus ihr ergibt¹⁸⁹. Weitgehende Übereinstimmung herrscht auch darüber, daß Universalität und Disponibilität einen tieferen Rang einnehmen als die Neutralität: Allerdings gehen die Meinungen darüber auseinander, ob diese beiden Maximen nur aus der Neutralität oder allenfalls (auch) aus der Solidarität abzuleiten sind¹⁹⁰. Weithin umstritten und ungeklärt ist das Verhältnis

¹⁸⁶ KSZE-Schlußakte Prinzip IX. (Zusammenarbeit der Staaten), BBl 1975 II 931, siehe dazu HANSPETER NEUHOLD, a. a. O. (Anm. 93), S. 594.

¹⁸⁷ Die «Friendly Relations»-Deklaration und die KSZE-Schlußakte bilden aber «soft law» (siehe zu diesem Begriff vorne S. 311, Anm. 118). Die UNO-Charta geht von einer engeren Konzeption der Friedenssicherung aus, welche alle friedenserhaltenden Aktivitäten über die UNO-Organe laufen läßt und die Staaten hier bloß zur Zusammenarbeit mit der UNO verpflichtet (siehe Kapitel VI und VII der UNO-Charta).

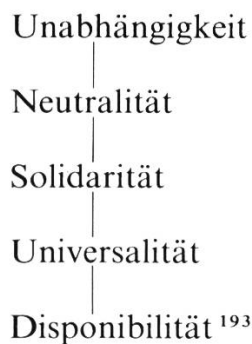
¹⁸⁸ Vorne, S. 289 f.

¹⁸⁹ Zum Mittelcharakter der Neutralität vorne, S. 292 ff.

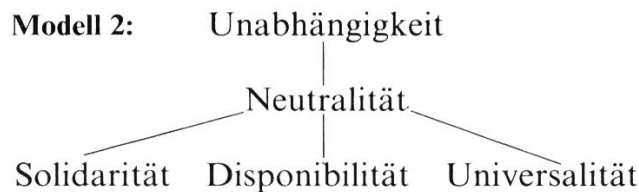
¹⁹⁰ Vgl. vorne, S. 315 f. und S. 322 ff.

zwischen Neutralität und Solidarität: Ist die Solidarität eine Konsequenz der Neutralität, d. h. dient sie als Instrument zur Erhaltung von Neutralität und Unabhängigkeit ¹⁹¹, oder stellt sie ein selbständiges und gleichrangiges Prinzip ¹⁹² dar, welches zur Neutralität ein Gegengewicht setzt? Stellt man diese verschiedenen Auffassungen graphisch dar, ergibt sich folgendes Bild:

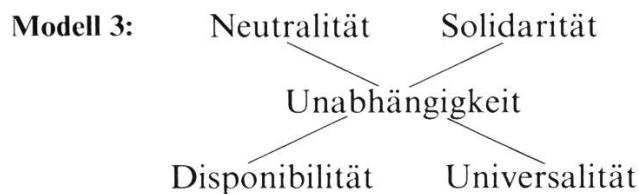
Modell 1:



Modell 2:



Modell 3:



2. Beurteilung

Das rein lineare *Modell 1* spiegelt zwar die historische Reihenfolge der Anerkennung dieser Grundsätze als Maximen der Außenpolitik wieder ¹⁹⁴. Auch lassen sich Disponibilität und Universalität durchaus als Konsequenzen der Solidarität verstehen: Solidarisches Verhalten kann bedeuten, daß z. B. anderen Ländern und Völkern durch die Leistung guter Dienste geholfen werden soll, ihre Auseinandersetzungen zu lösen, und zwischen der humanitären Hilfe an Kriegsoffer und Dienstleistungen, die zur Beendigung von Kriegen beitragen können,

¹⁹¹ Hierzu vorne, S. 301 ff. und hinten S. 327 mit Hinweisen. Es ist in einem Fall sogar argumentiert worden, die Neutralität ergebe sich aus der Solidarität; so Nationalrat Braunschweig am 14. März 1979 (Amtl Bull NR 1979, S. 236).

¹⁹² In diesem Sinne wohl der Bundesrat, der in den Richtlinien der Regierungspolitik für 1971–1975 ausführt: «Die Unabhängigkeit hat ... nicht mehr den gleichen Sinn, der ihr früher zukam. Sie ist untrennbar mit der Zusammenarbeit verbunden ...!» (BB1 1972 I 1036).

¹⁹³ Die Rangfolge von Disponibilität und Universalität kann auch umgekehrt sein.

¹⁹⁴ Dazu vorne, S. 289 ff.

besteht ein sachlicher Zusammenhang¹⁹⁵. Daß Solidarität nicht selektiv, sondern – den Bedürfnissen gemäß und im Rahmen der Leistungsmöglichkeiten der Schweiz – grundsätzlich universell sein soll, ist ebenfalls einsichtig. Beide Maximen haben aber auch einen engen – wenn nicht sogar offensichtlicheren – Bezug zur Neutralität: Gerade weil sie neutral ist, soll die Schweiz universelle Beziehungen unterhalten und nicht wertend zwischen Staaten unterscheiden, mit denen sie Kontakt haben will, und solchen, denen gegenüber sie sich zurückhält; gute Dienste kann die Schweiz oft¹⁹⁶ gerade deshalb leisten, weil sie neutral ist, und umgekehrt trägt die Disponibilität dazu bei, die Neutralität ausländischen Staaten als glaubwürdig und vorteilhaft erscheinen zu lassen.

Modell 2 mit seiner Ableitung der Solidarität aus der Neutralität und ihrer Verweisung auf einen tieferen Rang widerspiegelt zwar richtig ihre Funktion, Nachteile der Neutralität zu kompensieren¹⁹⁷ und dadurch der neutralen Haltung der Schweiz im Ausland mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen; es erkennt aber, daß die Aufgabe und Zielsetzung der Solidarität sich nicht darin erschöpft, sondern daß ihr darüberhinaus eigenständige Funktionen zukommen und daß sie deshalb durchaus auch in Konflikt zu neutralitätspolitischen Grundsätzen geraten kann. Neutralität und Solidarität sind mitunter Antithesen¹⁹⁸: Wer sich aus moralischer Verantwortung¹⁹⁹ oder zur Wahrung *langfristiger* Landesinteressen solidarisch verhält, muß oft klar Stellung nehmen – in der Entwicklungszusammenarbeit z. B. zugunsten der Armen, in der Menschenrechtspolitik zugunsten der Unterdrückten – und kann deshalb nicht immer vermeiden, in internationale Auseinandersetzungen hineingezogen zu werden²⁰⁰. Auch begrifflich besteht kein zwingender Zusammen-

¹⁹⁵ So RAYMOND PROBST, a. a. O. (Anm. 156), S. 23.

¹⁹⁶ Siehe aber vorne, S. 323.

¹⁹⁷ Dazu vorne, S. 301 f.

¹⁹⁸ So Ständerat Bächtold und Bundesrat Wahlen in der Debatte um die Beteiligung an der UNO-Anleihe anlässlich der Friedensoperationen der UNO im Kongo und im Nahen Osten (Sten Bull SR vom 19. September 1962, zitiert bei SCHINDLER, a. a. O. [Anm. 31], S. 211 resp. 215).

¹⁹⁹ Nach dem Bundesrat ist Solidarität unter anderem auch «Ausfluß des menschlichen Gefühles der Zusammengehörigkeit über die nationalen Grenzen hinaus» (Richtlinien der Regierungspolitik für 1968–1971, BBl 1968 I, S. 1208).

²⁰⁰ Die Problematik öffentlicher Verurteilungen von Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern oder von Wirtschaftsboykotten belegt dies deutlich.

hang zwischen neutralem und solidarischem Verhalten: Manche nichtneutrale Staaten leisten heute ebenso große Beiträge zur Verbesserung des Loses notleidender Menschen in der Dritten Welt oder für Opfer von Menschenrechtsverletzungen und sie führen eine mindestens ebenso aktive, universal ausgerichtete Politik der Mitarbeit an der Lösung weltweiter Probleme wie die Schweiz²⁰¹.

Trotz ihrer engen Bezüge zu Neutralität und Solidarität²⁰² gehen auch Universalität und Disponibilität in diesen Maximen nicht einfach auf, sondern sie setzen der Außenpolitik eigene Ziele, welche sich nicht immer konfliktfrei in die Gesamtheit außenpolitischen Handelns einfügen: Wo etwa zu Menschenrechtsverletzungen geschwiegen werden muß, um bestimmte gute Dienste nicht zu gefährden oder Boykottmaßnahmen als Instrument der Menschenrechtspolitik wegen der Universalität der internationalen Beziehungen problematisch erscheinen, stoßen Disponibilität und Universalität mit der Solidarität zusammen; das Postulat umfassender Beziehungen mit *allen* internationalen Akteuren findet z. B. im Zusammenhang mit der Frage des Beitritts zu supranationalen Organisationen²⁰³ oder der Anerkennung von Gebilden mit de facto Regierungsgewalt (Aufständische, Befreiungsbewegungen etc.) seine Schranken an der Neutralität.

Alle vier außenpolitischen Maximen haben also trotz enger innerer Zusammenhänge selbständige Bedeutung. Diesem Sachverhalt wird *Modell 3* gerecht. Es bringt zum Ausdruck, daß bei Zielkonflikten nicht die Vermutung eines generellen Vorranges der neutralitätspolitischen Anliegen spielt, sondern auch hier – wie bei verfassungsrechtlichen²⁰⁴ Zielkonflikten überhaupt – im Einzelfall eine Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen und Ideale vorzunehmen ist. Solches Abwägen findet allerdings seine Schranke an den verbindlich geltenden neutralitätsrechtlichen Pflichten der Schweiz. Nach geltendem Verfassungsrecht stehen zudem alle Maximen unter dem *Unabhängigkeits-* und *Wohlfahrtsziel* von Art. 2 BV und sind

²⁰¹ Einzig bezüglich der schweizerischen Unterstützung des IKRK besteht eine enge Verbindung zwischen Neutralität und Solidarität; siehe vorne, Anm. 170.

²⁰² Siehe vorne, S. 315 f. und S. 322 ff.

²⁰³ Zur neutralitätsrechtlichen und -politischen Problematik eines EWG-Beitritts siehe die bei DIETRICH SCHINDLER, Dokumente (Anm. 31), S. 274 ff., abgedruckten Quellen.

²⁰⁴ Zum verfassungsrechtlichen Charakter der Maximen hinten, S. 329 ff.

auf es bezogen²⁰⁵. Sie sind Instrumente, um der Schweiz eine «substantielle Autonomie» in der Gestaltung ihrer Ordnung²⁰⁶ als freies und sozial gerechtes Gemeinwesen zu erhalten. Soweit sie darüber hinaus altruistischen Zielen dienen, welche schweizerische Interessen beeinträchtigen, werden sie durch Art. 2 BV begrenzt²⁰⁷. Allerdings darf diese Schranke nicht überstrapaziert und der Begriff der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit nicht zu eng gesehen werden. Ausschlaggebend im Falle eines Konfliktes zwischen der Wahrung von Eigeninteressen und altruistischen Anliegen muß die *langfristige* Perspektive sein: Wo z. B. im Rahmen der Solidarität zur Lösung menscheitsbedrohender Probleme Verzicht notwendig sind, lassen sich die damit verbundenen Einbrüche in unsere Autonomie mit dem Argument rechtfertigen, daß sie langfristig im Interesse unseres Landes liegen.

Das Verhältnis zwischen dem Einsatz für die schweizerische *Unabhängigkeit* und der schweizerischen *Entwicklungshilfe* soll dies illustrieren. Zwar darf die Komplexität der Beziehungen zwischen der Entwicklung der Länder der Dritten Welt und der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz nicht unterschätzt werden; es läßt sich nicht verkennen, daß der Entwicklungsprozeß unter bestimmten Voraussetzungen traditionelle Ordnungsstrukturen destabilisieren und zu sozialen Umwälzungen führen kann, die ihren Ausdruck in gewalttätigen Auseinandersetzungen finden: auch sind tiefgreifende Widersprüche z. B. zwischen den legitimen Interessen der Exportindustrie und den ebenso berechtigten Interessen der Armen in der Dritten Welt in vielen Fällen durchaus Realität. Trotzdem bildet der Abbau des Nord-Süd-Gefälles und die Verwirklichung größerer internationaler Gerechtigkeit mittel- und langfristig eine unabdingbare Voraussetzung, damit unserem Land «eine substantielle Autonomie in der Gestaltung seiner Staatsordnung»²⁰⁸ erhalten bleibt.

III. Der verfassungsrechtliche Charakter der Maximen

Wie bereits dargelegt, bildet das Unabhängigkeitsziel von Art. 2 BV eine vollwertige Verfassungsnorm im Sinne einer

²⁰⁵ Das wird im Schema durch die Stellung der Unabhängigkeit im Zentrum der Darstellung ausgedrückt. Vgl. PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 133 f.

²⁰⁶ So die Umschreibung des Unabhängigkeitsziels bei PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 152.

²⁰⁷ So deutlich PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 135. Er stuft die Solidaritätsverpflichtung als Gewohnheitsrecht ein, betrachtet aber den Grundsatz, «daß die Solidaritätsverpflichtung dem Auftrag zur Wahrung der Unabhängigkeit nachgeht», die *constitutione lata* ebenfalls als Gewohnheitsrecht; siehe dazu auch seine Kritik auf S. 145.

allgemeinen und weit offenen, programmatischen Zielsetzung, deren Konkretisierung den Behörden verbindlich aufgetragen ist²⁰⁹. Ob auch den vier Maximen verfassungsrechtlicher Charakter zukommt, ist eine offene Frage, die eine differenzierte Antwort verlangt.

1. Neutralität

Die Tatsache, daß die Neutralität von den schweizerischen Behörden immer als Instrument zur Erhaltung der Unabhängigkeit verstanden wurde, hat wiederholt Anlaß zur Schlußfolgerung gegeben, die Bundesverfassung beinhalte keine Verpflichtung zur Wahrung der Neutralität²¹⁰. Begründet wird diese Auffassung mit dem Argument, Art. 85 Ziff. 6 und 102 Ziff. 9 BV, welche die «Behauptung der Neutralität» als Kompetenz von Bundesversammlung und Bundesrat einstufen, stellten bloße Befugnisse, nicht aber Verpflichtungen der Bundesbehörden dar; da der Verfassungstext die Neutralität sonst nirgends erwähne, lasse sich aus der Bundesverfassung auch anderweitig keine Neutralitätspflicht ableiten.

Diese Argumentationsweise vermischt verschiedene Aspekte, zwischen denen zu differenzieren ist. Zwar trifft zu, daß gemäß herrschender Lehre und Praxis Art. 85 und 102 BV bloß die Zuweisung von Kompetenzen, die der Bund bereits aufgrund anderer Normen hat, an die einzelnen Bundesbehörden regeln und deshalb nicht als Grundlage für Bundeskompetenzen dienen können²¹¹. Diese Bestimmungen setzen also die Neutralität voraus, und ihre rechtliche Verankerung muß anderswo gefunden werden; damit ist noch nicht entschieden, ob sich aus Art. 85 und 102 BV bloße Befugnisse oder aber Verpflichtungen

²⁰⁸ PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 152.

²⁰⁹ Vorne, S. 289 f.

²¹⁰ ALOIS RIKLIN, Grundlegung (Anm. 3), S. 32, Anmerkung 49. Vgl. PAUL GUGGENHEIM, Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la suisse, ZSR 1963 II, S. 314 ff. WALTER BURCKHARDT, a. a. O. (Anm. 14) («... die BV will nicht vorschreiben, daß die Schweiz stets neutral bleiben soll, dies soll der Einsicht der jeweiligen Leiter der eidg. Politik vorbehalten bleiben», S. 679). PETER FEHLMANN, Der Beitritt der Schweiz zu einer Weltorganisation für kollektive Sicherheit als verfassungsrechtliches Problem, Zürich 1951, S. 52. LÉON STRÄSSLE, Die Entwicklung der Schweizerischen Neutralität, Fribourg 1951, S. 52.

²¹¹ JEAN-FRANÇOIS AUBERT (Anm. 16), N 615; HÄFELIN/HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1984, N 283.

der Bundesbehörden zu einem bestimmten Verhalten ergeben. Als Regel ist aber zu vermuten, daß «eine Kompetenznorm den Bundesbehörden nicht nur eine Befugnis, sondern einen Auftrag»²¹² erteilt.

Die rechtlichen Grundlagen für eine Verpflichtung der Bundesbehörden zur Wahrung der Neutralität lassen sich einerseits im Völkerrecht, anderseits im (ungeschriebenen) Verfassungsrecht finden. Je nach Grundlage kommt der Neutralitätspflicht eine andere Bedeutung zu. Kraft Völkerrechts hat die Schweiz – wie bereits dargestellt²¹³ – inhaltlich relativ konkret umschriebene Neutralitätspflichten, welche ihr in Friedenszeiten gebieten, keinen Krieg zu beginnen, die Neutralität durch entsprechende militärische Maßnahmen zu verteidigen und eine Neutralitätspolitik zu führen, welche sicherstellt, daß die Schweiz nicht in einen Krieg hineingezogen wird. Art. 85 und 102 BV beauftragen Bundesversammlung und Bundesrat, für die Einhaltung dieser völkerrechtlichen Pflichten zu sorgen; sie stellen damit im Landesrecht *organisationsrechtlich* sicher, daß die Schweiz ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommt.

Diese neutralitätsrechtlichen Pflichten bedeuten nun allerdings nicht, daß das Völkerrecht der Schweiz verbieten würde, ihre Neutralität aufzugeben. Gerade angesichts des im heutigen weltpolitischen Kontext gewandelten Stellenwertes der Neutralität²¹⁴ verlangt das völkerrechtliche Vertrauensprinzip vom neutralen Staat, daß er seine Politik solange neutralitätskonform ausrichtet, als er nicht gegenüber den anderen Staaten deutlich kundgetan hat, er beabsichtige, seine Neutralität aufzugeben und allfällige damit verbundene vertragliche Verpflichtungen unter Wahrung der notwendigen Formen aufzukünden²¹⁵; kein völkerrechtlicher Grundsatz verbietet aber – wie die herrschende Lehre seit jeher annimmt²¹⁶ – der Schweiz die Aufgabe ihrer Neutralität. Allerdings – und hier kommt nun

²¹² PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 126.

²¹³ Vorne, S. 294 ff.

²¹⁴ Angesprochen ist die Problematik, daß sich die Grenzen zwischen Krieg und Frieden zunehmend verwischen.

²¹⁵ DIETRICH SCHINDLER, Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität, in: Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S. 578 f., 580; HANS HAUG, a. a. O. (Anm. 31), S. 44; HANS RUDOLF KURZ, Bewaffnete Neutralität, Frauenfeld/Stuttgart 1967. Auf diese Problematik kann hier nicht näher eingegangen werden.

²¹⁶ DIETRICH SCHINDLER, Vorwirkung (Anm. 215), S. 580 mit zahlreichen Hinweisen auf die ältere Doktrin.

die *verfassungsrechtliche* Neutralitätspflicht zum Tragen – könnten Bundesversammlung und Bundesrat einen solchen Entscheid nicht in eigener Kompetenz ohne Zustimmung von Volk und Ständen fällen²¹⁷. Der Wille zur Wahrung der Neutralität als unabdingbarem Instrument zur Verteidigung der Unabhängigkeit ist seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 bei Volk und Behörden derart konstant²¹⁸ und zentral²¹⁹ gewesen, daß der Grundentscheid für die Neutralität als *gewohnheitsrechtliche* Konkretisierung des Unabhängigkeitsziels von Art. 2 BV angesehen werden muß²²⁰. Es gibt wohl kein anderes ungeschriebenes Grundprinzip unserer Verfassungsordnung, das bei Behörden und Volk dermaßen tief als verbindlich und richtig anerkannt ist wie gerade die Neutralität im Sinne einer *verpflichtenden* außenpolitischen Zielsetzung. Solange nicht durch eine formelle Partialrevision der Bundesverfassung oder durch einen durch Praxis und Rechtsüberzeugung gestützten informellen Verfassungswandel von diesem Grundentscheid abgewichen wird, sind Bundesversammlung und Bundesrat gemäß Art. 85 und 102 BV an ihn gebunden.

²¹⁷ So JEAN-FRANÇOIS AUBERT, a. a. O. (Anm. 16), N 126; PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 128; DIETRICH SCHINDLER, Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung, SJZ 1961, S. 204. Eine verfassungsrechtliche Pflicht der Behörden, die Neutralität zu wahren, nehmen auch DENISE ROBERT, Etude (Anm. 31), S. 69, und WILLIAM RAPPARD, Die Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948, Zürich 1948, S. 235, an.

Der Bundesrat hat mehrmals erklärt, der Grundsatz der Neutralität der Schweiz sei verfassungsmäßig (z. B. in BBl 1919 V 166f.; BBl 1938 I 847). Würde die Neutralität auf dem Weg eines Beitritts zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft aufgegeben, müßte gemäß Art. 85 Abs. 5 BV auf jeden Fall eine obligatorische Abstimmung von Volk und Ständen durchgeführt werden.

²¹⁸ Die differentielle Neutralität der Völkerbundszeit (siehe dazu Botschaft Völkerbund 1919, a. a. O. [Anm. 60], S. 25ff., sowie die bei DIETRICH SCHINDLER, Dokumente [Anm. 31], S. 55ff., aufgeführten Quellen) bezog sich nur auf den Sonderbereich der wirtschaftlichen Beziehungen und Sanktionen, betraf damit einen Teilbereich der Neutralitätspolitik und bedeutete keine Aufgabe des zentralen Gehalts der Neutralität.

²¹⁹ PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 128; DIETRICH SCHINDLER, Dauernde Neutralität (Anm. 22), S. 179f.; DANIEL FREI, Neutralität (Anm. 62), S. 18, zeichnet die ideologische Bedeutung der Neutralität in der schweizerischen Geistesgeschichte eindrücklich nach.

²²⁰ Ähnlich PETER HAMMER, Funktion und Verfassungsmäßigkeit der schweizerischen Entwicklungspolitik, Grenchen 1974, S. 176.

2. Solidarität, Universalität, Disponibilität

a) Humanitäre Solidarität als Verfassungsgewohnheitsrecht

Die Solidarität ist im Verfassungstext nicht verankert; sie wird aber nun schon seit mehreren Jahrzehnten von den Bundesbehörden regelmäßig zusammen mit der Neutralität als grundlegendes Prinzip der auf die Behauptung der Unabhängigkeit unseres Landes ausgerichteten Außenpolitik bezeichnet²²¹. In ihrer Ausprägung als humanitäre Solidarität ist sie – wie etwa Befragungen²²² oder das Spendenverhalten²²³ der Bevölkerung zeigen – im Grundsatz auch gesellschaftlich weitgehend akzeptiert. Sie hat auch – namentlich in den Bereichen des Einsatzes für Kriegsoffer, der Entwicklungs- und Katastrophenhilfe sowie der Unterstützung von Flüchtlingen – als Grundlage für eine konstante Praxis gedient, die (mit Ausnahme der Entwicklungshilfe) historisch weiter zurückreicht als die ausdrückliche Anerkennung der Solidarität als außenpolitische Maxime. Deshalb ist in der neueren Lehre der Solidarität zutreffend

²²¹ Z. B. Richtlinien zur Regierungspolitik für 1984–1987, BBl 1984 I 174f.; Richtlinien zur Regierungspolitik für 1979–1983, BBl 1980 I 618. Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982, BBl 1982 II 786. In Art. 2 Abs. 1 BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist die Solidarität vom Gesetzgeber als verpflichtend anerkannt worden. Siehe auch hinten, S. 337f.

²²² GERHARD SCHMIDTCHEN, Schweizer und Entwicklungshilfe, Innenansichten der Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1971, und die Meinungsumfrage der ISOPUBLIC AG, Entwicklungspolitik – März 1984, Zürich, 26. April 1984, die unter anderem folgendes ergab:

- je 36 % aller Befragten sehen als persönlichen Beitrag (zur Behebung der Weltprobleme) die eigene bewußte Lebensweise und die finanzielle Unterstützung einer Hilfsorganisation eigener Wahl (S. 12).
- Nur 18 % aller Befragten glauben überhaupt nicht an die Möglichkeit einer gewissen Beeinflussung der Weltpolitik (S. 12).
- 75 % aller Befragten sind damit einverstanden (33 % sehr einverstanden), daß Entwicklungshilfe aus Solidarität mit den Mitmenschen geleistet werden sollte. 14 % stimmen diesem Motiv mehr oder weniger zu, 4 % lehnen es ab (S. 17).
- 56 % sehen in der Entwicklungshilfe ein Mittel zur Förderung des Weltfriedens. 21 % sind mehr oder weniger damit einverstanden und 16 % lehnen dieses Argument ab (S. 17).

Als Meinungsäußerung wäre auch noch eine am 29. September 1983 von 206412 Unterzeichnern dem Bund eingereichte Petition «Entwicklungshilfe ist eine Überlebensfrage» zu werten (Hinweis in: UELI KIESER, Rechtliche Fragen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, Zürich 1985, S. 27 Anmerkung 35); PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 133f.

²²³ PETER HAMMER, a. a. O. (Anm. 220), S. 180ff.

gewohnheitsrechtlicher Charakter zugeschrieben worden²²⁴, wobei einschränkend ausgeführt wird, dabei handle es sich inhaltlich um eine auf Hilfe an notleidende Menschen im Ausland beschränkte Solidarität²²⁵, die dem Auftrag zur Wahrung der Unabhängigkeit nachgehe²²⁶.

b) Kooperative Solidarität, Universalität und Disponibilität als Konkretisierungen des Unabhängigkeitsziels

aa) Grundsatz

Mit Gewohnheitsrecht läßt sich höchstens die humanitäre Solidarität (und allenfalls die humanitäre Schicht der Disponibilität) begründen. Den übrigen Maximen geht diese Qualität wohl ab, nicht weil es an einer konstanten und (relativ) langen Übung fehlen würde, wohl aber, weil sich nicht der Nachweis erbringen läßt, daß sie als Ausdruck einer Rechtspflicht verstanden werden. Das bedeutet allerdings nicht, daß ihnen jeglicher verfassungsrechtliche Charakter abgeht. Soweit diese Maximen nämlich von den Bundesbehörden als Instrumente zur Verwirklichung der Ziele von Art. 2 BV entwickelt und wegen ihrer besonderen Bedeutung in den Rang außenpolitischer Maximen erhoben worden sind, handelt es sich um *verfassungsrechtlich relevante Konkretisierungen* dieser Verfassungsbestimmung, die an ihrem Verfassungsrang teilhaben.

bb) Ein Hinweis auf die Grundrechtskonkretisierung

Das Modell der Verfassungskonkretisierung ist von der Doktrin anhand der Grundrechtspraxis entwickelt worden. Grundrechtsbestimmungen sind im Verfassungstext unterschiedlich dicht geregelt, doch zeichnen sich die meisten von ihnen durch ihren weithin offenen, prinzipien- und formelhaften Charakter aus; sie schützen den «Glauben», die «Presse», die Freiheit des «Handels und Gewerbes», die Freiheit der «Person» oder die «Rechtsgleichheit»²²⁷. Diese Grundrechtsbestimmungen stellen keine eigentlichen Rechtssätze dar, die in ihrem Wortlaut darüber präzise Informationen enthalten, wer in welchem Sinn

²²⁴ PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 133 f.; PETER HAMMER, a. a. O. (Anm. 220), S. 180 ff.; der gewohnheitsrechtliche Charakter der Solidarität scheint UELI KIESER, a. a. O. (Anm. 222), S. 27, zu verneinen.

²²⁵ PETER HAMMER, a. a. O. (Anm. 220), S. 180.

²²⁶ PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 15), S. 134.

²²⁷ HANS HUBER, Über die Konkretisierung der Grundrechte, in: Gedenkschrift für Max Imboden, Basel/Stuttgart 1972, S. 195.

und in welchem Ausmaß unter welchen Voraussetzungen wem gegenüber berechtigt oder verpflichtet ist. Sie bildet Programme und Prinzipien, welche das Bundesgericht mit Inhalt füllen und damit «in Rechtssätze umgießen»²²⁸ muß, bevor es sie anwenden kann. Dieser Vorgang der Sinngebung und Ableitung konkreter rechtssatzmäßiger Regeln, die *verfassungsrechtlich* verbindlich sind, bildet die Grundrechtskonkretisierung, welche dem Bundesgericht gemäß Art. 113 BV aufgetragen ist²²⁹.

Solche Grundrechtskonkretisierung hat das Entstehen verschiedener Ebenen direkt anwendbaren Verfassungsrechtes zur Folge²³⁰. Der Rechtsgleichheitssatz von Art. 4 BV z.B. bildet bloßes Programm und ist vom Bundesgericht u.a. zum Anspruch auf rechtliches Gehör konkretisiert worden; Teilgehalt dieses Rechts ist z.B. der Anspruch des Armen auf unentgeltliche Rechtspflege, welche u.a. dann gewährt werden muß, wenn in einem nicht aussichtslosen Prozeß die Gegenpartei einen Anwalt hat und der Gesuchsteller selber rechtsunkundig ist²³¹. Bei all diesen Teilaspekten von Art. 4 BV handelt es sich um *verfassungsrechtlich* garantierte Positionen des einzelnen, doch sind sie von unterschiedlichem Konkretheitsgrad und auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt.

cc) Parallele zwischen Grundrechten und außenpolitischen Maximen

Die Ähnlichkeit der linguistischen Struktur der außenpolitischen Zielbestimmung von Art. 2 BV mit derjenigen der Grundrechte ist frappant. Das Ziel der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes ist ähnlich programm- und prinzipienhaft wie etwa Art. 4 Abs. 1 BV. Wie bei den Grundrechten hat der Verfassungsgeber auch hier die für die unausweichlich notwendige Sinngebung notwendigen Organe bestimmt und die Aufgabe in Art. 85 Ziff. 6 und 102 Ziff. 9 BV Bundesversammlung und Bundesrat zugewiesen.

Natürlich bestehen zwischen grundrechtlicher und außenpolitischer Konkretisierung wesentliche Unterschiede. So ist etwa jeder bundesgerichtliche Entscheid über die Tragweite eines Grundrechtes rechtsverbindlich, während klarerweise nicht

²²⁸ HANS HUBER, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, ZSR 1936 II, S. 143 a; ähnlich DERSELBE, Konkretisierung (Anm. 227), S. 192 f.

²²⁹ Vgl. zum ganzen JÖRG PAUL MÜLLER, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 45 f. mit Hinweisen.

²³⁰ Davon zu unterscheiden sind die verschiedenen Grundrechtsschichten. Dazu hinten, S. 353 f.

²³¹ Eine Übersicht zur bundesgerichtlichen Praxis über die unentgeltliche Prozeßführung bei MÜLLER/MÜLLER, Grundrechte, Bern 1985, S. 251 ff.

jeder außenpolitische Akt des Bundesrates oder eines Departementes als verfassungsrechtlich relevanter und insofern verbindlicher Konkretisierungsakt eingestuft werden kann. Konkretisierung liegt aber dort vor, wo die Elemente der *Regelmäßigkeit* und *zeitlicher Konstanz* gegeben sind. Das trifft nun auf die außenpolitischen Maximen eindeutig zu: Sie bilden als Konkretisierungen von Art. 2 BV Normen, welche außenpolitischem Handeln Richtpunkte und Ziele geben und ihm Schranken setzen.

dd) Konkretisierung der Maximen

Die außenpolitischen Maximen ihrerseits sind in der Regel nicht genügend konkret, um direkt als Grundlage für außenpolitische Entscheide dienen zu können. Sie bedürfen der Inhaltgebung und sind im Laufe der Zeit – wie weiter vorne dargestellt wurde²³² – tatsächlich mit regelhaftem Inhalt gefüllt worden. Solche Konkretisierung der Maximen geschieht auf vielfältige Weise, namentlich durch

- die *Formulierung von Regeln* für Teilgehalte dieser Maximen, die über längere Zeiträume hinweg als wegleitend und verbindlich betrachtet werden. Dies geschieht v. a. durch Bundesrat und Bundesverwaltung, die beispielsweise festlegen, nach welchen Kriterien die von der Universalitätsmaxime geforderte Anerkennung der Staaten zu geschehen hat²³³, oder welche Grundsätze für die Menschenrechtspolitik verbindlich sein sollen²³⁴;

- den Erlass von *Gesetzen*, welche die Bedeutung der Maximen für bestimmte Sachbereiche regeln. Beispiele solcher Erlasse sind das Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit, die Bestimmung des Kriegsmaterialgesetzes, wonach die Waffenausfuhr in Kriegs- und Spannungsgebiete zu unterbleiben hat²³⁵ oder das Asylgesetz²³⁶, das die solidarische Hilfe und Schutzgewährung für politisch Verfolgte regelt.

- die Ratifikation von *Staatsverträgen*, mit denen sich die Schweiz zu Verhaltensweisen, Garantien und Leistungen in

²³² Vorne, S. 289 ff.

²³³ Dazu vorne, S. 313 f. mit Anm. 132.

²³⁴ Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982 (BB1 1982 II 786), den THOMAS COTTIER, Entwicklungspläne (Anm. 118), S. 412, als Dokument mit verbindlichen Grundsatzentscheidungen qualifiziert.

²³⁵ Art. 11 BG über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972 (SR 514.51). Siehe auch hinten, S. 340.

²³⁶ Vom 5. Oktober 1979, SR 142.31.

Sachbereichen verpflichtet, die von der Maxime abgedeckt sind.

Bei diesen Konkretisierungsschritten kommen den damit befaßten Organen weite Ermessensspielräume zu; allerdings sind sie verpflichtet, sich dabei auf die obersten Ziele der Außenpolitik auszurichten, eine gewisse Widerspruchslosigkeit zwischen den verschiedenen Bereichen und Ebenen der Außenpolitik herzustellen und eine langfristige Perspektive im Auge zu behalten. Die Behörden dürfen – wie das Bundesgericht auf einer anderen Ebene auch – ihre Konkretisierungspraxis weiterentwickeln und – soweit sachlich geboten – ändern. Dabei haben sie allerdings auf völkerrechtliche Verpflichtungen und den gewohnheitsrechtlichen Kern der Solidaritätsmaxime Rücksicht zu nehmen.

ee) Zur Illustration: Die gesetzlich normierte Pflicht zur Entwicklungszusammenarbeit als Konkretisierung der Solidaritätsmaxime

Das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe²³⁷ überträgt dem Bund die klare Aufgabe, in diesen Bereichen tätig zu werden. Obwohl das Gesetz sich formell auf die allgemeine Vertragsschlußkompetenz von Art. 8 BV und die außenpolitischen Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat²³⁸ stützt, ergibt sich eine *grundsätzliche* Verpflichtung zu solchem Handeln primär aus der Maxime der Solidarität. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt, als er in Art. 2 Abs. 1 EZG Entwicklungszusammenarbeit «als Ausdruck der Solidarität» bezeichnete, «die eines der Prinzipien darstellt, nach denen die Schweiz ihr Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft gestaltet». Wie bereits ausgeführt wurde²³⁹, kommt der Solidarität verfassungsgewohnheitsrechtlicher Rang zu, soweit sie die Verpflichtung zur Hilfe an *notleidende Menschen im Ausland* beinhaltet. Das Gesetz bringt diesen Teilgehalt der Solidaritätsmaxime deutlich zum Ausdruck, wenn es «die ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen» als primäre Nutznießer der Entwicklungszusammenarbeit bezeichnet²⁴⁰ und die humanitäre Hilfe als Instrument «zur Erhaltung gefährdeten menschlichen Lebens sowie zur Linderung von Leiden» definiert²⁴¹. Darüber hinaus versteht das Gesetz Entwicklungszusammenarbeit umfassender als Beitrag, der den Ländern der Dritten Welt mitermöglichen soll, «ihre Entwicklung aus eigener Kraft voranzutreiben»²⁴²; als Instrument sieht es nicht nur die direkte Durchführung oder Finanzierung konkreter Entwicklungshilfeprojekte vor, sondern auch handelspolitische Maßnahmen zur besseren Integration der Entwicklungsländer in den Welt-

²³⁷ Vom 19. März 1976, SR 974.0 (Abkürzung: EZG).

²³⁸ Art. 85 Ziff. 5 und 6, 102 Ziff. 8 und 9 BV.

²³⁹ Vorne, S. 333 f.

²⁴⁰ Art. 5 Abs. 2 EZG.

²⁴¹ Art. 7 EZG.

²⁴² Art. 5 Abs. 1 EZG.

handel. Hier hat der Gesetzgeber in rechtlich relevanter Weise die Maxime der Solidarität über ihren gewohnheitsrechtlichen Gehalt hinaus konkretisiert und ihr in rechtsverbindlicher Form einen neuen Inhalt gegeben. Darüber hinaus spricht das Gesetz wenigstens implizit den Zusammenhang zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und den (langfristigen) Unabhängigkeits- und Wohlfahrtsinteressen der Schweiz an: Art. 2 Abs. 1 führt aus, die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe entsprächen «der weltweiten Verflechtung», und Art. 5 Abs. 2 nennt «besser ausgewogene Verhältnisse in der Völkergemeinschaft» als langfristiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit.

3. Zielkonflikte

a) Herstellung praktischer Konkordanz und Abwägung

Die außenpolitischen Maximen als verfassungsrechtlich gebotene und verpflichtende Richtpunkte der Außenpolitik und ihre Konkretisierungen durch Gesetzgebung und außenpolitische Praxis können miteinander oder mit anderen verbindlichen Verfassungszielen und Aufträgen in Konflikt geraten. Solche Zielkonflikte sind gemäß dem Prinzip der praktischen Konkordanz (HESSE)²⁴³ zu beurteilen, d. h. es ist jene Lösung zu finden, welche am optimalsten mit allen relevanten Verfassungsfordernungen vereinbar ist. Das läßt sich nur erreichen, wenn die sich *entgegenstehenden Interessen im Lichte der Verfassung gewichtet und gegeneinander abgewogen werden*.

In diesem Sinne ist etwa von den Bundesbehörden anerkannt worden, daß dort, wo sich Neutralität und Solidarität antithetisch gegenüberstehen, «wir ... in jedem einzelnen Falle abwägen» müssen, «wieweit wir es ... verantworten können, Solidarität zu üben»²⁴⁴. Wegen des selbständigen Charakters der Solidaritätsmaxime und ihrer prinzipiellen Gleichrangigkeit mit neutralitätspolitischen²⁴⁵ Zielsetzungen²⁴⁶ muß das Abwägungsprinzip auch in die andere Richtung spielen: Neutralitätspolitische Interessen, die im konkreten Fall als relativ untergeordnet erscheinen, haben vor relativ hochrangigen Solidaritätsanliegen zurückzutreten. Analoges gilt etwa für Konflikte

²⁴³ KONRAD HESSE, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., Heidelberg 1985, S. 27.

²⁴⁴ Bundesrat TRAUGOTT WAHLEN in der Debatte über die Beteiligung der Schweiz an der UNO-Anleihe von 1961, Sten Bull SR vom 19. September 1962, S. 250.

²⁴⁵ Neutralitätsrechtliche Pflichten des Völkerrechts bleiben hier vorbehalten.

²⁴⁶ Siehe vorne, S. 328 f.

zwischen den Pflichten zur Förderung der schweizerischen Wohlfahrt und zum Einsatz im Sinne der Disponibilität.

b) Normen- und verfahrensmäßige Absicherung

aa) Grundsätzliches

Für solche Abwägung und Koordinierung sind in erster Linie der Bundesrat und die mit außenpolitischen Aufgaben befaßten Stellen der Bundesverwaltung zuständig, welche im konkreten Einzelfall zu entscheiden haben, wie Zielkonflikte zu lösen sind. Solche ad hoc Entscheide bergen die Gefahr uneinheitlicher und widersprüchlicher Praxis in sich. Versteht man, wie es hier postuliert wird, Außenpolitik als zwar nicht bis in alle Details geregelte aber doch prinzipiell normgebundene Staatstätigkeit, vermag das nicht zu befriedigen; ein Vorgehen, das allzu einzelfallbezogen ist, kann überdies die Schweiz in den Augen ihrer ausländischen Partner als wenig berechenbar erscheinen lassen und sich damit auch als politisch nachteilig erweisen.

Dogmatische und praktische Gründe sprechen deshalb dafür, wenigstens für *besonders wichtige und häufige Zielkonflikte* generell und im voraus zu normieren, nach welchen Kriterien mit ihnen umzugehen ist. Das kann, muß aber nicht in Gesetzen und Verordnungen geschehen: Denkbar sind auch Absichtserklärungen des Bundesrates, an welche er sich selber binden will und denen wenigstens politisch eine gewisse Verbindlichkeit zukommt²⁴⁷.

Die Festlegung von Leitlinien für die Behandlung von Zielkonflikten allein genügt oft nicht, um sicherzustellen, daß die gebotene Abwägung tatsächlich vorgenommen wird. Wo inner- und außerhalb der Bundesverwaltung die verschiedenen involvierten Interessen durch verschiedene Einheiten, Organe und Gruppierungen wahrgenommen werden, braucht es *verfahrensmäßige Absicherungen*, damit die unterschiedlichen, sich entgegenstehenden Anliegen mit grundsätzlich gleichen Chancen in den Entscheidungsprozeß einfließen können. Solche Verfahrensmaßnahmen können wegen der Besonderheit der Materie in außenpolitischen Fragen meist nicht so weit gehen wie im typischen Verwaltungungsverfahren, an welchem die betroffenen Privaten partizipieren können. Trotzdem lassen sich auch im Bereich der Außenpolitik sachgerechte, nach Problematik und Interessenkonstellation differenzierte Verfahren finden.

²⁴⁷ Vgl. THOMAS COTTIER, Entwicklungspläne (Anm. 118), S. 385 ff.

bb) Beispiele

Wie sich das Postulat der normen- und verfahrensmäßigen Absicherung der notwendigen Abwägung bei außenpolitischen Zielkonflikten für die verschiedenen Bereiche schweizerischer Außenpolitik auswirkt, kann hier nicht umfassend dargestellt werden. Drei Beispiele sollen aber zeigen, daß das Postulat zum Teil bereits heute Rechtswirklichkeit geworden ist:

Im *Kriegsmaterialgesetz*²⁴⁸ hat der Gesetzgeber den Konflikt zwischen dem sicherheitspolitischen Erfordernis, daß zur Existenzsicherung einer eigenen schweizerischen Rüstungsindustrie Exportmöglichkeiten offen gehalten werden müssen²⁴⁹, auf der einen und den Maximen der Neutralität und Solidarität auf der andern Seite so gelöst, daß die Ausfuhr von Kriegsmaterial einer Bewilligungspflicht untersteht²⁵⁰ und für Ausfuhren in Kriegs- und Spannungsgebiete oder in Länder, in welchen die Schweiz besondere entwicklungs- oder menschenrechtspolitische Interessen hat, die Bewilligung nicht erteilt werden darf²⁵¹. Verfahrensmäßig wird der Einbezug der Neutralitäts- und Solidaritätsaspekte durch die Einschaltung des EDA in den primär beim EMD liegenden Entscheidprozeß sichergestellt²⁵².

Besondere Zielkonflikte bestehen im Spannungsfeld von *Außenwirtschaftspolitik und Entwicklungshilfe*: Das schweizerische Bestreben, Exporte zu fördern, und die Interessen der Länder der Dritten Welt, Armut und Elend zu überwinden, decken sich kurzfristig oft nicht, obwohl langfristig das Gedeihen der schweizerischen Außenwirtschaft von einer funktionsfähigen Weltwirtschaftsordnung und damit unter anderem vom wirtschaftlichen Überleben der Dritten Welt abhängt²⁵³. Exemplarisch zeigt sich der Konflikt etwa bei der Exportrisikogarantie²⁵⁴: Gedacht als reines Wirtschaftsförderungsinstru-

²⁴⁸ Vgl. vorne (Anm. 235).

²⁴⁹ Vgl. URS SCHWARZ, Waffenausfuhrpolitik, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, insbesondere S. 817 ff. DANIEL DÜRST, Schweizerische Neutralität und Kriegsmaterialausfuhr, Zürich 1983, insbesondere S. 169 ff.

²⁵⁰ Art. 4 BG über das Kriegsmaterial.

²⁵¹ Art. 11 BG über das Kriegsmaterial. Vgl. auch hinten, S. 362.

²⁵² Art. 6, 15, 20 VO zum BG über das Kriegsmaterial.

²⁵³ BENEDIKT V. TSCHARNER, a. a. O. (Anm. 133), S. 75.

²⁵⁴ Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie (ERG) vom 26. September 1958, SR 946.11. Unter diesem Aspekt hat sich insbesondere MARKUS MUGGLIN, Exportrisikogarantie, Internationale Verschuldung und Schweizerische Entwicklungspolitik, Adliswil 1985, mit der Exportrisikogarantie befaßt. Der erwähnte Zielkonflikt stellt sich auch in anderen Bereichen. In der schweizerischen Nahrungsmittelhilfe für die Dritte Welt z. B. stehen sich einheimische Nahrungsmittelüberschüsse (im Bereich Milchprodukte) und die Forderung nach einer zurückhaltenden, möglichst auf Katastrophenfälle beschränkte Nahrungsmittelhilfe gegenüber.

Zu den Auswirkungen einer unkontrollierten Nahrungsmittelhilfe siehe die Botschaften über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft, BBl 1978 II 800 ff., BBl 1981 II 743 ff., BBl 1985 I 171 ff.; JÜRGEN SCHERTENLEIB, Schweizerische Nahrungsmittelhilfe, Adliswil 1981.

ment, das 1934 zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingeführt wurde, können wegen der heutigen Bedeutung der Exporte in die Dritte Welt und der damit verbundenen spezifischen Risiken Garantiegewährungen entwicklungspolitisch nachteilige Folgen zeitigen²⁵⁵. Deshalb wurde 1981 das Gesetz in dem Sinn modifiziert, daß «bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern ... die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzubetrachten» sind²⁵⁶. Wegen der Beschränkung auf ärmere²⁵⁷ Entwicklungsländer²⁵⁸ und wegen der restriktiven Praxis²⁵⁹ nimmt das Gesetz in seiner heutigen Anwendung den gebotenen Interessenausgleich wohl nicht optimal wahr; trotzdem hat hier der Gesetzgeber grundsätzlich die Notwendigkeit erkannt, die Lösung der anstehenden Zielkonflikte durch eine generell-abstrakte Regel vorzustrukturieren. Probleme zeigen sich nach dem heutigen Stand der Dinge bei der Handhabung der Exportrisikogarantie vor allem in verfahrensmäßiger Hinsicht: Zwar wird im Zusammenhang mit der Anwendung der Entwicklungsländerklausel die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe z.T. zu einer Stellungnahme beigezogen, doch sind in der Exportrisikogarantie-Kommission²⁶⁰ keine Repräsentanten aus Entwicklungshilfekreisen vertreten²⁶¹.

²⁵⁵ MARKUS MUGGLIN, a. a. O. (Anm. 244), S. 31 ff., S. 39 ff.; REINHARDT BÜCHI, Außenwirtschaftsbeziehungen und Außenwirtschaftspolitik gegenüber den Entwicklungsländern, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der Schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 732.

²⁵⁶ Art. 1 Abs. 2 des BG über die Exportrisikogarantie, eingefügt durch Ziff. I des BG vom 10. Oktober 1980, in Kraft seit 1. Februar 1981. Die ERG-Kommission zieht in einem solchen Fall den Entwicklungsdienst des Bundesamtes für Außenwirtschaft (BAWI) zu Rate; die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) wird beigezogen, wenn es sich um Lieferungen nach Schwerpunktländern der DEH handelt. Siehe MARKUS MUGGLIN, a. a. O. (Anm. 244), S. 39.

²⁵⁷ Nach der Praxis der ERG-Kommission zählen zu diesen «ärmeren» Entwicklungsländern Staaten der Dritten Welt mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 600 Dollar pro Jahr.

²⁵⁸ Eine Beschränkung auf Länder mit weniger als 600 Dollar Pro-Kopf-Einkommen ist angesichts der immensen Verschuldung fast aller Entwicklungsländer sehr problematisch. Die Forderung der Hilfswerke geht deshalb dahin, alle Länder, die potentiell Empfänger von Entwicklungshilfe sind, Art. 1 Abs. 2 ERG zu unterstellen. Siehe dazu MARKUS MUGGLIN, a. a. O. (Anm. 224), S. 40 ff, S. 54.

²⁵⁹ Beispiele aus der Praxis zeigen, daß entwicklungspolitische Grundsätze bei der Vergabe der Garantiegewährung nur subsidiär Berücksichtigung finden. (Vgl. z. B. die Garantiegewährung 1983 für den Bau des Manantali-Staudamms im Sahelland Mali, das, wie auch das am Projekt mitbeteiligte Mauritien und Senegal, zu den «ärmsten» Ländern i. S. des ERG gehört. Der Manantali-Staudamm stellt einen in seinen Folgen noch kaum abschätzbaren Eingriff dar und zieht z. B. die Umsiedelung von 16 000 Bauern nach sich.) (Siehe dazu MARKUS MUGGLIN, a. a. O. [Anm. 244], S. 36 f.) Die ERG wurde entgegen den Gutachten der DEH und der Hilfswerke gewährt.

²⁶⁰ Gemäß Art. 21 Abs. 2 VO über die Exportrisikogarantie vom 15. Januar 1969 setzt sich die Kommission aus 6 Mitgliedern zusammen, wovon 3 den Bund und 3 die Wirtschaft vertreten.

Ein Beispiel für die Normierung der Behandlung von Zielkonflikten ohne gesetzliche Verankerung sind die Regeln, die der Bundesrat für das Problem der Leistung von *Entwicklungshilfe* an Länder entwickelt hat, welche die *Menschenrechte schwer verletzen*: Im Menschenrechtsbericht von 1982²⁶² wird die gebotene Güterabwägung in dem Sinn vorstrukturiert, daß die Ärmsten als Adressaten schweizerischer Entwicklungshilfe nicht für Fehlverhalten ihrer Regierungen bestraft werden sollen und deshalb eine Verschlechterung der Menschenrechtssituation nur ganz ausnahmsweise den Abbruch von Projekten der Entwicklungshilfe rechtfertigen könne:

Zwar mag es als stoßend erscheinen, mit Entwicklungshilfeprogrammen Regimes zu unterstützen, welche Menschenrechte schwer und systematisch verletzen. Trotzdem ist der Abbruch solcher Programme grundsätzlich kein geeignetes Instrument der Menschenrechtspolitik. Zwischen der Verwirklichung der Menschenrechte und dem Entwicklungsstand eines Landes bestehen enge Beziehungen: Menschenrechte können nur dort voll zum Tragen kommen, wo die Basisbedürfnisse der Menschen in den Bereichen Nahrung, Gesundheit, Wohnen und Arbeit gedeckt sind²⁶³, und Menschenrechtsverletzungen resultieren oft aus tiefgreifenden sozialen Spannungen, die ihre Ursache im Entwicklungsstand des Landes haben²⁶⁴. Entwicklungszusammenarbeit ist also geeignet, notwendige Voraussetzungen für die Realisierung der Menschenrechte zu schaffen. Zudem kann die Einstellung von Entwicklungshilfeprogrammen wegen der dadurch bewirkten Verminderung der Nahrungsmittelproduktion oder der Gesundheitsversorgung in Spitälern und Pflegestationen im Extremfall direkt Leben gefährden. Deshalb erscheint es falsch, gerade die Ärmsten, welche bereits unter der Repression ihrer Regierung zu leiden haben und dafür nicht verantwortlich sind, durch die menschenrechtspolitisch bedingte Einschränkung oder Beendigung von Hilfsprogrammen zusätzlichem Leiden auszusetzen²⁶⁵.

IV. Verankerung der außenpolitischen Ziele und Grundsätze im geschriebenen Recht?

1. Gesetzesvorbehalt und Außenpolitik

Das Legalitätsprinzip in seiner Ausprägung als Grundsatz, daß die Verwaltung nur tätig werden darf, soweit sie sich dafür auf

²⁶¹ Zu dieser und weiteren Forderungen der Hilfswerke siehe den Forderungskatalog der Arbeitsgemeinschaft SWISSAID/FASTENOPFER/BROT FÜR BRÜDER/HELVETAS an Bundesrat Furgler; Abgedruckt in MARKUS MUGGLIN, a. a. O. (Anm. 244), S. 52 ff.

²⁶² Vom 2. Juni 1982, BBl 1982 II 729, insbes. 772 ff.; ebenso BBl 1984 II 52; BBl 1980 II 1309.

²⁶³ Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 773.

²⁶⁴ Der Zusammenhang zwischen Unterentwicklung und Menschenrechtsverletzungen ist noch ungenügend erforscht: als Versuch, ihn zu beschreiben siehe etwa WOLFGANG S. HEINZ, *Menschenrechte und Dritte Welt*, Frankfurt 1980.

²⁶⁵ Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 774; BBl 1980 II 1309; EVAN LUARD, *Human Rights Foreign Policy*, Oxford 1981, S. 30.

eine gesetzliche Ermächtigung stützen kann²⁶⁶, gilt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht nur für die Eingriffsverwaltung sondern auch für die Leistungsverwaltung²⁶⁷. Hat dies zur Folge, daß alles außenpolitische Handeln gesetzlicher Normierung bedarf²⁶⁸? Dagegen sprechen drei Gründe: Erstens ist die Außenpolitik wegen dem konstanten Wandel der internationalen Interessenlage und der Dynamik der internationalen Beziehungen, die sich normativ nur schwer erfassen lassen, in wichtigen Teilen für eine Normierung wenig geeignet²⁶⁹. Zweitens entziehen sich viele außenpolitische Tätigkeitsfelder – wie z. B. die Anerkennung von Staaten, Stellungnahmen zu Verletzungen der Menschenrechte und anderen Völkerrechtes oder der Entscheid, sich Sanktionen internationaler Organisationen (nicht) anzuschließen – dem Begriffsschema von Eingriff und Leistung. Schließlich besteht für weite Bereiche der Außenpolitik die Grundlage in Staatsverträgen, die u. U. der Genehmigung durch das Parlament oder gar dem Staatsvertragsreferendum unterstanden. Ernsthaft zu fragen ist einzig, ob Ausgabenbeschlüsse im Bereich der auswärtigen Gewalt der Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen oder ob sie sich direkt auf die außenpolitische Kompetenz der Bundesversammlung stützen können²⁷⁰.

Daß der Gesetzesvorbehalt im Bereich der Außenpolitik nicht umfassend gilt, bedeutet nun keineswegs, außenpolitische Gesetzgebung sei an sich sinnlos. Zwar stößt solche Gesetzgebung an spezifische Schranken: Sie kann in aller Regel nicht so detailliert und bestimmt sein wie Gesetze, welche Fragen der inneren Rechtsordnung normieren, und sie muß der Exekutive in aller Regel erhebliche Gestaltungsspielräume offen halten. Zudem entzieht sich das Verhalten anderer Staaten und inter-

²⁶⁶ Dazu statt vieler THOMAS COTTIER, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, Dießenhofen, 1983.

²⁶⁷ Fall Wäffler, BGE 103 Ia 380 ff.

²⁶⁸ Zu dieser Frage grundlegend LUZIUS WILDHABER, Legalitätsprinzip und Außenpolitik – eine Problemskizze, in: Festschrift für Raymond Probst, Zürich 1984, S. 443 ff.

²⁶⁹ LUZIUS WILDHABER, Legalitätsprinzip (Anm. 268), S. 447.

²⁷⁰ Auf diese Frage ist im Rahmen dieses Referates, das sich mit den inhaltlichen Zielen und Schranken der Außenpolitik befaßt, nicht einzugehen. LUZIUS WILDHABER, Legalitätsprinzip (Anm. 268), S. 453 ff., scheint die Notwendigkeit einer formellen gesetzlichen Grundlage zu verneinen, GEORG MÜLLER, Inhalt und Form der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzverteilung, Basel/Stuttgart 1979, S. 26, 32 ff.

nationaler Organisationen jeglicher gesetzlicher²⁷¹ Regelung²⁷². Das Ausmaß internationaler Verträge, welche zwischenstaatliche Verhältnisse regeln, und die zunehmende Tendenz²⁷³ zu außenpolitischen Erlassen in der Schweiz zeigen deutlich, daß trotz des einer Durchnormierung abholden Charakters der Außenbeziehungen nicht nur auf der relativ abstrakten Ebene der außenpolitischen Maximen des Verfassungsrechts sondern auch auf einer konkreteren Ebene Rechtssetzung in diversen Materien möglich ist und ein entsprechender Regelungsbedarf besteht²⁷⁴. So lassen sich namentlich für außenpolitische Sachbereiche, die vorwiegend technischen Charakter besitzen oder langfristige und relativ konstante Entwicklungen betreffen, allgemeine Zielbestimmungen und Leitkriterien als Richtpunkte und Leitplanken für konkrete Entscheide formulieren. Sinnvoll erscheinen – wie bereits dargelegt²⁷⁵ – auch Normen, welche die Lösung typischer Zielkonflikte vorstrukturieren und sicherstellen, daß alle relevanten Interessen in den Entscheidprozeß einfließen. Außenpolitische Gesetze solchen Inhalts sind auch geeignet, außenpolitische Aktivitäten durch ihren demokratischen Entstehungsprozeß innenpolitisch besser abzustützen; sie vermögen damit allenfalls Legitimationsschwächen der Außenpolitik²⁷⁶ zu kompensieren: Ohne Legitimation durch Parlament und Volk fehlt der Außenpolitik der Konsens im Innern, der für ein erfolgreiches

²⁷¹ Hier greift das Instrument des völkerrechtlichen Vertrages.

²⁷² Vgl. LUZIUS WILDHABER, Legalitätsprinzip (Anm. 268), S. 454, der darauf hinweist, daß der Kleinstaat die internationalen Beziehungen vorwiegend «erleidet».

²⁷³ Vgl. die Beispiele vorne, S. 340 f.

²⁷⁴ Indiz für einen entsprechenden Regelungsbedarf ist die Häufigkeit der Bemühungen von Bundesrat und Verwaltung, Prinzipien für ihr Verhalten in gesetzlich nicht geregelten außenpolitischen Tätigkeitsbereichen zu formulieren: vgl. z. B. die oft als «offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität» bezeichneten Leitsätze des Politischen Departementes vom 26. 11. 1954 (veröffentlicht in VEB 24/1954 Nr. 1, S. 9 ff., auch in SJIR 1957, S. 195 ff.); sowie die Leitkriterien für die Anerkennung der Staaten (vgl. vorne, S. 313 f. sowie SJIR 1983, S. 209) oder die Prinzipien der Menschenrechtspolitik, wie sie im Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 729, formuliert sind.

²⁷⁵ Vorne, S. 339 ff.

²⁷⁶ Siehe zu diesem Problemkreis URS ALTERMATT, Innenpolitische Aspekte der schweizerischen Außenpolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Außenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Lenzburg 1985, S. 40 ff., 45 ff.

Operieren im Ausland notwendig ist²⁷⁷. Aus all diesen Gründen ist außenpolitische Gesetzgebung trotz ihrer immanenten Grenzen der Normierbarkeit nicht einfach «art pour l'art» sondern sinnvoll, wo ein Regelungsbedarf besteht, weil (neue) Leitkriterien zu erarbeiten und im Innern auf einen Grundkonsens abzustützen sind²⁷⁸.

2. Außenpolitische Ziele und Maximen in einer totalrevidierten Bundesverfassung?

Sollten die Ziele und Maximen der schweizerischen Außenpolitik in einer totalrevidierten Bundesverfassung verankert werden? Die Frage ist von der *Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung* eingehend diskutiert worden²⁷⁹. Einen Vorschlag, die heutigen Ziele schweizerischer Außenpolitik relativ detailliert zu verankern²⁸⁰, wurde abgelehnt, weil man ihn als zu zeitgebunden und zu punktuell empfand²⁸¹. Man einigte sich darauf, mit der Formulierung, der Staat «wahrt die Unabhängigkeit des Landes und setzt sich ein für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung», in Art. 2 Abs. 8 VE die Essenz schweizerischer Außenpolitik²⁸² zu verankern²⁸³. In Anlehnung an die geltende Ordnung wird die Neutralität weiterhin bei den Aufgaben von

²⁷⁷ URS ALTERMATT, a. a. O. (Anm. 276), S. 47.

²⁷⁸ Das EZG hat in diesem Sinn nicht nur den Bundesbehörden Leitlinien für ihre Arbeit gegeben, sondern auch verschiedene entwicklungspolitische Auseinandersetzungen geklärt. Überdies dient es auch den privaten Hilfswerken, ihre Tätigkeit an obersten Leitkriterien auszurichten.

²⁷⁹ Zu diesen Arbeiten siehe LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie und die verfassungsmäßige Verankerung der Außenpolitik, in: Festschrift für Werner Kägi, Zürich 1979, S. 425 ff.

²⁸⁰ Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, S. 24.

²⁸¹ Erläuternder Bericht, a. a. O. (Anm. 280), S. 24.

²⁸² Erläuternder Bericht, a. a. O. (Anm. 280), S. 24.

²⁸³ Der Verfassungsentwurf von ALFRED KÖLZ und JÖRG PAUL MÜLLER vom 16. Mai 1984 sieht vor:

«Art. 2

Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit der Heimat gegen außen, Sicherung des friedlichen Zusammenlebens im Innern, Bewahrung und Stärkung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt, Schutz der Menschenrechte und Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt ...

Art. 54

¹ Der Bund leistet Entwicklungshilfe im Ausland. Diese bezweckt die Stärkung der wirtschaftlichen und kulturellen Kräfte der Entwicklungslän-

Bundesversammlung und Bundesrat aufgeführt²⁸⁴, um damit ihren Mittelcharakter zu betonen²⁸⁵.

Dieser Vorschlag verbindet den Vorzug, durch seinen prinzipienhaften Charakter für die Zukunft offen zu sein und eine flexible Außenpolitik zu erlauben, mit der sachlich gebotenen²⁸⁶ textlichen Verankerung der Gleichstellung von Unabhängigkeitsziel und (altruistischem) Einsatz zugunsten anderer. Modellhaft zeigt er, wie das Verfassungsrecht die notwendigen Richtpunkte setzen und Zielhierarchien festlegen kann, ohne durch eine allzu zeitgebundene Formulierung künftige Entscheide einzuengen; er bringt auch zum Ausdruck, daß zwischen dem Verhalten eines demokratischen Rechtsstaates im Innern und jenem nach Außen nicht eine tiefe Kluft liegen soll.

Die *Modell-Studie* vom 30. Oktober 1985 des EJPD²⁸⁷ geht einerseits hinter den Entwurf der Expertenkommission zurück, indem sie im Zweckartikel neben der Wahrung der Unabhängigkeit nur noch den Einsatz für eine «friedliche» Völkergemeinschaft nennt und den Aspekt der «gerechten» Ordnung im Zusammenhang mit den (innerstaatlichen) Grundrechten auführt²⁸⁸. Andererseits greift die Modell-Studie auf die Idee eines spezifischen Zielkataloges zurück: Unter dem Marginale «Außenpolitische Ziele» führt sie als solche den Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung, die Achtung der Menschenrechte, die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten und die Tradition des humanitären Wirkens und der Verbundenheit mit benachteiligten Ländern auf²⁸⁹. Außenpolitische Aspekte kommen auch bei den kultur-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Zielen²⁹⁰ zum Ausdruck. Die Vor-

der zur Selbstentwicklung hin. Er richtet ferner Beiträge oder andere Leistungen zur Linderung von Hunger, Krankheit und Armut aus.

² Er leistet Hilfe zur Linderung von Kriegs- und Katastrophenfolgen.

³ Er ergreift Initiativen zur Verhütung und zur friedlichen Beilegung von internationalen Streitigkeiten.»

²⁸⁴ Art. 85 Abs. 1 lit. a und Art. 97 lit. a VE.

²⁸⁵ Erläuternder Bericht, a. a. O. (Anm. 280), S. 25.

²⁸⁶ Vgl. vorne, S. 328 f.

²⁸⁷ Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1985 III 1 ff., mit Modell-Studie, S. 189 ff.

²⁸⁸ Art. 2 Abs. 1 und 2, a. a. O. (Anm. 187), S. 191.

²⁸⁹ Art. 32, a. a. O. (Anm. 287), S. 197. Zu Stellenwert und zur juristischen Bedeutung der Zielkataloge siehe S. 81 ff. des Berichtes über die Totalrevision.

²⁹⁰ Art. 34 lit. b, Art. 35, Art. 42 lit. e, a. a. O. (Anm. 287), S. 198 ff.

teile des Expertenentwurfes verbinden sich hier mit einem etwas zeitgebundeneren und wegen Fehlens des Universalitätsgedankens etwas zu engen, dafür aber auch lenkungskräftigeren und dichterem Verfassungstext.

3. Kapitel: Die Bedeutung der Grundrechte als Schranken und Ziele der schweizerischen Außenpolitik

I. Grundsätze

1. Die Geltung der Grundrechte für das Außenverhältnis

a) Außenpolitische Tätigkeit als Regierungsakte

Die Bundesverfassung schreibt in ihrem *Text* nicht ausdrücklich vor, daß die Grundrechte auch für staatliches Handeln im Bereich der Außenpolitik maßgebend sind. Lehre und Praxis¹ anerkennen jedoch, daß im Rechtsstaat grundsätzlich jede staatliche Tätigkeit an das Recht gebunden ist und – um einen Ausdruck GEORG MÜLLERS zu verwenden – keine «Reservate staatlicher Willkür» existieren sollen². «Rechtsfreie Räume» gibt es nur für den Bürger, nicht für die Behörden.»³ Das Gebot der Verfassungs- und damit auch Grundrechtsbindung muß deshalb grundsätzlich auch für die Außenpolitik gelten; das Ausmaß dieser Bindung ist allerdings je nach Bereich unterschiedlich und wird im Verlauf dieser Ausführungen näher zu bestimmen sein.

Weite Bereiche außenpolitischen Handelns werden nun allerdings in der Schweiz im Anschluß an die französische Lehre als *Regierungsakte* bezeichnet, d.h. als Bereiche behördlichen Handelns, die von jeglicher gerichtlichen Prüfung ausgenommen sind⁴: Entsprechend bestimmt Art. 100, lit. a OG, daß die

¹ GEORG MÜLLER, Reservate staatlicher Willkür – Grauzone zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, in: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 111, 121 ff. mit Hinweisen; PETER SALADIN, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, S. 14f.

² GEORG MÜLLER, a. a. O. (Anm. 1), S. 109.

³ GEORG MÜLLER, a. a. O. (Anm. 1), S. 121; PETER SALADIN, a. a. O. (Anm. 1), S. 14f.

⁴ GEORG MÜLLER, a. a. O. (Anm. 1), S. 110; MARGRIT SCHILLING, Die Unterstellung von Regierungsentscheiden unter die Verwaltungsgerichtsbarkeit,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig ist gegen «Verfügungen auf dem Gebiete der inneren oder äußeren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten». Die bundesrätliche Botschaft zu dieser Bestimmung macht klar, wo die juristische Tragweite des Ausschlusses außenpolitischer Verfügungen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit liegt: Der Bundesrat führt aus, im Bereich der Außenpolitik müsse «die Verantwortung für die getroffenen Verfügungen ausschließlich bei der Regierung liegen. Maßnahmen zum Schutz des staatlichen Bestandes und der verfassungsmäßigen Ordnung und zur Wahrung guter und korrekter völkerrechtlicher Beziehungen zum Ausland gehören zu ihren wesentlichen Aufgaben ... Außerdem sind Verfügungen in diesen Bereichen regelmäßig ins Ermessen der Behörden gestellt.»⁵ Der Hinweis auf die alleinige Verantwortung der Regierung für Akte der Außenpolitik ist ein Gewaltenteilungsargument und impliziert, daß sich solche Verfügungen zur gerichtlichen Überprüfung nicht eignen; er bedeutet aber nicht den Ausschluß jeglicher Rechtsbindung. Gleiches gilt für das Ermessensargument. Daß Ermessen nicht mißbraucht werden darf und deshalb behördliche Ermessensausübung an die Schranken des Willkürverbotes, der Rechtsgleichheit und des Gebotes von Treu und Glauben gebunden sind, ist unbestrittener Grundsatz des schweizerischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts⁶ und er gilt ohne Zweifel auch für außenpolitische Verfügungen. Für außenpolitische Regierungsakte gilt demnach die Regel, daß sie gerichtsfrei, aber nicht rechtsfrei sind.

b) Die Lehre von der Innengerichtetheit der Grundrechte

Die schweizerische Lehre hat diesem Schluß nun allerdings lange entgegengehalten, Grundrechte seien bloß innengerichtete Normen und könnten aus diesem Grund im Bereich der Außenpolitik keine Anwendung finden. Die Unterscheidung zwischen außengerichteten, für die Außenpolitik verbindlichen, und innengerichteten, d. h. nur für landesinternes staatli-

Zürich 1973, S. 107; VITAL SCHWANDER, Die Regierungsfunktion, Einsiedeln 1971, S. 44 ff.; vgl. auch ALBERT BLECKMANN, Grundgesetz und Völkerrecht, Berlin 1975, S. 29 ff.

⁵ BBl 1965 II 1306.

⁶ WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984, S. 106 ff. mit Hinweisen.

ches Handeln relevante Bestimmungen der Bundesverfassung geht auf WALTHER BURCKHARDT zurück. BURCKHARDT argumentiert, weil die Sorge um das Überleben des Staates auf der internationalen Ebene «grundsätzlich der Sorge für die Erhaltung seiner inneren Einrichtungen»⁷ vorgehe, gehörten die individuellen Freiheitsrechte zu den Verfassungsnormen, die «vor allem für das innere, nicht für das internationale Verhältnis gelten»⁸. Erläuternd führt er aus:

«Die Freiheitsrechte der Bürger gelten im Verhältnis der Einwohner der Schweiz zu den schweizerischen ... Behörden; also im inneren Verhältnis. Ob sie aber uneingeschränkt einzuhalten sind, wenn internationale Interessen der Schweiz zu wahren sind, ist eine andere Frage ... Inländer müssen sich Einschränkungen gefallen lassen, wenn internationale Interessen es verlangen. Es können das Interessen der Landesverteidigung sein oder auch Interessen einer vertraglichen Verständigung.»⁹

Auch wenn Lehre und Praxis heute grundsätzlich anerkennen, daß die Grundrechte im Außenverhältnis zu beachten sind, wirkt BURCKHARDTS Auffassung bis heute nach¹⁰. Dies erscheint im Lichte neuerer Entwicklungen der Grundrechtstheorie und des Völkerrechts problematisch. BURCKHARDTS Meinung, Grundrechtsansprüche müßten vor wichtigen außenpolitischen Interessen mitunter zurücktreten, ist an sich zwar richtig; sie vermag die behauptete Innengerichtetheit der Grundrechte aber nicht zu begründen, sondern bringt – richtig verstanden – nur zum Ausdruck, daß auch im Bereich der Außenbeziehungen der Schweiz Grundrechte nicht absolut gelten, sondern angesichts überwiegender öffentlicher Interessen einschränkbar sind¹¹. BURCKHARDTS Hauptbegründung, die Grundrechte gälten vor allem für das innere Verhältnis, weil die Sorge um das Überleben des Staates jener um die Erhaltung der inneren Freiheitlichkeit vorgehe, beruht auf der nicht wirklichkeitsadäquaten Auffassung, die Beziehungen der Staaten zueinander seien wesensgemäß von einem anarchischen Kampf aller Staaten gegen alle geprägt¹². Die Lehre von der Innenge-

⁷ Gutachten vom 26. September 1938 zuhanden des Eidgenössischen Politischen Departementes; auszugsweise abgedruckt in VEB 29/1959–1960, S. 18 ff., S. 21; ebenfalls in SJIR 19/1962, S. 177 und MÜLLER/WILDHABER, Praxis des Völkerrechts, Bern 1982, S. 130 f.

⁸ Gutachten vom 26. September 1938, a. a. O. (Anm. 7), S. 19.

⁹ Gutachten vom 26. September 1938, a. a. O. (Anm. 7), S. 19 f.

¹⁰ Vgl. z. B. die Ausführungen der Justizabteilung in VPB 37 Nr. 32, S. 14.

¹¹ Siehe hierzu hinten, S. 357.

¹² Zur Widerlegung dieser Lehre siehe vorne, S. 273 ff.

richtetheit der Grundrechte erkennt auch wichtige völkerrechtliche Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte: Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948¹³ und den Menschenrechtskonventionen auf universeller und regionaler Ebene ist der Schutz fundamentaler menschlicher Ansprüche zum internationalen Anliegen geworden. Als Folge dieser Entwicklung sind heute die schweizerischen Grundrechte durch die internationalen Menschenrechtsgarantien vielfältig überlagert¹⁴. Im Bereich des Völkervertragsrechts gilt heute der Grundsatz, daß Verträge nicht bloß anfechtbar, sondern nichtig sind, wenn sie zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) verletzen¹⁵. Zum *ius cogens* gehören, wie der IGH entschieden hat, auch die «elementaren Grundsätze der Humanität»¹⁶ und damit wenigstens die fundamentalsten Menschenrechtsgarantien.

Die Lehre von der Innengerichtetheit der Grundrechte hat heute ausgedient. Das bedeutet allerdings nicht, daß allen Grundrechten im Bereich der Außenbeziehungen gleiche Bedeutung zukäme. Gemäß ausdrücklicher Verfassungsbestimmung kann der Bund z. B. bei der Regelung der Außenwirtschaft von der HGF abweichen¹⁷, und die Grundrechte, welche primär das Verhältnis zwischen den Kantonen (Garantie des Doppelbesteuerungsverbotes gemäß Art. 46 BV, Gleichbehandlung aller Schweizer Bürger mit den Bürgern des eigenen Kantons gemäß Art. 60 BV, Anspruch auf Vollzug aller Zivilgerichtsurteile in der ganzen Schweiz gemäß Art. 61 BV) oder zwischen dem Bund und den Kantonen (Art. 2 Üb.best. BV) zum Gegenstand haben, können von ihrem Regelungsobjekt

¹³ Deutsche Übersetzung in: SARTORIUS Bd. II, Internationale Verträge/Europarecht, München 1983, Ziff. 19.

¹⁴ Siehe dazu in RIKLIN/HAUG/BINSWANGER (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, Vierter Teil, die folgenden Beiträge: JÖRG PAUL MÜLLER, Die Schweiz und die Menschenrechtskonventionen der UNO und ihre Spezialorganisationen, S. 343 ff.; DERSELBE, Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta, S. 389 ff.; STEFAN TRECHSEL, Die Schweiz und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, S. 361 ff.; sowie LUZIUS WILDHABER, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 98 II, 1979, S. 229–379, und JÖRG PAUL MÜLLER, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 169 ff.

¹⁵ Art. 53 Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, in Kraft seit 27. Januar 1980; siehe dazu VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984, S. 329 ff.

¹⁶ Corfu Channel Case, ICJ Reports 1949, S. 22.

¹⁷ Art. 31quinquies Abs. 2 BV.

her keine außenpolitische Wirkungen entfalten. Der Grund dafür liegt in ihrem beschränkten *Geltungsbereich*¹⁸ und hat nichts mit einem dogmatisch eruierbaren Charakterzug der Grundrechte an sich zu tun.

2. Die Wirkungsweise der Grundrechte im Bereich der auswärtigen Beziehungen

Welches ist die Wirkungsweise der Grundrechte im Bereich außenpolitischer Tätigkeiten? Zwei Aspekte sind zu unterscheiden¹⁹: Erstens schützen Grundrechte unter bestimmten Voraussetzungen Schweizerbürger und schweizerischer Hoheitsgewalt unterstehende Ausländer davor, durch außenpolitische Hoheitsakte schweizerischer Behörden in ihren verfassungsrechtlichen Grundansprüchen verletzt zu werden: Hier ergeben sich aus den Grundrechten also *Schranken* für die schweizerische Außenpolitik. Zweitens können die Grundrechte die Behörden dazu veranlassen, sich in der Außenpolitik für die Förderung der individuellen Rechte von Schweizern im Ausland oder für Opfer von Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten einzusetzen. Hier wird die Erhaltung und Stärkung der Grund- und Menschenrechte auf universeller Ebene zum *Ziel* schweizerischer Außenpolitik.

Mit dieser Unterscheidung zwischen grundrechtlichen Schranken und Zielen der Außenpolitik verbunden, aber nicht identisch, ist die Unterscheidung zwischen der *direkt-anspruchs begründenden* und der *programmatischen* Schicht²⁰ der für die Außenpolitik relevanten Grundrechte. Moderne Grundrechtstheorie und -praxis anerkennen, daß Grundrechte nicht nur von Gerichten direkt durchsetzbare Garantien und Ansprüche des Einzelnen gegenüber den Behörden, sondern auch offene und prinzipienhafte Leitideen für jegliches staatliche Handeln enthalten²¹, d. h. für Gesetzgeber und Exekutive programmhafte Ziele setzen. Direkt-anspruchs begründend wirken die Grundrechte nur als Schranken schweizerischer Außenpolitik. Ihre programmatische Schicht ist – wenn auch nicht ausschließlich, so doch schwergewichtig – für den Bereich

¹⁸ Vgl. auch hinten, S. 356 f.

¹⁹ Vgl. hinten, S. 354 ff., 365 ff.

²⁰ Hierzu JÖRG PAUL MÜLLER, Elemente (Anm. 14), S. 46 ff.

²¹ JÖRG PAUL MÜLLER, Elemente (Anm. 14), S. 8 ff.

außenpolitischer Ziele relevant. Diese Doppelfunktion der Grundrechte als direkt-anspruchsbegründende Schranken und programmatische Ziele schweizerischer Außenpolitik ist im folgenden für ausgewählte Teilbereiche darzustellen.

II. Grundrechte als Schranken schweizerischer Außenpolitik

1. Im Bereich der Rechtssetzung

a) Grundrechtliche Schranken der vertragsschließenden Gewalt

aa) Die Praxis

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Tendenz von Lehre und Praxis zunehmend stärker geworden, Grundrechte als Schranken für den Abschluß von Staatsverträgen einzustufen und damit die Grundrechtsbindung der vertragsschließenden Gewalt zu bejahen²². In einer Stellungnahme des Politischen Departementes aus dem Jahre 1957 wird zwar die oben zitierte Auffassung BURCKHARDTS²³ zurückgewiesen, daß die Grundrechte bloß innengerichtet und deshalb für die Außenpolitik unbeachtlich seien; gleichzeitig lehnt das Departement aber auch die Position von FLEINER/GIACOMETTI ab, daß das Staatsvertragsrecht des Bundes die Freiheitsrechte nicht beeinträchtigen dürfe und befürwortet eine mittlere Lösung, wonach «auf dem Wege des Staatsvertrages nicht fundamentale Normen der Bundesverfassung abgeändert oder aufgehoben werden» könnten²⁴. Die Stellungnahme präzisiert nicht, welche Grundrechte in welchen Teilgehalten in diesem Sinne bindende «fundamentale Normen» darstellen.

Die Haltung der Bundesbehörden ist seither zugunsten einer starken Grundrechtsbindung der vertragsschließenden Gewalt präzisiert worden. 1961 wurde anerkannt, «daß Art. 4 BV auch

²² JÖRG PAUL MÜLLER, Völkerrecht und schweizerische Rechtsordnung, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 233; dazu kritisch LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie und die verfassungsrechtliche Verankerung der Außenpolitik, in: Festschrift für Werner Kägi, Zürich 1979, S. 437.

²³ Siehe vorne, S. 351 (Anm. 7).

²⁴ VEB 29/1959–1960, S. 21 f., unter Hinweis auf FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Unveränderter Nachdruck, Zürich 1976, S. 813.

für die Rechtssetzung in Form von Staatsverträgen gilt» und jegliche Vertragsbestimmung verbietet, die willkürlich ist, d. h. «sich nicht auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen läßt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, die sich durch keine vernünftigen Gründe rechtfertigen läßt»²⁵. 1973 wurde schließlich ausgeführt, «die ideellen Freiheitsrechte der Bürger (zum Beispiel die Meinungsäußerungs-, Presse- und Religionsfreiheit)» würden «staatsvertragliche Einschränkungen grundsätzlich nicht ertragen»²⁶.

In der publizierten Praxis der Bundesbehörden weithin ungeklärt erscheint die Frage, inwieweit *prozessuale Grundrechtsansprüche* beim Abschluß von Staatsverträgen Schranken setzen²⁷: Kein Zweifel kann darüber bestehen, daß die fundamentalen Verfahrensgarantien von Art. 4 BV (rechtliches Gehör, grundsätzliche Verteidigungsrechte etc.) auch für die vertragsschließende Gewalt verbindlich sind: Hier handelt es sich nicht nur eindeutig um fundamentale Grundsätze der schweizerischen Rechtsordnung, sondern um Ansprüche des einzelnen, die heute auch als Menschenrechte völkerrechtlich garantiert sind²⁸. Unklar ist aber etwa das Ausmaß der Verbindlichkeit von Art. 59 BV für das Außenverhältnis: Die Justizabteilung führt aus, wegen ihres ursprünglich zwischenkantonalen und deshalb innengerichteten Charakters dürfe die Wohnsitzgerichtsstandsgarantie an sich staatsvertraglich beschränkt werden; die bisherige Staatsvertragspraxis habe den durch diese Bestimmung geschützten Schuldner aber nicht «weitgehend dem Zugriff ausländischer Gerichtsbarkeiten ausgesetzt»²⁹. Diese Formulierung will wohl zum Ausdruck bringen, daß Art. 59 BV staatsvertraglich zwar eingeschränkt, dabei aber nicht gänzlich aufgehoben oder in seinem Kerngehalt verletzt werden dürfe.

Probleme stellen sich in der Praxis auch bezüglich der *Handels- und Gewerbefreiheit und der Eigentumsgarantie*: Der Ent-

²⁵ VEB 30/1961, S. 28 f.

²⁶ VPB 37/1973, Nr. 32, S. 14.

²⁷ LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte (Anm. 22), S. 436 f. und JÖRG PAUL MÜLLER, Völkerrecht (Anm. 22), S. 233, schließen aus VPB 37/1973, Nr. 32 allerdings, daß auch «bestimmte», zentrale prozessuale Grundrechte» als Schranken der vertragsschließenden Gewalt anerkannt seien.

²⁸ So in Art. 5 und 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 und Art. 2 UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (in deutscher Übersetzung publiziert in: Sartorius, a. a. O. (Anm. 13), Ziff. 20.

²⁹ VPB 37/1973, Nr. 32, S. 14.

scheid des Bundesrates von 1965, sich dem Boykott der UNO gegen Rhodesien insofern anzuschließen, als der Handelsverkehr mit diesem Land auf den «courant normal» eingefroren wurde³⁰, beeinträchtigte eindeutig die Freiheit schweizerischer Geschäftsleute, und der Abschluß von Globalentschädigungsabkommen bei Nationalisierungen im Ausland hat zur Folge, daß der betroffene Schweizer infolge eines Aktes des Bundes nicht zu einer vollen Entschädigung für sein enteignetes Eigentum kommt. WILDHABER – und in einem gewissen Sinn wohl auch die Bundesbehörden – argumentieren deshalb, die Grundrechtsbindung der vertragsschließenden Gewalt sei bezüglich HGF und Eigentumsgarantie weniger stark als im Bereich anderer Grundrechte³¹. Dies trifft im Ergebnis zu, ist dogmatisch aber nicht mit einem Unterschied zwischen den ideellen und prozessualen Grundrechten auf der einen und HGF/Eigentumsgarantie auf der andern Seite zu rechtfertigen.

bb) Dogmatik: Grundsätzliche Geltung der Grundrechte bei Vertragsabschlüssen

Statt wie die Praxis von einem Regel- (keine Geltung der Grundrechte im Außenverhältnis) und Ausnahme (BV 4 etc.)-Modell auszugehen, erscheint es für die Bestimmung der Funktion der Grundrechte als Schranke der vertragsschließenden Gewalt sachgerechter, folgenden Grundsatz zum Ausgangspunkt zu nehmen: Beim Abschluß von Staatsverträgen sind *alle Grundrechte zu beachten* und auf dem Wege des Vertragsschlusses dürfen keine Grundrechte verletzt werden. Das ergibt sich aus dem Prinzip der Grundrechtsbindung der gesamten Staats-tätigkeit³². Diese Aussage bedarf allerdings folgender *Qualifikationen*:

Erstens: Die fragliche Belastung des einzelnen muß überhaupt im *Schutzbereich* des relevanten Grundrechtes liegen. Diese Voraussetzung ist bei der HGF für außenwirtschafts- und währungspolitische Maßnahmen nicht erfüllt, da der Bund hier gemäß Art. 31^{quinquies} BV «nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen» darf; trotz faktischer und (oft bloß vorübergehender) Beschränkung des Handelsspielraums der Wirtschaftssubjekte dienen solche Maßnahmen in der Regel

³⁰ Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER/LUZIUS WILDHABER, *Praxis des Völkerrechts*, 2. Aufl., Bern 1982, S. 534f. mit zahlreichen Hinweisen.

³¹ LUZIUS WILDHABER, *Menschenrechte* (Anm. 22), S. 437.

³² Vgl. vorne, S. 349 ff.

der Stützung und Erhaltung der Wirtschaftsfreiheit³³. Wegen ihrer rein föderalistischen Bedeutung können etwa das Verbot interkantonaler Besteuerung gemäß Art. 46 BV³⁴ oder der Anspruch der Kantonsfremden auf Gleichbehandlung mit den Kantonsbürgern (Art. 61) sowie die Garantie des Vorranges des Bundesrechts (Art. 2 Üb.Best. BV) staatsvertraglich nicht verletzt werden.

Zweitens: Ungeachtet des Grundrechts sind *verhältnismäßige* und auf einem *überwiegenden öffentlichen Interesse* beruhenden Grundrechtseingriffe genau wie durch den Gesetzgeber auch durch die vertragsschließende Gewalt zulässig. Nach außen sind die maßgeblichen Interessen (z. B. Erhaltung der Unabhängigkeit, Bewahrung der Neutralität) oft besonders gewichtig, so daß – namentlich wo nicht für die Persönlichkeitsentfaltung zentrale Grundrechte oder Kerngehalte von Grundrechten betroffen sind – die Interessen des einzelnen in der Güterabwägung zurückzutreten haben. In diesem Sinne ließe sich etwa der Rhodesienboykott wegen der negativen Folgen eines Abseitsstehens für die politische Neutralität und die Beziehungen der Schweiz zur dem Boykott unterliegenden weltweiten Staatengemeinschaft als gerechtfertigt einstufen.

Drittens: Es ist zu berücksichtigen, daß wegen Widerstandes des potentiellen Vertragspartners das grundrechtlich Geforderte nicht immer optimal erreicht werden kann; Globalentschädigungsabkommen sind ein Beispiel für solche Situationen. Hier muß die vom deutschen Bundesverfassungsgericht ursprünglich für Verträge mit den Besatzungsmächten entwickelt, aber generell anwendbare «*Annäherungstheorie*» Anwendung finden³⁵. Danach ist ein an sich nicht voll verfassungskonformer Vertrag verfassungsrechtlich zulässig, wenn der vertraglich geschaffene Zustand näher bei der Verfassung steht als der Zustand vor Vertragsschluß und der Vertrag das Optimum dessen beinhaltet, was in den Vertragsverhandlungen erreicht

³³ Dazu grundlegend FRITZ GYGI, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, Bern 1981, S. 134f.; in diesem Sinne auch die Botschaft zu einem BG über außenwirtschaftliche Maßnahmen vom 7. Dezember 1981, BBl 1982 I 71.

³⁴ Art. 46 Abs. 2 betrifft nur die interkantonale Doppelbesteuerung, unter Vorbehalt des Grundsatzes, daß eine in der Schweiz steuerpflichtige Person für ihre im Ausland gelegenen und dort tatsächlich zur Steuer herangezogenen Grundstücke sowie deren Ertrag nicht auch noch in der Schweiz besteuert werden darf. (BGE 103 Ia 234 und YVO HANGARTNER, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, Bd. 2, Zürich 1982, S. 220.)

³⁵ BVerfGE 4, 157ff., 168ff. (Saar-Urteil). Siehe dazu ALBERT BLECKMANN, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin 1975, S. 242ff.

werden konnte. Auf das Beispiel des Globalentschädigungsabkommens angewandt bedeutet dies, daß teilweise Entschädigung besser ist als gar keine Entschädigung³⁶.

b) Grundrechtliche Schranken außenpolitischer Gesetzgebung

Daß *Bundesgesetze* auch dann grundrechtskonform sein müssen, wenn sie außenpolitische Fragen regeln, bedarf keiner näheren Begründung³⁷. Probleme stellen sich aber bezüglich der *selbständigen Rechtsverordnungen*, die der Bundesrat ohne gesetzliche Ermächtigung direkt gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV erlassen kann, wonach er «die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen» wahrt und «die auswärtigen Angelegenheiten» besorgt, bzw. über «die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz» wacht. Laut Art. 102 BV kommt dem Bundesrat diese Befugnis nur «innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung» und damit auch innert der Schranken der Grundrechte zu. Das Bundesgericht hat allerdings wenig präzise und mißverständlich ausgeführt, der Bundesrat könne gestützt auf diese Bestimmungen «gegebenenfalls Maßnahmen treffen ..., die zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach außen notwendig sind, auch wenn sie in ein Grundrecht der Bürger eingreifen»³⁸. Noch weiter geht die Justizabteilung, welche in einer Stellungnahme aus dem Jahre 1971 als grundrechtliche Schranken der Verordnungsgebung bloß das Verhältnismäßigkeitsprinzip und den «Wesensgehalt» der Freiheitsrechte nennt³⁹, d. h. gemäß bundesgerichtlicher Praxis jene zentralen Grundrechtsbereiche, die auch bei überwiegendem öffentlichem Interesse und Verhältnismäßigkeit des Eingriffes nicht angetastet werden können⁴⁰. Diese Aussagen haben einer differenzierten Betrachtungsweise Platz zu machen. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Einerseits gilt, wie für selbständige Rechtsverordnungen des Bundesrates generell, auch für auf Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV gestützte Normen, daß die Grundrechte nur soweit beschränkt werden dürfen, als der Eingriff

³⁶ So LUZIUS WILDHABER, Menschenrechte (Anm. 22), S. 437.

³⁷ Vgl. auch hinten, S. 359 f. zur verfassungskonformen Auslegung.

³⁸ BGE 100 I b 320.

³⁹ VPB 35/1970–1971, Nr. 4, S. 31 E. 2c und d.

⁴⁰ Zum Wesens- und Kerngehalt der Grundrechte siehe JÖRG PAUL MÜLLER, Elemente (Anm. 14), S. 141 ff.

verhältnismäßig ist, auf einem überwiegenden öffentlichen Interesse beruht und den Kerngehalt des fraglichen Grundrechtes nicht verletzt. Das ist von der Lehre⁴¹ und – trotz nicht immer klarer Ausdrucksweise – auch vom Bundesgericht anerkannt⁴².

Andererseits muß – wie das Bundesgericht klar herausgearbeitet hat – in jenen Fällen, in denen die Rechtsverordnung einen *außenpolitischen Akt auf der innerstaatlichen Ebene durchführt*, zwischen dem Außenakt und der binnenrechtlichen Durchführung unterschieden werden: Soweit der außenpolitische Akt dafür Spielräume läßt, muß die Ausführungsverordnung grundrechtskonform sein; es geht also nicht an, die innerstaatliche Durchführung außenpolitischer Akte einfach deshalb als verfassungsmäßig einzustufen, weil der Außenakt notwendig und verhältnismäßig ist. Vielmehr ist die Rechtsverordnung selbständig auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Das Bundesgericht hat dieses Prinzip anhand des Rhodesienboykottes und der im Anschluß daran erlassenen Durchführungsverordnung entwickelt und entschieden, der Entscheid des Bundesrates, sich dem Handelsembargo der UNO anzuschließen und die Einfuhr aus Süd-Rhodesien auf das normale Importvolumen zu beschränken, sei von der rein landesinternen Frage zu unterscheiden, wie das zulässige Importvolumen unter den Importeuren mit Handelsbeziehungen zu Rhodesien aufzuteilen sei. Für diesen zweiten, binnenrechtlichen Problemkreis müsse der materielle und der prozessuale Rechtsschutz der gleiche sein wie für die Frage, ob handelspolitische oder agrarpolitische Einfuhrbeschränkungen mit der HGF vereinbar sind⁴³.

2. Im Bereich der Rechtsanwendung:

Grundrechtskonforme Auslegung von Staatsverträgen

Grundrechte sind auch bei der Auslegung und Anwendung außenpolitisch relevanter Rechtsnormen zu beachten, unab-

⁴¹ JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, N.1529 in Bd. II und Supplément 1967–1982, Neuchâtel 1967 und 1982; H. P. MOSER, Urteilsanmerkung, ZBl 75/1974, S. 95.

⁴² Bundesgerichtsentscheid in ZBl 75/1974, S. 92 ff.; BGE 100 Ib 318 ff.

⁴³ Bundesgerichtsentscheid in ZBl 75/1974, S. 92 ff.; dazu kritisch LUZIUS WILDHABER, *Menschenrechte* (Anm. 22), S. 437 f.

hängig davon, ob es sich dabei um Staatsverträge, Bundesgesetze oder Verordnungen handelt, und unabhängig vom Verfahren ihrer Anwendung.

Gemäß Art. 113 Abs. 3 BV kann *Staatsverträgen* wegen Verfassungswidrigkeit nicht die Anwendung versagt bleiben. Bei Konflikten zwischen Staatsvertragsrecht und verfassungsmäßigen Grundrechten müssen – wie das Bundesgericht ausdrücklich anerkennt⁴⁴ – Vertragsnormen aber verfassungskonform ausgelegt und damit Verfassungsrecht und Völkerrecht soweit als möglich harmonisiert werden. Praktisch stellt sich das Problem etwa im Zusammenhang mit der Garantie des Wohnsitzrichters gemäß Art. 59 BV und Gerichtsstandsbestimmungen in bilateralen Verträgen⁴⁵.

Das Gebot, *Gesetze und Verordnungen* so anzuwenden, daß der Anwendungsakt keine Grundrechte verletzt und sie im Fall eines Konfliktes zwischen den anwendbaren Bestimmungen und der BV verfassungskonform auszulegen, gilt auch dann, wenn die fragliche Materie zu den auswärtigen Angelegenheiten gemäß Art. 100 lit. a OG gehört und deshalb keine gerichtliche Überprüfung möglich ist. In diesem Sinn hat der Bundesrat etwa ausgeführt, der Entscheid über den Zugang zu gesperrten Akten des Bundesarchives aus der Zeit des 2. Weltkrieges sei zwar eine der Verwaltungsgerichtsbeschwerde entzogene außenpolitische und sicherheitspolitische Frage, er habe aber auf der Basis des verfassungsrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzips zu erfolgen⁴⁶.

Relevant ist das Gebot der Anwendung und Auslegung von Rechtsnormen in Übereinstimmung mit der Verfassung etwa beim Bundesratsbeschluß betreffend politische Reden von Ausländern⁴⁷, der solche Reden einer Bewilligungspflicht unterstellt, oder beim Bundesratsbeschluß betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial⁴⁸, das die Beschlagnahmung solchen Materials erlaubt. Bei restriktiver Auslegung kann die Anwendung dieser Normen leicht zu verfassungswidrigen Beschränkungen der Meinungsäußerungs- bzw. der Pressefreiheit führen.

⁴⁴ BGE 102 Ia 409 ff.; 104 Ia 147.

⁴⁵ Z. B. BGE 102 Ia 406 ff.; 98 Ia 317.

⁴⁶ VPB 40/1976, Nr. 12, S. 48 ff.

⁴⁷ Vom 24. Februar 1948 (SR 126). Vgl. dazu RUDOLF WERTENSCHLAG, Grundrechte der Ausländer in der Schweiz, Basel 1980, S. 202 ff., 393 ff. mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur und Praxis; VPB 35/1970–1971, S. 29 ff.

⁴⁸ Vom 29. Dezember 1948 (SR 127).

⁴⁹ Vom 20. März 1981, SR 351.1.

⁵⁰ Hierzu WALTER KÄLIN, Das Prinzip des Non-Refoulement, Bern/Frankfurt

3. Grund- und menschenrechtliche Schranken zwischenstaatlicher Kooperation

a) Anwendungsfälle

Die Grundrechte der Verfassung spielen zusammen mit den Menschenrechtsgarantien des Völkerrechts heute eine relativ wichtige, in ihrer Tragweite aber oft nicht ganz erkannte Rolle als Schranken zwischenstaatlicher Kooperation. Für verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit der Schweiz mit ausländischen Staaten und ihren Behörden schreibt das schweizerische Recht vor, daß im Einzelfall die erwartete Leistung nicht erbracht werden darf, wenn dadurch eine Menschenrechtsverletzung ermöglicht würde. Drei Kategorien stehen im Vordergrund:

– Gemäß Art. 2 des Bundesgesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen⁴⁹ wird einem Gesuch um Auslieferung oder Rechtshilfe nicht entsprochen, wenn angenommen werden muß, daß das Strafverfahren im Ausland den Verfahrensgrundsätzen der EMRK widerspricht, zur politischen Verfolgung der betroffenen Person dient oder andere schwere Mängel aufweist⁵⁰. Ähnliche Bestimmungen finden sich in verschiedenen neueren Auslieferungsverträgen⁵¹; gestützt auf Art. 3 EMRK und Art. 3 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens verweigert das Bundesgericht zudem unabhängig davon, ob die Auslieferung gestützt auf das Gesetz oder einen Auslieferungsvertrag erfolgt, die Aushändigung von Personen, denen im ersuchenden Staat Folter, Mißhandlungen oder politische Verfolgung droht⁵².

– Gemäß Prozeßgesetzen und völkerrechtlichen Vollstreckungsabkommen⁵³ gilt beim Entscheid über die Frage, ob

am Main 1982, S. 328 f.; HANS SCHULTZ, Das neue Schweizer Recht der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen, SJZ 1981, S. 93.

⁵¹ Vgl. das Europäische Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1975 (EUeA), SR 0.353.1, Art. 3, Ziff. 2: Die Auslieferung wird nicht bewilligt, «wenn der ersuchte Staat ernstliche Gründe hat, anzunehmen, daß das Auslieferungsgesuch gestellt worden ist, um eine Person aus rassischen, religiösen, nationalen oder auf politischen Anschauungen beruhenden Erwägungen zu verfolgen oder zu bestrafen, oder daß die verfolgte Person der Gefahr einer Erschwerung ihrer Lage aus einem dieser Gründe ausgesetzt wäre»; oder Art. 5 des europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27. Januar 1977, SR 0.353.3.

⁵² BGE 109 I b 72 i. S. Sener; BGE 107 I b 69 und BGE v. 22. Februar 1980 i. S. K. EG (unveröffentlicht); vgl. hierzu WALTER KÄLIN, Non-Refoulement (Anm. 50), S. 327 ff.

ausländische Gerichtsurteile in der Schweiz anerkannt und vollstreckt werden sollen, der Vorbehalt des schweizerischen «ordre public»; dieser ist u. a. verletzt, wenn das ausländische Urteil gegen Grund- und Menschenrechte verstößt⁵⁴.

– Schließlich bestimmt Art. 11 Abs. 2 Kriegsmaterialgesetz⁵⁵, daß keine Ausfuhrbewilligung für Kriegsmaterial erteilt wird, wenn die Lieferung entweder in Kriegs- und Spannungsgebiete gehen soll (lit. a), oder im ausländischen Staat «die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde ...» beeinträchtigt (lit. b). In der Praxis ist bisher noch nie eine Ausfuhrbewilligung allein gestützt auf lit. b verweigert worden; das Kriterium der «Bestrebungen ... zur Achtung der Menschenwürde» wird aber in Verbindung mit lit. a so verstanden, daß keine Kriegsmateriallieferungen in Staaten erfolgen dürfen, in denen die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt werden⁵⁶. Hier bildet also die allgemeine Menschenrechtssituation im ausländischen Staat den Grund für die Verweigerung schweizerischer Kooperation.

Abgesehen vom Kriegsmaterial hat die Schweiz den Grad der Achtung der Menschenrechte nie als Kriterium für die Zulässigkeit von Güterexporten

⁵³ Zum Beispiel Art. 4 Abkommen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheiden und Schiedssprüchen, abgeschlossen am 2. November 1929, SR 0.276.191.361 oder Art. 1 Vollstreckungsabkommen mit Österreich, abgeschlossen am 16. Dezember 1960, SR 0.276.191.632.

⁵⁴ Ausführlich zum «ordre public» z. B. VISCHER/VON PLANTA, Internationales Privatrecht, 2. Aufl., Basel 1982, S. 21 ff. Eine allgemeine Umschreibung findet sich in BGE 103 Ia 532: «Der Vorbehalt des ordre public greift nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dann Platz, wenn das einheimische Rechtsgefühl durch die Anerkennung und Vollstreckung eines ausländischen Urteils in unerträglicher Weise verletzt würde, weil durch dieses Urteil grundlegende Vorschriften der schweizerischen Rechtsordnung mißachtet werden. Ein Verstoß gegen den ordre public kann dabei nicht nur wegen des materiellen Inhalts eines Urteils vorliegen, sondern auch wegen des Verfahrens, in welchem es zustandegekommen ist.» Vgl. auch das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG 31, 58 Erw. 3), das die ordre public-Klausel als «Einbruchsstelle der Grundrechte in das internationale Privatrecht» darstellt. Zur Verletzung des deutschen ordre public durch eine völkerrechtswidrige Enteignung siehe das Urteil des Landesgerichtes Hamburg vom 22. Januar 1973 in Sachen Sociedad Minera El Teniente S. A. c. Norddeutsche Affinerie AG, auszugsweise abgedruckt in MÜLLER/WILDHABER, a. a. O. (Anm. 30), S. 309 ff.

⁵⁵ Vom 30. Juni 1972, SR 514.51.

⁵⁶ Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik (BB1 1982 II 771).

genommen; im Bereich der Kapitalexporte erlaubt das Bankengesetz⁵⁷ der Nationalbank zwar gegen solche Geschäfte Einsprachen zu erheben; diese dürfen aber nur aus monetären Gründen oder zum Schutz wirtschaftlicher Landesinteressen, nicht aber wegen der Menschenrechtssituation im Schuldnerstaat erfolgen⁵⁸. Ohne daß dies in der Gesetzgebung ausdrücklich vorgesehen wäre, kann demgegenüber im Bereich der Entwicklungshilfe ausnahmsweise⁵⁹ «die flagrante Verletzung der Menschenrechte in einem Empfängerland die Fortführung eines Entwicklungszusammenarbeitsprogramms in Frage stellen»⁶⁰. Diese Situation kann zudem zur Verweigerung von Bundesgarantien gemäß den Bundesgesetzen über die Exportrisiko-⁶¹ bzw. Investitionsrisikogarantie⁶² für private Exporte nach und Investitionen in Entwicklungsländern führen⁶³.

b) Funktionen: Schutz der Rechte einzelner und Vermeidung direkter Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen

Die potentielle Verletzung wichtiger Grund- und Menschenrechte als Schranke der Auslieferung, Rechtshilfe und Urteilsvollstreckung dient in erster Linie dem Schutz des betroffenen Individuums. Darüber hinaus sollen die entsprechenden Bestimmungen aber auch sicherstellen, daß die Schweiz es vermeiden kann, durch ihre *Mithilfe eine Menschenrechtsverletzung* durch einen ausländischen Staat zu *ermöglichen* und dafür nicht nur moralisch, sondern auch rechtlich *mitverantwortlich* zu werden. In diesem Sinn hat die Europäische Menschenrechtskommission in ihrer langjährigen Praxis zu Art. 3 EMRK deutlich gemacht, daß die Aushändigung eines Menschen an irgendeinen Staat (auch außerhalb Westeuropas), der die betreffende Person foltern, unmenschlich behandeln oder sonstwie in zentralen Menschenrechten schwer verletzen wird, selber eine unmenschliche Handlung i. S. der EMRK darstellt, für die der aushändigende Staat verantwortlich ist, weil er durch sein Verhalten zur Menschenrechtsverletzung Hand bietet⁶⁴. Dieser Grundsatz läßt sich generalisieren und analog auf die Bereiche der Rechtshilfe und Urteilsvollstreckung anwenden. Auch hier

⁵⁷ Vom 8. November 1934, SR 952.0.

⁵⁸ Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik (BB1 1982 II 771).

⁵⁹ Vgl. dazu vorne, S. 342.

⁶⁰ Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982 (BB1 1982 II 773).

⁶¹ Vom 26. September 1958, SR 946.11, Art. 1 Abs. 2 eingefügt durch Ziff. I des BG vom 10. Oktober 1980.

⁶² Vom 20. März 1970, SR 977.0.

⁶³ So der Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik (BB1 1982 II 772).

⁶⁴ Vgl. WALTER KÄLIN, a. a. O. (Anm. 50), S. 160 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

ist ein hoheitlicher Akt der Schweiz ein wichtiges kausales Element in der Kette der Ereignisse, die zur Menschenrechtsverletzung führt. Dem Kriegsmaterialgesetz liegt ein verwandter Gedanke zugrunde: Nicht nur sollen – aus neutralitätspolitischen Gründen – Kriege nicht mit schweizerischen Waffen und Geräten geführt werden; Kriegsmaterial aus der Schweiz soll auch nicht Verwendung zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen finden können⁶⁵.

Dies ist an sich rechtlich nicht umstritten. Praktische Probleme ergeben sich aber daraus, daß nicht nur eigentliches Kriegsmaterial, sondern auch Geräte, die nicht unter diesen Begriff fallen, als Instrumente für Menschenrechtsverletzungen dienen können. Hier versagt, wie etwa die Diskussionen um Meldungen über den Einsatz schweizerischer Flugzeuge für Massaker an der ländlichen Zivilbevölkerung in Guatemala gezeigt hat⁶⁶, der gesetzliche Schutz. M. E. hat die bisherige Auseinandersetzung über diesen Fall, die sich primär darum drehte, ob es sich bei den fraglichen Flugzeugen um Kriegsmaterial handle oder nicht, verkannt, daß die eigentliche Problematik nicht dabei liegt, sondern bei der Frage, ob in solchen Fällen die Schweiz dadurch an der Menschenrechtsverletzung mitschuldig werde, daß sie in Kenntnis des Verwendungszwecks des Materials dessen Export toleriere. Wird die Frage bejaht – was m. E. auf jeden Fall dort gerechtfertigt ist, wo die fraglichen Geräte nicht einfach der Infrastruktur von Polizei und Armee, sondern direkt der Begehung der Menschenrechtsverletzung dienen –, ist zu fragen, welcher gesetzlichen Regelung es bedarf, um in solchen Situationen eingreifen zu können. Wegen der Vielfalt von Material und Geräten, die potentiell für Menschenrechtsverletzungen Verwendung finden können, kommt hier eine generelle Bewilligungspflicht kaum in Frage; sachgerecht wäre es m. E. hier aber, die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Bund für spezifisches Material ein Ausfuhrverbot in ein bestimmtes Land erlassen kann, sobald bekannt wird, daß solche Exporte dort menschenrechtswidrige Verwendung finden.

⁶⁵ So BG über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972, SR 514.51, Art. 11 Abs. 2: «Es werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt, ...»

b. wenn Grund zur Annahme besteht, daß Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen.»

Allgemein zur schweizerischen Praxis URS SCHWARZ, Waffenausfuhrpolitik, in: Riklin/Haug, Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 813 ff.

⁶⁶ Vgl. Einfache Anfrage *Bäumlin* vom 21. März 1985 im Nationalrat und die entsprechende Antwort des Bundesrates vom 29. Mai 1985; Amtl Bull NR 1985, S. 1308.

⁶⁷ JÖRG PAUL MÜLLER, Elemente (Anm. 14), S. 48.

III. Grundrechte als Grundlage für außenpolitische Ziele

1. Grundsätze

Grundrechte bilden nicht nur Schranken schweizerischer Außenpolitik; in ihrer *programmatischen* Schicht vermögen sie auch eine Grundlage für die Bestimmung und Formulierung außenpolitischer Ziele abzugeben. Hier bilden die Grundrechte als «objektive, fundamentale Gestaltungsprinzipien für das gesamte Staatswesen» verbindliche, aber in ihrem Gehalt weit offene Leitprinzipien⁶⁷ auch für außenpolitisches Handeln. Programmatisch sind diese leitenden Grundsätze, weil sie keine direkten Ansprüche einzelner schaffen, sondern die Behörden beauftragen, die zentralen Grundrechtsideen für die Außenpolitik zu konkretisieren und ihnen für diesen Bereich Inhalt zu geben; dabei kommt den Behörden große Gestaltungsfreiheit zu, und sie haben grundrechtlich begründete Ziele mit anderen außenpolitischen Zielsetzungen in Einklang zu bringen. Verbindlich sind sie insofern, als die Behörden diesen Auftrag ernstzunehmen und zu erfüllen haben. In diesem Sinne vermögen Grundrechte Kriterien für eine Außenpolitik abzugeben, die den *Schweizern* für ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten im Ausland ähnlich freiheitliche Bedingungen schaffen will, wie sie in der Schweiz bestehen. Darüber hinaus ergibt sich aus den Grundrechten der Bundesverfassung und – wichtiger noch – aus den internationalen Menschenrechten auch das Ziel, sich für eine der Grundrechtsidee entsprechende internationale Ordnung, d. h. für die Achtung und Stärkung der Menschenrechte auf internationaler Ebene und in anderen Ländern einzusetzen⁶⁸.

Insgesamt erscheint das Bewußtsein für die Relevanz der Grundrechte als Quelle für außenpolitische Zielsetzungen in Praxis und Lehre noch wenig entwickelt. Überlegungen, die an den außenpolitischen Maximen anknüpfen oder auf die konkrete politische und diplomatische Situation bezogene pragmatische Erwägungen prägen außenpolitische Aktivitäten bedeutend stärker als grundrechtsdogmatische Argumente. Grundsätzlich – ist zu postulieren – sollte künftig bei der Planung und Entscheidung über konkrete außenpolitische Akte wie z. B. die Haltung der Schweiz an internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen systematischer danach gefragt werden, welche Konsequenzen sich dafür aus den Grundrechten ergeben. Immerhin läßt sich feststellen, daß punktuell bereits heute einzelne Grundrechte eine solche zielbestimmende Rolle spielen.

⁶⁸ Zur Menschenrechtspolitik hinten, S. 369 ff.

2. Anwendungsfälle

a) Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit

Starke normative Kraft als außenpolitisches Leitkriterium kommt heute der Presse- und der Meinungsäußerungsfreiheit zu. Schweizerische diplomatische Aktivitäten im Bereich der internationalen Informations- und Kommunikationsordnung sind in den vergangenen Jahren bedeutungsvoll geworden⁶⁹. Sie haben ihren Ausgangspunkt explizit in diesen innerstaatlich verankerten Grundrechten⁷⁰ und sollen sicherstellen, daß Fortschritte bei der internationalen Medienordnung nicht mit Einschränkungen der eigenen Freiheit erkaufte werden müssen. Die Grenze schweizerischer Zugeständnisse liegt insbesondere dort, wo unser Land gezwungen würde, die Verantwortung für den Inhalt schweizerischer Medien zu übernehmen, was ohne schwerwiegende Eingriffe in die Kommunikationsgrundrechte nicht zu realisieren wäre⁷¹.

Die Schweiz hat sich in diesem Sinn im Rahmen der KSZE schwerpunktmäßig mit dem Bereich «Information» beschäftigt und der Konferenz konkrete Vorschläge, insbesondere zu den Arbeitsbedingungen von Journalisten und zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Staaten unterbreitet, die zwar nicht in dieser Form in der Schlußerklärung Eingang fanden, aber doch die eigentliche Diskussionsgrundlage für das Thema «Information» bildeten und der schweizerischen Delegation ermöglichten, für dieses Kapitel koordinierend zu wirken⁷².

Während sich die Schweiz an der KSZE aus eigener Initiative für eine freiheitliche gesamteuropäische Medienordnung ein-

⁶⁹ Siehe hierzu etwa ERWIN BISCHOF, Die Schweiz und die internationale Diskussion über die Rolle der Massenmedien, in: Festschrift für Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, S. 571 ff.; Bericht der Expertenkommission über eine Medien-Gesamtkonzeption, EJPD, Bern 1982, S. 165 ff.; Suisse, médias, Tiers-Monde, Compte rendu du colloque organisé le 19 juin 1983 à l'IUED sous le patronage de la Fédération suisse des journalistes, I3W, no. 13–14, Septembre 1983, mit Beiträgen von MUGGLIN/JAEGGI, CHARLES HUMMEL u. a.

⁷⁰ ERWIN BISCHOF, a. a. O. (Anm. 69), S. 579; Medien-Gesamtkonzeption, a. a. O. (Anm. 69), S. 177. Siehe auch Geschäftsbericht des Bundesrates 1979 vom 12. Februar 1980, S. 13 und 1980 vom 26. Februar 1981, S. 28.

⁷¹ Medien-Gesamtkonzeption, a. a. O. (Anm. 69), S. 177; ERWIN BISCHOF, a. a. O. (Anm. 69), S. 574 f.

⁷² Medien-Gesamtkonzeption, a. a. O. (Anm. 69), S. 178.

setzte, operierte sie in den vergangenen Jahren innerhalb der UNESCO mehr aus der Defensive heraus: Sie nahm dort besonders intensiv an den Auseinandersetzungen um eine Neue Weltinformationsordnung teil. Trotz eines grundsätzlichen Verständnisses für die Anliegen der Dritten Welt im Medienbereich⁷³ spielte sie eine führende Rolle in der Opposition der westlichen Industriestaaten gegen Postulate des Südens und Ostens, die Verantwortung der Staaten für ihre Medien und ein internationales Gegendarstellungsrecht zu verankern⁷⁴. Grundmotivation war hier das Bestreben, nicht in eine Situation zu geraten, welche eine Beschneidung der Grundrechte der (schweizerischen) Medienschaffenden auf nationaler und internationaler Ebene bedingt hätte.

Das UNESCO-Beispiel zeigt neben dem Potential der Grundrechte für die Außenpolitik auch gewisse Grenzen und Gefahren: Nicht ganz zu Unrecht ist der Schweiz vorgeworfen worden, sie habe mit ihrem Einsatz für eine «laissez-faire»-Medienordnung ein Grundrechtsverständnis vertreten, das den heutigen komplexen Realitäten der Dritten Welt nicht angemessen sei⁷⁵. In der Tat kommt, wie das Beispiel von Radio und Fernsehen zeigt, heute auch die Schweiz im Medienbereich nicht mehr ohne ordnende Eingriffe aus, und die Doktrin hat schon seit längerem erkannt, daß auch die Pressefreiheit sich nicht in der Abwesenheit von Zensur erschöpft⁷⁶. Die für die Festsetzung außenpolitischer Ziele und Strategien verantwortlichen Bundesbehörden haben – so kann man angesichts der UNESCO-Erfahrung postulieren – von einem modernen Grundrechtsverständnis auszugehen und dabei auch die Erkenntnisse der heutigen Lehre zu berücksichtigen, wenn sie sich dabei auf die

⁷³ Medien-Gesamtkonzeption, a.a.O. (Anm.69), S.179; ERWIN BISCHOF, a.a.O. (Anm.69), S.577f.

⁷⁴ Während die Schweizer Delegation an der 20. UNESCO-Generalkonferenz in Paris 1978 der Verabschiedung einer Medien-Deklaration – wenn auch mit Vorbehalten – ihre Zustimmung gab, enthielt sie sich in Belgrad an der 21. Generalkonferenz als einziger Staat der ansonsten durch Konsens verabschiedeten Resolution zur Neuen Welt-Informationen und -Kommunikations-Ordnung. Siehe dazu Medien-Gesamtkonzeption, a.a.O. (Anm.69), S.180f., kritisch MUGGLIN/JAEGGI, *Le paternalisme au lieu du dialogue: La Suisse et le débat sur le nouvel ordre mondial de l'information et de la communication*, in: Suisse, médias et Tiers-Monde (Anm.69), S.8f.

⁷⁵ So z. B. MUGGLIN/JAEGGI, a.a.O. (Anm.69), S.10f.

⁷⁶ Siehe MÜLLER/MÜLLER, Grundrechte, bes. Teil, Bern 1985, S.112ff.; Medien-Gesamtkonzeption, a.a.O. (Anm.69), insbesondere S.363ff. So hält die Schweiz z. B. mit der Beschneidung der politischen Meinungsäußerungsfreiheit der Ausländer durch den Bundesratsbeschluß betreffend politische Reden von Ausländern (S. Anm.47) und den Bundesratsbeschluß betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial (S. Anm.48), schwerwiegende Eingriffe in den von ihr international propagierten freien Informationsfluß zum Schutze der eigenen Ordnung und Sicherheit für gerechtfertigt.

Grundrechte abstützen. Die Schweiz ist deshalb nicht gezwungen, sich auf dem internationalen Parkett der Abwehr gegen Maßnahmen zu enthalten, welche eine Minderung landesinterner Freiheit zur Folge hätte. Ein differenzierteres Vorgehen könnte dem Nord-Süd-Dialog insgesamt besser dienen als ein einfaches Nein zu Beschlüssen, denen alle anderen westlichen Demokratien zustimmen⁷⁷ können.

b) Handels- und Gewerbefreiheit

Das Grundrecht der Handels- und Gewerbefreiheit dient als wichtiges Leitbild für die schweizerische Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Das kommt in offiziellen Verlautbarungen nur in verklausulierter Form⁷⁸, dafür aber um so deutlicher in der Doktrin zum Ausdruck. Stellvertretend seien hier BINSWANGER/BÜCHI zitiert:

«Die liberalen Züge der Außenwirtschaftspolitik erklären sich durch die in der BV verankerten Handels- und Gewerbefreiheit. In bilateralen Kontakten und multilateralen Gremien setzt sie sich für einen möglichst freien Welthandelsraum ein, welcher der schweizerischen Wirtschaft die besten Voraussetzungen für ihre Entfaltung bietet.»⁷⁹

Die Außenwirtschaftspolitik des Bundesrates ist dementsprechend nicht nur auf Förderung der schweizerischen Exportwirtschaft angelegt, sondern verfolgt auch das der Handels- und Gewerbefreiheit entsprechende Ziel der Liberalisierung des Welthandels⁸⁰. Ausdruck dafür ist etwa der Einsatz für den Abbau von Handels- und Zollschränken im Rahmen der EFTA, des Freihandelsabkommens mit der EWG, des GATT oder der OECD. Im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs hat die Berufung auf die HGF zur Folge, daß die Schweiz trotz grundsätzlich positiver Haltung gegenüber den Entwicklungsländern, Forderungen nicht zustimmen kann, die «unseren wirtschafts- und ordnungspolitischen Vorstellungen zu sehr entge-

⁷⁷ Siehe Anm. 74.

⁷⁸ Siehe etwa Bericht des Bundesrates über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971, vom 15. Mai 1968, BBl 1978 I 1224, 1227f.; BBl 1976 I 467f.; Die Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen (Bericht zur Motion Furgler und zum Postulat Beck), BBl 1971 II 748.

⁷⁹ BINSWANGER/BÜCHI, Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik Bern/Stuttgart 1975, S. 695. Ähnlich BENEDIKT v. TSCHARNER, Außenwirtschaft und Außenwirtschaftspolitik der Schweiz, Zürich 1984, S. 39; FRITZ GYGI, Wirtschaftsverfassungsrecht (Anm. 33), S. 133f.

⁸⁰ FRITZ GYGI, Wirtschaftsverfassungsrecht (Anm. 33), S. 133; BBl 1968 I 1227f.

gengesetzt sind»⁸¹; entsprechend haben die Bundesbehörden die Verhandlungen mit der Dritten Welt «im Rahmen ... unserer verfassungsmäßigen Wirtschaftsordnung zu führen»⁸². Allerdings ist im Sinne einer HGF der Wirtschaftsverfassung⁸³ auch hier von einem Grundrechtsverständnis auszugehen, das sich nicht in bloßer Abwehr staatlicher Eingriffe erschöpft, sondern in der HGF ein konstitutives Element für eine freie und gerechte Wirtschaftsordnung sieht.

3. Menschenrechtspolitik

Die Grundrechtsidee verlangt in letzter Konsequenz, daß die Freiheit und die Achtung der Menschenwürde, die dem einzelnen kraft seines Menschseins zustehen, nicht an den Landesgrenzen haltmachen, sondern überall gelten. Aus diesem Grund – und auch als Ausdruck der Solidarität – ist es nur folgerichtig, daß die Bundesbehörden sich seit einiger Zeit im Rahmen einer eigentlichen schweizerischen Menschenrechtspolitik konsequent für die Verbesserung und Durchsetzung der Menschenrechte auf globaler Ebene einsetzen. Dabei werden zwei Ziele anvisiert: Erstens soll als Folge schweizerischer Vorstöße das konkrete Schicksal individueller Opfer von Menschenrechtsverletzungen verbessert werden. Zweitens bezwecken menschenrechtspolitische Aktivitäten der Schweiz die generelle Stärkung der Menschenrechte im Völkerrecht und die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Ländern, welche die grundsätzlichen Ansprüche ihrer Bürger in schwerwiegender Weise mißachten⁸⁴.

In die Schlagzeilen gerät die Menschenrechtspolitik des Bundesrates, wenn er Menschenrechtsverletzungen im Ausland öffentlich verurteilt. Solche öffentliche Erklärungen bilden nur eines von vielen Mitteln, die den Behörden im Bereich der Menschenrechtspolitik zur Verfügung stehen. Das menschenrechtspolitische Instrumentarium ist außerordentlich vielfäl-

⁸¹ PAUL JOLLES, Nord-Süd-Dialog: Wie soll es weitergehen?, in: Von der Handelspolitik zur Außenwirtschaftspolitik, Bern 1983, S. 290.

⁸² PAUL JOLLES, a. a. O. (Anm. 81), S. 294.

⁸³ FRITZ GYGI, Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung, ZSR 1970, II, S. 265 ff.

⁸⁴ Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982, BBl 1982 II 740 ff.

tig⁸⁵: Ein wichtiges Mittel zur generellen Stärkung der Menschenrechte bildet die *Ratifikation* universeller oder regionaler *Menschenrechtskonventionen*⁸⁶, da diese völkerrechtlichen Grundinstrumente des Menschenrechtsschutzes nur eine Chance haben, sich in der Rechtswirklichkeit durchzusetzen, wenn sich ihren Verpflichtungen möglichst viele Staaten unterwerfen. Im Rahmen *internationaler Organisationen*⁸⁷ engagiert sich die Schweiz bei der Ausarbeitung neuer Vertragsinstrumente oder bei der Formulierung von Deklarationen und Empfehlungen, welche den Inhalt bestimmter Menschenrechte konkretisieren oder spezifische Verstöße gegen Menschenrechtsgarantien verurteilen. Besonders aktiv hat sich die Schweiz im Rahmen der *KSZE* für die Anerkennung der Menschenrechte, vor allem im Bereich der Information und Massenmedien eingesetzt⁸⁸. *Finanzielle Beiträge* z. B. an das IKRK⁸⁹ oder an den UNO-Fonds für die Opfer von Folterungen⁹⁰ dienen in wirksamer Weise der Stärkung internationaler Bestrebungen zum Schutz von Opfern schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen. Zunehmend wichtig sind *bilaterale Interventionen* der schweizerischen Behörden zugunsten der Opfer spezifischer Mißachtungen der Menschenrechte. Solche Verstöße können mit den Mitteln stiller Diplomatie zugunsten von Einzelpersonen⁹¹ oder durch (öffentliche) Verurteilung schwerer und systematischer Verletzungen fundamentaler Rechte⁹²

⁸⁵ Siehe den umfassenden Überblick hierzu im Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 740 ff., sowie ERWIN H. HOFER, Menschenrechte und schweizerische Außenpolitik, Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft und Kultur, November 1982, S. 931 ff.

⁸⁶ Mit der Ratifikation der EMRK oder der Rotkreuz-Konventionen und ihrer Zusatzprotokolle z. B. hat die Schweiz nicht nur weitgehende Pflichten übernommen, sondern durch die Stärkung dieser wichtigen Vertragswerke auch generell zur Förderung der Menschenrechte beigetragen. Wichtigen Vertragswerken wie den UNO-Pakten oder der Genozidkonvention steht die Schweiz allerdings noch fern. Zu dieser Problematik siehe hinten, S. 374 f.

⁸⁷ So namentlich im Europarat, in der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der UNESCO (siehe dazu Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 743 f., bzw. 763 f. und 765 f.).

⁸⁸ Siehe vorne, S. 366 ff. sowie ERWIN H. HOFER, a. a. O. (Anm. 85), S. 939 ff.

⁸⁹ Vgl. z. B. Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz vom 27. Februar 1985, BBl 1985 I 885 ff.

⁹⁰ Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1983 vom 29. Februar 1984, S. 13.

⁹¹ So v. a. gegenüber Ostblock-Ländern; siehe Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 752 f.

⁹² Hierzu Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 740 f.

geschehen. Einen konkreten Beitrag zur Verbesserung des Loses wenigstens einzelner (potentieller) Opfer von Menschenrechtsverletzungen leistet die Schweiz schließlich mit der Asylgewährung an *Flüchtlinge* und mit der Unterstützung des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge⁹³.

4. Grenzen der zielbestimmenden Funktionen der Grundrechte

a) Einmischungsverbot

aa) *Einmischungsverbot und domaine réservé*

Bestrebungen der Schweiz, sich gestützt auf die Grundrechte der Verfassung und die Menschenrechtsgarantien des Völkerrechts für eine freiere und gerechtere Welt einzusetzen, finden ihre spezifischen Schranken am völkerrechtlichen Einmischungsverbot. Zwar sind die Menschenrechte *grundsätzlich* der *domaine réservé*, d. h. jenem Bereich entzogen, in welchem jeder Staat für sich allein zuständig ist und in den sich die anderen Staaten weder mit gewaltsamen noch mit gewaltlosen Mitteln einmischen dürfen⁹⁴. Da das Völkerrecht die Ansprüche und Garantien des einzelnen nur in den Grundzügen regelt, konkurrieren im Bereich der Menschenrechte internationale und nationale Rechtsnormen um Geltungskraft, und es stellen sich komplexe Abgrenzungsprobleme. Soweit die Schweiz gegenüber einem anderen Staat nicht bloß eine unverbindliche Meinungsäußerung über dessen Mißachtung der Menschenrechte abgeben will, sondern ihn mit der vorgebrachten Kritik zu einer Verhaltensänderung zwingen will, stellt sich deshalb die Frage, worauf unsere Behörden ihren Anspruch stützen können.

bb) *Erlaubte Vorstöße nach allgemeinem Völkerrecht*

Nach *allgemeinem Völkerrecht*, das Anwendung findet, wenn die Schweiz und der kritisierte Staat nicht gemeinsam Vertrags-

⁹³ Hierzu Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 768 f.

⁹⁴ Vgl. RUDOLF BINDSCHIEDLER, Der Schutz der Menschenrechte und das Verbot der Einmischung, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin/New York 1981, S. 186 f.; VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 15), S. 302; CHARLES RITTERBAND, Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot, Bern/Stuttgart 1982, S. 364 ff.; HELMUT RUMPF, Der internationale Schutz der Menschenrechte und das Interventionsverbot, Baden-Baden 1981, S. 21 ff.

partner einer Menschenrechtskonvention sind, sind unsere Behörden zu Vorstößen berechtigt, wenn eine *schwere* und *systematische* Verletzung *fundamentaler* Menschenrechte, die gewohnheitsrechtlich oder gar als *ius cogens* die Staaten binden, stattfindet⁹⁵. Zu diesen Rechten gehören jedenfalls das Verbot des Völkermordes, das Sklavereiverbot, das Verbot der Rassendiskriminierung (insbesondere der Apartheid), das Folterverbot⁹⁶, das Verbot willkürlicher, außergerichtlicher Tötung (d.h. politische Morde, für welche die Staatsorgane die Verantwortung tragen), das Verbot langfristiger Haft ohne Gerichtsverfahren und das Verbot des «Verschwindenlassens» von Personen. Ob und in welchem Ausmaß die Staaten vom verantwortlichen Land die Beachtung der Menschenrechte fordern oder gar erzwingen können, wenn nur vereinzelte Verletzungen solcher Rechte oder Verstöße gegen weniger zentrale Garantien zur Diskussion stehen, ist umstritten⁹⁷.

⁹⁵ Der Internationale Gerichtshof hat in einer nun schon mehr als 35 Jahre alten Praxis die Bindung an die grundlegenden Menschenrechte als Pflicht des allgemeinen Völkerrechtes anerkannt. Im Korfu-Kanal-Fall von 1949 (Corfu-Channel Case, Judgement, ICJ Reports 1949, S. 22) wies der IGH auf völkerrechtliche Pflichten der Staaten hin, welche nicht auf Verträge, sondern gewissen allgemeinen und anerkannten Prinzipien beruhen würden, wozu auch «des considérations élémentaires d'humanité» gehören würden. In seinem Gutachten über die Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide von 1951 (ICJ Reports 1951, S. 23) betonte der IGH, daß der Genozidkonvention Prinzipien zu Grunde lägen, welche auch außerhalb jeglicher vertraglicher Verpflichtungen die Staaten binden würden. 1970 schließlich sprach der IGH deutlich von Verpflichtungen jedes Staates gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft, welche sich u. a. aus dem Genozidverbot und den Prinzipien und Regeln betreffend die fundamentalen Menschenrechte, inklusive des Schutzes vor Sklaverei und Rassendiskriminierung, ergeben würden. (Barcelona Traction Fall, Judgement, ICJ Reports 1970, S. 32 § 34; «... obligations erga omnes. Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic human rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination.») Ein Jahr später bezeichnete der Gerichtshof die Apartheid-Politik Südafrikas in Namibia als Verweigerung fundamentaler Menschenrechte und damit als flagrante Verletzung der Prinzipien der UNO-Charta (siehe Advisory Opinion on Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, ICJ Reports 1971, S. 57).

⁹⁶ Zur völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des Folterverbotes BGE 109 Ib 72 (i. S. Sener), sowie ausführlich das Urteil des US Court of Appeals, 2nd Circuit vom 29. Mai 1980 i. S. Filartiga v. Pena-Irala, ILM 19/1980, S. 966 ff.

⁹⁷ BRUNO SIMMA, Souveränität und Menschenrechtsschutz nach westlichem

Immerhin darf hier die Schweiz sich dann zur Wehr setzen, wenn das ausländische Verhalten *ihre Interessen direkt tangiert*, z. B. weil die beanstandeten Menschenrechtsverletzungen Flüchtlingsströme auslösen, die unser Land belasten oder weil davon Schweizer Bürger betroffen werden⁹⁸.

cc) *Erlaubte Vorstöße gestützt auf Menschenrechtskonventionen*
Rechtlich besser lassen sich schweizerische Vorstöße absichern, wenn sie sich auf *Vertragswerke* stützen können, welche die Schweiz und der kritisierte ausländische Staat ratifiziert haben: Wer gegenüber einem Vertragspartner auf die Beachtung der vertraglich vereinbarten Pflichten zur Respektierung der Menschenrechte insistiert, begeht keine völkerrechtlich verbotene Intervention: Laut IGH ist die Frage der Auslegung von Vertragsbestimmungen eine Frage des Völkerrechts und nicht des in der *domaine réservé* liegenden nationalen Rechtes⁹⁹. Nun bilden zwar Menschenrechtsverträge insofern atypisches Völkervertragsrecht, als ihnen das Element der Reziprozität fehlt: Im Vordergrund stehen nicht Pflichten der Staaten gegeneinander, sondern solche gegenüber je den eigenen Bürgern¹⁰⁰. Trotzdem erzeugen sie – wie VERDROSS/SIMMA unter Bezugnahme auf das Urteil des IGH im *South West Africa Fall*¹⁰¹ darlegen –, «gegenseitige Rechte und Pflichten zwischen den Parteien *ut singuli*, und zwar desgestalt, daß jeder Vertragsstaat allen anderen Parteien gegenüber zur Vertragserfüllung verpflichtet und umgekehrt auch berechtigt ist, von jeder anderen Partei Erfüllung zu verlangen»¹⁰². Im Fall vertraglicher Bindung darf also jede, d. h. prinzipiell auch die leichte Verletzung relativ marginaler Rechte im Einzelfall zum Gegenstand zwischen-

Völkerrechtsverständnis, EuGRZ 1977, S. 239. Zu dieser Problematik siehe auch CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 361 ff.

⁹⁸ RUDOLF BINDSCHIEDLER, Schutz (Anm. 94), S. 184.

⁹⁹ Gutachten vom 30. März 1950 im Falle der Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, ICJ Reports 1950, S. 70 f.

¹⁰⁰ VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 15), S. 479.

¹⁰¹ *South West Africa Case*, Second Phase, ICJ Reports 1966, S. 32. Der Gerichtshof führte mit ausdrücklichem Hinweis auf Verträge humanitären Inhalts aus, daß «a legal right or interest need not necessarily relate to anything material or «tangible», and can be infringed even though no prejudice of a material kind has been suffered ... States may be entitled to uphold some general principle even though the particular contravention of it alleged has not affected their own material interests» (zitiert nach VERDROSS/SIMMA, a. a. O. [Anm. 15], S. 480).

¹⁰² VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 15), S. 480.

staatlicher Diskussionen gemacht werden, und den Staaten ist erlaubt, im völkerrechtlich zulässigen Umfang auf den sich vertragswidrig verhaltenden Partner auch mit bilateralen Mitteln Druck auszuüben ¹⁰³.

Diese Position wird heute von der herrschenden westlichen Lehre vertreten ¹⁰⁴, aber von den osteuropäischen Staaten bestritten; sie argumentieren, die Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen könnten nur in den im Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Verfahren geltend gemacht werden ¹⁰⁵; im Rahmen des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte sei z.B. keine bilaterale Kritik erlaubt, weil der Pakt für die Überprüfung des Berichtssystems gemäß Art. 40 vorsehe ¹⁰⁶. Mit Prinzip VII Abs. 8 Satz 2 der KSZE-Schlußakte ¹⁰⁷, wonach die Signatarstaaten ihre Verpflichtungen aus den Menschenrechtskonventionen erfüllen werden, soweit sie daran gebunden sind, haben, wie es KIMMINICH formuliert, nun aber auch die Ostblockstaaten zugestanden, «daß die Fragen der Erfüllung der durch die Menschenrechtskonventionen entstehenden Pflichten auch zum Gegenstand der Gespräche und Verhandlungen im Rahmen der KSZE gemacht werden können, ohne daß ein Verstoß gegen das Nichteinmischungsverbot vorliegt» ¹⁰⁸. Die Richtigkeit dieser Schlußfolgerung wird durch die Tatsache belegt, daß an den KSZE-Nachfolgekonferenzen die osteuropäischen Staaten westlichen Vorwürfen mit dem Hinweis auf Menschenrechtsfälle im Westen begegnet sind ¹⁰⁹ und damit durch konkludentes Verhalten die Zulässigkeit solcher Diskussionen anerkannt haben.

dd) Schwache Grundlage der schweizerischen Menschenrechtspolitik

Soweit nicht Verstöße gegen gewohnheitsrechtlich geltende Menschenrechtsgarantien oder schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen zur Diskussion stehen, stellt sich

¹⁰³ VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 15), S. 480; BRUNO SIMMA, Fragen zwischenstaatlicher Durchsetzung vertraglich vereinbarter Menschenrechte, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin/New York 1981, S. 646 ff.

¹⁰⁴ Siehe VERDROSS/SIMMA, a. a. O. (Anm. 15), S. 480 mit zahlreichen Literaturhinweisen.

¹⁰⁵ Hierzu BRUNO SIMMA, Fragen (Anm. 103), S. 636 ff.

¹⁰⁶ BRUNO SIMMA, Fragen (Anm. 103), S. 640 mit Hinweisen.

¹⁰⁷ Es lautet: » Sie (die Signatarstaaten) werden ferner ihre Verpflichtungen erfüllen, wie diese festgelegt sind in den internationalen Erklärungen und Abkommen auf diesem Gebiet, soweit sie an sie gebunden sind, darunter auch in den internationalen Konventionen über die Menschenrechte.« Vgl. zur Schlußakte die Ausführungen bei OTTO KIMMINICH, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte, Archiv des Völkerrechts 17/1977–1978, S. 276 ff. mit zahlreichen Hinweisen.

¹⁰⁸ OTTO KIMMINICH, a. a. O. (Anm. 107), S. 293.

¹⁰⁹ So ARTHUR SCHLESINGER jr., Human Rights and the American Tradition, Foreign Affairs 1978, S. 524.

die Frage, worauf die schweizerischen Behörden ihre Vorstöße rechtlich abstützen können. In seinem Bericht zur Menschenrechtspolitik nennt der Bundesrat die EMRK und die KSZE-Schlußakte als Grundlage für Interventionen bei anderen Staaten. Die EMRK bindet allerdings nur die westeuropäischen Staaten, und die KSZE-Schlußakte ist ein Instrument, das auf den Verkehr mit dem Ostblock zugeschnitten ist; zudem fehlt ihm eine eigentliche Rechtsverbindlichkeit. Kritik an Staaten der Dritten Welt steht also häufig auf einem schwachen juristischen Fundament; solange die Schweiz nicht der UNO angehört, kann sie legitimerweise nicht einmal geltend machen, der kritisierte Staat verstoße gegen seine Pflichten aus der UNO-Charta. Abhilfe läßt sich hier nur schaffen, wenn die Schweiz – wie vom Bundesrat vorgeschlagen¹¹⁰ – den UNO-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und andere wichtige Menschenrechtsverträge mit universeller Beteiligung ratifiziert.

b) Der Anspruch auf kulturelle Selbstbestimmung

aa) Das Argument des kulturellen Relativismus der Grund- und Menschenrechte

Soweit die schweizerische Außenpolitik ihre Zielsetzungen auf die Grundrechte der Bundesverfassung abstützt, findet sie ihre Schranken dort, wo die Durchsetzung dieser Zielsetzungen legitime Ansprüche anderer Staaten und Völker auf Respektierung ihrer eigenen kulturellen Identität verletzen würde. Besonders deutlich stellt sich die Frage nach dieser Schranke im Rahmen der *Menschenrechtspolitik*: Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf diesen Bereich, gelten aber analog auch für andere Bereiche der Aussenpolitik, in welchen die Grundrechte eine Rolle als Ausgangspunkt und Grundlage für Zielbestimmungen spielen.

Unter dem Schlagwort des «kulturellen Relativismus» der Menschenrechtsidee argumentieren Vertreter der Dritten Welt häufig, die Menschenrechte der allgemeinen Menschenrechtsklärung und des UNO-Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte seien ein reines Produkt der europäischen Geschichte und Kultur; unter dem Deckmantel ihres universalen Geltungsanspruchs werde versucht, der Dritten Welt westliche Normen und Werte aufzuzwingen¹¹¹. Hier wird im Grunde

¹¹⁰ Bericht über die Schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 789.

argumentiert, der Anspruch auf kulturelle Selbstbestimmung¹¹² der Völker entziehe die Menschenrechte wegen ihrer kulturellen Relativität trotz ihrer Verankerung im Völkerrecht weitgehend der internationalen Ebene und unterstelle sie dem Nichteinmischungsprinzip¹¹³.

bb) Dissens über Inhalt, Schranken und Rangordnung der Menschenrechte

Die Idee internationaler Menschenrechtsgarantien ist als solche heute universell anerkannt und wird von keinem Staat¹¹⁴ in Frage gestellt¹¹⁵. Trotz dieses Konsenses gehen aber die Meinungen mindestens in dreifacher Hinsicht weit auseinander:

– Uneinigkeit besteht einmal über den *Inhalt* und die Auslegung der Menschenrechte: Begriffe wie beispielsweise derjenige der Folter sind nicht wertneutral und universell, sondern außerhalb ihres Kernbereiches durchaus kontrovers¹¹⁶.

¹¹¹ Z. B. S. PRAKASH SINHA, Human Rights Philosophically, Indian Journal of International Law, S. 144 ff. EDDISON JONAS MUDADIRWA ZVOBGO, A Third World View, in: Kommers/Löschner (Hrsg.), Human Rights and American Foreign Policy, London 1979, S. 91.

¹¹² Art. 1 der beiden UNO-Menschenrechtspakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 lautet übereinstimmend: «Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.»

¹¹³ Ähnlich CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 484.

¹¹⁴ Schreckensherrschaften im Stile von Idi Amin oder Pol Pot erweisen sich regelmäßig als vorübergehende Episoden in der Geschichte ihrer Länder.

¹¹⁵ Siehe CHRISTIAN TOMUSCHAT, Is Universality of Human Rights Standards an Outdated and Utopian Concept?, in: Das Europa der zweiten Generation, Bd. II, Kehl am Rhein/Straßbourg 1981, S. 586. Allerdings unterstützen die Staaten die Menschenrechtsidee aus ganz unterschiedlichen Gründen. Viele Länder der Dritten Welt sehen in der internationalen Menschenrechtsidee v. a. ein Mittel im Kampf gegen Kolonialismus, Apartheid und Imperialismus. Zu diesen und weiteren Motiven siehe LUZIUS WILDHABER, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 1979, II, S. 265 f.; FRANCESCO CAPOTORTI, Human Rights: The Hard Road Towards Universality, in: Macdonald/Johnston (Hrsg.), The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory, The Hague/Boston/Lancaster 1983, S. 983; JAMES NICKEL, Cultural Diversity and Human Rights, in: Nelson/Green (Hrsg.), International Human Rights: Contemporary Issues, New York 1980, S. 45; EDDISON JONAS MUDADIRWA ZVOBGO, a. a. O. (Anm. 111), S. 95.

¹¹⁶ Diese Kontroverse hat auch eine machtpolitische Komponente, denn, wie CHRISTIAN TOMUSCHAT, Probleme des Menschenrechtsschutzes auf weltweiter Ebene, in: Berberich/Holl/Maass (Hrsg.), Neue Entwicklungen im

– Die wohl tiefgreifendsten Konflikte bestehen bezüglich der *Schranken* der garantierten Menschenrechte: Der westlichen Auffassung relativ restriktive anzuwendender Schranken steht hier etwa die Ansicht der osteuropäischen Staaten gegenüber, daß alle Menschenrechte ihre Grenzen an den Interessen der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung finden¹¹⁷, oder die in der Dritten Welt vorherrschende Meinung, individuelle Freiheit habe generell den Anliegen der Entwicklung und des Aufbaus der Nation zu weichen¹¹⁸.

– Schließlich herrscht tiefgreifende Uneinigkeit bezüglich der Rangordnung und *Priorität* der verschiedenen Menschenrechtskategorien: Die Entwicklungsländer argumentieren etwa, wo Hunger und Elend herrschen würden, hätten Meinungsäußerungs- und Pressefreiheit hinter der Verwirklichung der sozialen Grundrechte zurückzutreten und diese wiederum seien nur realisierbar, wenn gemäß dem Selbstbestimmungsrecht der Völker erst die Voraussetzungen für jene Staatlichkeit gegeben seien, ohne welche die Ansprüche auf Nahrung, Gesundheit und Wohnung nicht erreichbar sind¹¹⁹.

cc) Ernstzunehmendes Anliegen der These vom kulturellen Relativismus

Das Argument des kulturellen Relativismus wird zwar häufig nur zur notdürftigen Deckung despotischer Akte vorgeschoben; trotzdem liegt ihm ein ernst zu nehmendes Anliegen zugrunde. Vier Gründe sprechen dagegen, daß die Menschenrechte ohne weiteres für sich universelle, von Zeit und Raum unabhängige Geltungskraft und Anerkennung beanspruchen können.

Zwar lassen sich in allen wichtigen außereuropäischen Kulturkreisen religiöse und andere¹²⁰ Traditionen finden, welche

öffentlichen Recht, Stuttgart 1979, S. 13, ausführt, trägt «wer es erreicht, die Auslegung in seinem Sinne zu beeinflussen, ... damit ein Stück seines Selbstverständnisses in die überwölbende Weltordnung hinein».

¹¹⁷ CHRISTIAN TOMUSCHAT, Probleme (Anm. 116), S. 15; LUZIUS WILDHABER, Erfahrungen, a. a. O. (Anm. 115), S. 264; CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 500 ff., je mit Hinweisen.

¹¹⁸ LUZIUS WILDHABER, Erfahrungen (Anm. 115), S. 264; CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 506.

¹¹⁹ Zur «Brot oder Freiheit»-Debatte siehe statt vieler PHILIP ALSTON, Human Rights and Basic Needs: A Critical Assessment, *Revue des droits de l'homme* 12/1979, S. 19 ff.; HENRY SHUE, Basic Rights, Princeton 1980, S. 7 ff., 65 ff.

¹²⁰ Daneben sind v. a. jene Schutz- und Fürsorgepflichten wichtig, wie sie sich –

die Menschen in ihrer Würde schützen wollen¹²¹. Bei solchen Schutzpositionen handelt es sich aber regelmäßig nicht um Rechte im Sinne der europäischen Menschenrechtstradition, d. h. um durchsetzbare Ansprüche des autonomen Individuums gegenüber Staat und Gesellschaft, sondern eher um Ausdruck komplizierter Netze von *Pflichtbeziehungen*¹²².

Das dem westlichen Menschenrechtsverständnis zugrunde liegende individualistische Menschenbild, das die völkerrechtlichen Garantien der bürgerlichen und politischen Rechte entscheidend geprägt hat¹²³, kann für sich keine universelle Geltung beanspruchen: Die meisten außereuropäischen Kulturen betonen die soziale, d. h. *gruppenbezogene* Seite des Menschen; entsprechend verstehen und definieren sich Angehörige solcher Kulturen primär als Mitglieder des sozialen Verbandes, dem sie zugehören¹²⁴; da diese Gruppen – abgesehen von einzelnen akephalen Kleingesellschaften¹²⁵ – meist stark hierarchisch strukturiert sind, gehört die Idee grundsätzlicher Gleichheit und Gleichberechtigung aller Individuen nicht zur Identität dieser Menschen¹²⁶.

Verschiedene Menschenrechte, darunter in erster Linie die Ansprüche auf politische Partizipation und Meinungsäußerungen sind als Resultat *spezifischer historischer* Erfahrungen so eng mit der europäisch-nordamerikanischen Entwicklung zur Demokratie verbunden, daß sie in Kulturen ohne diese Erfahrungen entweder als wenig sinnvoll erfahren werden oder eine

z. B. in traditionellen afrikanischen Gesellschaften – aus Familien-, Klan- und Stammesbeziehungen ergeben.

¹²¹ Siehe z. B. den Überblick bei CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 520 ff., sowie JACK DONNELLY, Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights, American Political Science Review 76/1982, S. 306 ff.

¹²² Dies betont etwa S. PRAKASH SINHA, Human Rights: A Non-Western Viewpoint, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1981, S. 76 ff.

¹²³ Siehe dazu den geschichtlichen Kurzüberblick bei LUZIUS WILDHABER, Erfahrungen (Anm. 115), mit weiterführenden Hinweisen.

¹²⁴ Siehe dazu CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 549; EDDISON JONAS MUDADIRWA ZVOBGO, a. a. O. (Anm. 111), S. 93; JAMES NICKEL, a. a. O. (Anm. 115), S. 44; CLIFFORD GEERTZ, Local Knowledge, New York 1983, S. 59 ff.

¹²⁵ Unter akephalen Gesellschaften versteht die Ethnologie Gesellschaften, die keine übergreifende (regierungsähnliche) Autoritäts- und Machtstruktur ausgebildet haben; vgl. dazu die Arbeiten in KRAMER/SIGRIST (Hrsg.), Gesellschaften ohne Staat, Frankfurt am Main 1978.

¹²⁶ Eindrückliche Beispiele dazu finden sich bei CLIFFORD GEERTZ, a. a. O. (Anm. 124), S. 66 ff.

funktionelle Umdeutung erfahren¹²⁷. Wie das Schlagwort der Dritt-Welt-Staaten, daß Pressefreiheit für Analphabeten wenig Sinn mache, in allerdings überspitzter und sachlich nicht ganz zutreffender Weise¹²⁸ verdeutlicht, hängt die Verwirklichung der Menschenrechte vom *ökonomischen und sozialen Kontext* ab.

Schließlich muß – nun unter normativen Gesichtspunkten – die umfassende universelle Geltung der Menschenrechte gerade auch von ihrem Anspruch her verneint werden, *Autonomie* und Freiräume garantieren zu wollen. Menschenrechtsverwirklichung darf nicht soweit gehen, jegliche kulturellen Freiräume zu vernichten und im Namen der Autonomie noch bestehende Autonomie zu beschneiden. Zur gebotenen Zurückhaltung bietet das positive Völkerrecht durchaus Hand: Mit seinen weit offenen Formeln und bewußt unbestimmten Schrankenbestimmungen läßt es grundsätzlich Raum für verschiedenartige, der eigenen Tradition angepaßte Menschenrechtsverwirklichung.

dd) Universeller Legitimitätsanspruch der Menschenrechte

Mit der Anerkennung eines berechtigten Anliegens des Einwandes des «kulturellen Relativismus» soll keineswegs einem völligen Wertrelativismus das Wort geredet werden. Grundsätzlich können die Menschenrechte trotz der eben erwähnten Tatsachen für sich heute universelle Legitimität beanspruchen. Zumindest bezüglich des Verbotes schwerer und systematischer Verletzungen des Schutzes von Leib und Leben darf trotz häufiger Verletzungen ein weltweiter Konsens angenommen werden¹²⁹. Darüber hinaus haben die zahlreichen Staaten auch der Dritten Welt, welche Menschenrechtsverträge ratifiziert haben¹³⁰, damit nicht nur zum Ausdruck gebracht, daß sie die darin enthaltenen Pflichten grundsätzlich akzeptieren können, sondern sich gemäß dem universell geltenden¹³¹ Prinzip «pacta

¹²⁷ Hierzu WINFRIED BRUGGER, Human Rights Norms in Ethical Perspective, GYIL 25/1982, S. 116 ff.

¹²⁸ Immerhin kann, um auf der Schlagwortebene zu bleiben, ohne Pressefreiheit oft nur ungenügend auf das Elend der Armen aufmerksam gemacht werden.

¹²⁹ JAMES NICKEL, a. a. O. (Anm. 115), S. 56; CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 516; CHRISTIAN TOMUSCHAT, Universality (Anm. 115), S. 86 f.

¹³⁰ 1985 waren 80 Staaten, darunter viele aus der Dritten Welt, dem UN-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte beigetreten.

¹³¹ Siehe dazu aus der Sicht eines Vertreters der Dritten Welt: NAGENDRA SINGH, The Basic Concept of Universality and the Development of International Law, in: René-Jean Dupuy (Hrsg.), L'Avenir du Droit International

sunt servanda» auch zu ihrer Beachtung verpflichtet¹³². Relevant ist auch, daß – mit wenigen Ausnahmen¹³³ – die Staaten der Dritten Welt sich heute dem Ziel der Modernisierung¹³⁴ durch Übernahme westlicher Technologie und Arbeitsweisen verschrieben haben¹³⁵, und – unabhängig von rhetorischer Beschwörung der vorkolonialen Tradition – alle traditionellen Strukturen abzubauen trachten, die der Entwicklung im Wege stehen. Dieser Abbau trifft in den meisten Staaten der Dritten Welt¹³⁶ auch die traditionellen Mechanismen der Machthemmung¹³⁷, welche vor der Modernisierung sicherstellten, daß trotz Fehlen menschenrechtlicher Garantien der einzelne nicht der Willkür der Herrschenden ausgesetzt war. Unter diesen Umständen erscheint die Berufung heutiger Regierungen, die sich selbst für den Weg hin zu einer stark von der europäisch-nordamerikanischen Tradition geprägten Globalkultur¹³⁸ begeben haben, auf kulturelle Traditionen als Rechtfertigung für Menschenrechtsverletzungen wenig legitim; zumindest die zentralen Menschenrechtsgarantien erweisen sich hier als notwendige Konsequenz des Strukturwandels politischer Macht in den Staaten der Dritten Welt¹³⁹.

ee) Kriterien für eine kulturell sensible Menschenrechtspolitik
Der Zielkonflikt zwischen der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte und der Respektierung legitimer kultureller

dans un Monde Multiculturel, Académie de Droit International de la Haye, The Hague/Boston/London 1984, S. 246 f.

¹³² Einstimmig haben die Staaten insbesondere in Final Act of the International Conference on Human Rights (von Teheran) vom 13. Mai 1968, bestätigt durch die Resolution der Generalversammlung 2442 (XXIII) vom 19. Dezember 1968, die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte anerkannt.

¹³³ Aktuell ist das Beispiel Irans.

¹³⁴ Hierzu PETER BERGER, Are Human Rights Universal?, in: Rubin Spiro (Hrsg.), Human Rights and U. S. Foreign Policy Boulder, Colo. 1979, S. 4 f. und POLLIS/SCHWAB, Human Rights: A Western Construct with limited Application, in: Pollis/Schwab (Hrsg.), Human Rights, New York 1979, S. 1 ff.

¹³⁵ POLLIS/SCHWAB, a. a. O. (Anm. 134), S. 8.

¹³⁶ Insbesondere in Staaten mit Einparteiensystem oder Militärregierungen. Anders stellt sich die Situation wohl für Staaten, die von traditionellen Herrscherhäusern regiert werden, wie z. B. Saudi-Arabien, Thailand etc.

¹³⁷ Z. B. Religiöse Autoritäten, Verwandtschafts- und Stammesbeziehungen oder die faktische Unfähigkeit der Herrschenden, ihr Territorium und ihre Gewaltunterworfenen umfassend zu kontrollieren.

¹³⁸ Siehe hierzu CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 479 ff.

¹³⁹ Ähnlich PETER BERGER, a. a. O. (Anm. 134), S. 8.

Traditionen, die sich nicht ohne weiteres mit den völkerrechtlichen Garantien vereinbaren lassen, verlangt differenzierte Lösungskriterien ¹⁴⁰:

– Ein erstes wichtiges Kriterium ist die *Art des betroffenen Menschenrechtes*: Geht es um eine zentrale Garantie, die sich wie die Ansprüche auf Schutz von Leib und Leben auf einen sehr breiten Konsens stützen kann, oder steht eine Garantie zur Diskussion, die derart eng mit der politischen und rechtlichen Entwicklung in Europa und Nordamerika verbunden ist, daß ihre Verwirklichung in einem anderen kulturellen Kontext von einem anderen Vorverständnis getragen ist ¹⁴¹.

– Ist die fragliche *Verletzung im Zentrum oder am Rand des Geltungsbereiches* des fraglichen Menschenrechtes angesiedelt?

Daß schwere Elektroschocks bei der Befragung eines Verhafteten Folter darstellt, bedarf keinerlei Diskussion; hingegen läßt sich mit guten Gründen bestreiten, daß die Beschneidung von Frauen in gewissen afrikanischen Staaten Folter ist, da sie weder von Staat angeordnet noch vorgenommen wird, sondern in der Regel auf Veranlassung der Eltern oder Großeltern der betroffenen Frauen und Mädchen geschieht ¹⁴².

– Erfüllt die problematische Praxis innerhalb der fraglichen Kultur auch heute noch eine bestimmte *soziale Funktion* bzw. ist sie immer noch *wesentliches Element der kulturellen Identität* eines bestimmten Landes oder hat sie ihre kulturelle Relevanz verloren ¹⁴³?

Bei der Beurteilung der Beschneidung etwa ist darauf abzustellen, ob sie in einer bestimmten Gesellschaft ihren ursprünglichen Charakter als Initiationsritus wenigstens noch teilweise bewahrt hat oder zum seelenlosen Überbleibsel aus früheren Zeiten verkommen ist, und bezüglich der Amputation von Gliedern als Strafe erscheint relevant, ob sie Ausdruck einer tief verwurzelten lokalen oder regionalen islamischen Traditionslinie ist und damit von einem sehr breiten Konsens der Bevölkerung getragen wird, oder ob sie als staatliches Einschüchterungsmittel mißbraucht wird.

– Falls die Zuordnung einer problematischen Praxis zu einem bestimmten Menschenrecht nicht eindeutig ist, soll die *Zuord-*

¹⁴⁰ Hierzu ausführlich CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 490 ff.

¹⁴¹ JAMES NICKEL, a. a. O. (Anm. 115), S. 56.

¹⁴² KAY BOULWARE-MILLER, Female circumcision; Challenges to the Practice as a Human Rights Violation, Harvard Women's Law Journal, vol. 8, Spring 1985, S. 156 f., 170 f.

¹⁴³ CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 491; zur generellen kulturellen Funktion der Beschneidung von Frauen in Schwarzafrika siehe etwa JOHN S. MBITI, Afrikanische Religion und Weltanschauung, Berlin/New York 1974, S. 160 ff.

nung so geschehen, daß sie auf *kulturelle Sensibilitäten* Rücksicht nimmt.

Um beim Beispiel der Beschneidung zu bleiben: Viele Afrikanerinnen empfinden es als Beleidigung, mit den Folterknechten von Militärdiktatoren und ihren Opfern gleichgesetzt zu werden, können es aber akzeptieren, wenn die Praxis als unvereinbar mit dem Recht auf Gesundheit eingestuft wird ¹⁴⁴.

– Schließlich spielen *geographische Gesichtspunkte* eine Rolle: Gegenüber Staaten des eigenen Kulturkreises kann die Schweiz mit ihren Vorstößen weiter gehen als bei Staaten, die völlig anderen Kulturen angehören, da auf regionaler Basis der menschenrechtliche Wertkonsens breiter ist als auf der universellen Ebene ¹⁴⁵.

¹⁴⁴ KAY BOULWARE-MILLER, a. a. O. (Anm. 142), S. 169 ff.

¹⁴⁵ CHARLES RITTERBAND, a. a. O. (Anm. 94), S. 551.

Schluß

Außenpolitik findet nicht in rechtsfreien Räumen statt. Sie ist, ebenso wie die übrigen Bereiche der Staatstätigkeit, verfassungsrechtlich normiert: Unabhängigkeits- und Wohlfahrtsziel von *Art. 2 BV* setzen ihr als geschriebenes Recht oberste Ziele. Die außenpolitischen *Maximen* der Neutralität, Solidarität, Universalität und Disponibilität als Verfassungsgewohnheitsrecht oder als verfassungsrechtlich relevante Konkretisierungen von *Art. 2 BV* geben der Außenpolitik verbindlichen Inhalt. Die *Grundrechte* der Bundesverfassung setzen vor allem beim Abschluß internationaler Verträge und beim Erlaß von Rechtsnormen mit außenpolitischem Inhalt präzise Schranken; sie können überdies als Grundlage für die Formulierung außenpolitischer Zielsetzungen dienen. Diese Verfassungsnormen werden auf vielfältige Weise durch völkerrechtliche Pflichten der Schweiz ergänzt.

Die außenpolitische Verfassung weist im Vergleich zu anderen verfassungsrechtlichen Sachbereichen spezifische Besonderheiten auf: Ihre Verpflichtungen und Zielbestimmungen sind in der Regel sehr offen und abstrakt. Sie lassen den Behörden weite Gestaltungsspielräume. Zudem verpflichten sie nicht zu mehr, als sich auf der Ebene der internationalen Beziehungen mit ihrer Vielzahl von Akteuren verwirklichen läßt. All dies ändert an ihrer grundsätzlichen Verbindlichkeit nichts, verschafft ihnen aber einen eigenen Charakter.

Derartige verfassungsrechtliche Einbindung der Außenpolitik erweist sich als sachgerecht: Nach Außen macht sie das Verhalten der Schweiz berechenbarer und wirkt stabilisierend, weil sie Rechtssicherheit schafft. Im Innern erleichtert sie die Konfliktlösung, weil politische Auseinandersetzungen über den Gang der Außenpolitik sich an verbindlichen Kriterien zu orientieren haben; sie verschafft damit der schweizerischen Außenpolitik eine stärkere Legitimationsbasis.

