

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft  
**Band:** 6 (1966)

**Artikel:** Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik  
**Autor:** Bretscher, Willy  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-170978>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 18.02.2025

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

DAS VERHÄLTNIS VON  
BUNDESVERSAMMLUNG UND BUNDESRAT  
IN DER FÜHRUNG  
DER AUSWÄRTIGEN POLITIK

von

Nationalrat WILLY BRETSCHER

*Chefredaktor der « Neuen Zürcher Zeitung »*

In unserm Lande besteht die weitverbreitete Vorstellung, dass der *Bundesrat* selbständig und allein die auswärtige Politik der Eidgenossenschaft führe und gestalte. Dieser Eindruck ergibt sich vor allem daraus, dass der Bundesrat die Schweiz im völkerrechtlichen Verkehr vertritt, die Wahl des diplomatischen Personals auf den Aussenposten vollzieht und die Vertreter der fremden Staaten in Bern akkreditiert, die Verträge mit dem Ausland abschliesst und die Vorlagen über aussenpolitische Massnahmen ausarbeitet und dem Parlament unterbreitet. In der Sicht der Öffentlichkeit spielt demgegenüber die *Bundesversammlung* hauptsächlich die Rolle eines Resonanzbodens der Handlungen und Vorschläge des Bundesrates — woran auch die Ausübung der ihr zustehenden Genehmigungskompetenz bei Staatsverträgen nicht viel ändert, weil das parlamentarische Verfahren in diesen Fällen für den aussenstehenden flüchtigen Beobachter oft zur blossen Formsache zu werden scheint. Der Umstand, dass die Verhandlungen der aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung vertraulich sind und darüber jeweils nur in knappen Communiqués berichtet wird, und die relative Seltenheit grösserer aussenpolitischer Aussprachen im Plenum tragen dazu bei, in der Öffentlichkeit die Meinung zu befestigen, dass die Regierung die Aussenpolitik « mache » und das Parlament ihr blosser Zuschauer sei. . .

## Die Ordnung der Kompetenzen in der Bundesverfassung

Der Kenner unseres Staatsrechts weiss, dass dieses Vorstellungsbild, in dem der Bundesrat als *der* Leiter und Gestalter unserer Aussenpolitik erscheint, nicht der durch die Bundesverfassung festgelegten *Zuständigkeitsordnung* entspricht. Die Bundesverfassung hat die Kompetenzen auf dem Gebiet der auswärtigen Politik zwei Bundesbehörden, dem Bundesrat und der Bundesversammlung, zugewiesen, in der klar erkennbaren Absicht, einerseits die volle Handlungsfähigkeit der *Regierung* in der Wahrung der schweizerischen Interessen gegenüber dem Ausland und andererseits die Mitwirkung und Mitbestimmung des *Parlaments* bei der Behandlung der ihrer Natur nach Lebensfragen des Staates berührenden Angelegenheiten zu sichern. Es ist im Rahmen dieser Betrachtung wohl angezeigt, die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung im Wortlaut wiederzugeben:

Artikel 85 nennt unter den Gegenständen, die in den « Geschäftskreis » der eidgenössischen Räte fallen:

Ziffer 5: Bündnisse und Verträge mit dem Auslande...

Ziffer 6: Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.

Artikel 102 nennt unter den dem Bundesrat « innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung » zugewiesenen Befugnissen und Obliegenheiten:

Ziffer 8: Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.

Ziffer 9: Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.

Wie aus diesen Bestimmungen hervorgeht, ist dem *Bundesrat* die *ordentliche Geschäftsführung* in den auswärtigen Angelegenheiten in alleiniger Zuständigkeit aufgetragen. Ihm kommt als Regierungsfunktion die « Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen » zu, und er « besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt ». Nimmt man an, dass sich die Schöpfer der Verfassung bei der Umschreibung dieser Kompetenz des Bundesrates auch die Wahl der Worte überlegt haben, so darf man ohne semantische Spitzfindigkeit feststellen, dass der Auftrag zur « Wahrung » von Interessen und zur « Besorgung » von Angelegenheiten « innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung » keinesfalls eine Blankovollmacht zur Bestimmung der Richtung und des Inhalts der Aussenpolitik bedeuten kann. Die Exekutivbehörde administriert in einer nicht durch Rechtssätze gebundenen, « freien » Staatstätigkeit eine auswärtige Politik, die in den grundsätzlichen Richtlinien feststeht und deren Kurs nur mit der Zustimmung des Parlaments, eventuell auch des Volkes und der Stände, geändert werden kann. Auch bei den in seine ausschliessliche Kompetenz fallenden Handlungen des völkerrechtlichen Verkehrs untersteht der Bundesrat der allgemeinen *Oberaufsicht der Bundesversammlung*, die durch Kontrolle und

Weisungen ausgeübt wird. Über diesen Punkt gibt es in der Doktrin überhaupt keine Meinungsverschiedenheiten, während freilich die Frage, wie die Bundesversammlung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ihr Oberaufsichtsrecht zweckmässig und wirksam ausüben kann und soll, wo und wann die Aufstellung von allgemeinen Regeln möglich und geboten wäre, offenbleibt.

Die Kompetenz zur Wahrung der *äussern Sicherheit* und zur Behauptung der *Unabhängigkeit* und *Neutralität* des Staates hat die Bundesverfassung beiden Staatsorganen, der Bundesversammlung und dem Bundesrat, übertragen. Es ist am Wortlaut der betreffenden Bestimmungen bemerkenswert, dass der Bundesrat, wie es in der archaischen Sprache des Verfassungstexts heisst, « für » die Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität « wacht », das heisst, dass ihm als der ständig präsenten Behörde die Pflicht zur sofortigen Ergreifung der dringlichen Massnahmen obliegt, dass jedoch die Bundesversammlung die « Massregeln » erlässt, die eine eigentliche und ernsthafte Gefährdung der Sicherheit und der Existenz des Staates erfordert. Die Doktrin spricht hier von konkurrierenden Kompetenzen der beiden Bundesbehörden, wobei jedoch die Befugnis der Bundesversammlung derjenigen des Bundesrates unbestrittenermassen vorgeht. Dem Parlament, dem die oberste Verfügung über das Bundesheer zusteht, ist auch der Entscheid über Krieg und Frieden übertragen. Man darf annehmen, dass in diese Kompetenz der Bundesversammlung zur Ergreifung von Massregeln, die vor allem militärischer oder polizeilicher Natur sein werden, folgerichtig auch diplomatische Massnahmen, die Abgabe einer Neutralitätserklärung, die Stellung eines Ultimatums, der Abbruch von diplomatischen Beziehungen usw. eingeschlossen sind.

Neben dem Bundesrat besitzt also auch die Bundesversammlung weitreichende Kompetenzen auf dem Gebiet der auswärtigen Politik. Ihre Spezialbefugnis zum Abschluss von « Bündnissen und Verträgen mit dem Ausland », das heisst zur Genehmigung der vom Bundesrat negotiierten Staatsverträge, stellt nur die sichtbarste äussere Krönung dieser Kompetenzen dar, ist aber in bezug auf die Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlaments bei der staatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der auswärtigen Politik vielleicht von geringerer praktischer Bedeutung, als es eine angemessene und wirksame Ausübung des allgemeinen Oberaufsichtsrechts sein könnte. Aber: « Verfassungsrecht und Verfassungspraxis gehen hier sehr auseinander », wie es bei Fleiner/Giacometti im « Schweizerischen Bundesstaatsrecht » lakonisch heisst.

### **« Alleinherrschaft » des Bundesrates in der Zwischenkriegszeit**

Wenn die Schöpfer unserer Bundesverfassung mit der Zuweisung von materiell teilweise identischen Kompetenzen auf dem Gebiete der auswärtigen Politik an Bundesversammlung und Bundesrat eine *gemeinsame Verant-*



wortung der beiden Behörden und ihr enges Zusammenwirken in diesem für das Schicksal des Landes wichtigen Bereich der Staatstätigkeit begründen wollten, so scheinen sie übersehen zu haben, dass durch die mangelhafte Abgrenzung der auf zwei Organe verteilten Kompetenzen die *Möglichkeit eines permanenten Kompetenzkonflikts* in der Verfassung selbst angelegt wurde. Das ist ihnen nicht zum Vorwurf zu machen; sie vertrauten darauf, dass im neugeschaffenen Bundesstaat das Hand-in-Hand-Gehen der beiden Behörden schon dadurch gesichert und erleichtert werden dürfte, dass die Mitglieder des Bundesrates aus ein und derselben, der damaligen Mehrheitspartei im Parlament hervorgingen. Die historische Erfahrung hat ihnen für die ganze zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts Recht gegeben; obwohl der junge Bundesstaat mehrfach mit heikeln aussenpolitischen Situationen konfrontiert war und dabei natürlicherweise auch Meinungsverschiedenheiten über den jeweils einzuschlagenden Kurs, die Zweckmässigkeit gewisser Massnahmen usw. auftraten und ihren Niederschlag in den Verhandlungen der eidgenössischen Räte wie in den Besprechungen ihrer Kommissionen mit dem Bundesrat fanden, hört man aus jener Zeit nichts von Kompetenzkonflikten und daraus entstandenen staatsrechtlichen Kontroversen. Als in der Savoyer Affäre von 1860 der Kurs von Bundesrat Stämpfli die Schweiz in das Abenteuer eines Krieges mit Frankreich hineinzureissen drohte, wahrte die Bundesversammlung ihr unbestrittenes Mitbestimmungsrecht in der Aussenpolitik und ihr letztes Entscheidungsrecht in den Fragen von Krieg und Frieden in kraftvoller Weise und mit durchschlagendem Erfolg, während sie gleichzeitig dafür Sorge trug, dass der zu weit vorgeprellte Bundesrat das Gesicht wahren konnte. . .

Erst in unserm Jahrhundert, genauer gesagt erst in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, ist das *Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik* an dem in jenen Jahrzehnten aussen- und innenpolitisch stark bewölkten Schweizerhimmel aufgetaucht. Nationalrat *Albert Oeri* widmete diesem Problem im Jahrbuch 1937 der Neuen Helvetischen Gesellschaft einen Aufsatz, in dem er einerseits die « zunehmende Abkapselung des schweizerischen Parlaments von der auswärtigen Politik » feststellte und andererseits bewegte Klage über den vom Bundesrat auf diesem Gebiete erhobenen und durchgesetzten Alleinherrschaftsanspruch führte. Der Aufsatz wurde geschrieben in einer Zeit, da der Nationalrat immer wieder grosse und lebhaft ausgeführte aussenpolitische Debatten erlebte, in denen die sozialistische Linke den Kurs von Bundesrat Motta kritisierte — Debatten, die Oeri boshaft glossiert, weil sie den Eindruck erweckten, « die Volksvertreter hätten auf diesem Gebiete Wichtiges zu sagen », während « in Wirklichkeit das Quantum der aussenpolitischen Rednerei in einem kläglichen Missverhältnis zum Volumen des parlamentarischen Einflusses steht ».

Es ist im objektiven Rückblick auf die Zwischenkriegszeit nicht zu verkennen, dass Oeris gegenüber dem Bundesrat erhobenes Gravamen begründet und seine damit verbundene Mahnung an das Parlament zur Wahrung der eigenen Befugnisse berechtigt war. Faktisch, aber auch

rechtlich, unter Berufung auf seine eigene Auslegung der Verfassung, hat der Bundesrat in der *Aera Motta* das *Monopol für die Führung der Aussenpolitik* in Anspruch genommen und dem Parlament zwar das « ius murmurandi » im Sinne der retrospektiven Kritik zugestanden, ihm aber jede wirkliche Einflussnahme auf die Entschlüsse der Regierung im konkreten Einzelfall wie in grundsätzlicher Hinsicht verwehrt. So befremdlich diese Versetzung der Marksteine des Verfassungsrechts heute anmuten mag, wäre es durchaus verfehlt, darin das Ergebnis eines bewusst auf dieses Ziel gerichteten Willens zu erblicken. Auch wenn akzidentelle Momente wie vor allem das persönliche Prestige des damaligen Chefs des Politischen Departements, seine starke Position im Bundesrat und der « esprit de corps » des ihm folgenden Kollegiums mitbeteiligt gewesen sein dürften, so hing die Entwicklung zur « Alleinherrschaft » der Exekutivbehörde doch viel mehr und hauptsächlich mit der Turbulenz der Ereignisse und Verhältnisse jener Zeit zusammen, die auch den neutralen, demokratischen Kleinstaat nicht unberührt lassen konnte. Der in Europa tobende Kampf der Ideologien der extremen Rechten und Linken, die politischen Wirren und Umwälzungen in unsern Nachbarländern mit der sie begleitenden Erschütterung der überlieferten Normen und Institutionen, die Verschärfung der internationalen Spannungen bis zur Gefahr des Ausbruchs eines neuen grossen Krieges — all dies wurde in unsern Gemarkungen mitempfunden und miterlebt, oft mit einer emotionellen Anteilnahme miterlebt, die in leidenschaftliche Parteinahme ausmündete. Die grossen parlamentarischen Debatten jener Zeit über aussenpolitische Fragen und Vorgänge spiegeln diese Situation und die Schwierigkeiten wider, die unserm Volke die Auseinandersetzung mit den bestürzenden Veränderungen in seiner Umwelt bereitete. Weil die Kritik, wie sie vor allem in den dreissiger Jahren von der sozialistischen Linken an der Aussenpolitik des Bundesrates geübt wurde, viel stärker von dem klassenpolitischen Bedürfnis nach Bekundung der antifascistischen Solidarität als von der Sorge um die nationalen Interessen inspiriert schien, musste sie fast immer wirkungslos bleiben, ja sogar heftige Ablehnung herausfordern. Es ist nicht unbegreiflich, dass der damalige Leiter des Politischen Departements und mit ihm der Bundesrat es als ihre wichtigste Aufgabe ansahen, den *Weg der schweizerischen Aussenpolitik* durch das mit Fallgruben und Minen übersäte internationale Gelände *von dem öffentlichen Meinungsstreit und seinen Ausschlägen zu isolieren*, den Regierungskurs « à l'abri des discussions passionnées » (Giuseppe Motta) zu halten. Wenn diese Diskussionen auch im Nationalrat ihren Widerhall fanden und dort die Opposition den Eindruck erweckte, dass sie aus der Schweiz einen Bannerträger im Kampfe gegen den Fascismus machen und den « ersten Schuss im Hochland » abgefeuert sehen möchte, konnte die Regierung sich kaum ermutigt fühlen, dieser « unverantwortlichen » Opposition irgendwelche Zugeständnisse in bezug auf die Mitbestimmung der Aussenpolitik zu machen. Der Bundesrat verschanzte sich gegen solche Angriffe hinter seinen verfassungsunmittelbaren Kompetenzen zur Besorgung der Aussenpolitik, und je häufiger er

sich veranlasst sah, den Schutzschild von Artikel 102, Ziffer 8 und 9, der Bundesverfassung zu erheben und sein Wächteramt im Dienste der Unabhängigkeit und Neutralität des Landes zu betonen, um so mehr wuchs er in der eigenen Vorstellung wie derjenigen seiner Gefolgschaft im Parlament zum alleinigen Herrn der Aussenpolitik empor. In der Tat war die *Mehrheit des Parlaments* von der Überzeugung durchdrungen, dass angesichts der « Arglist der Zeit » nur die wohlinformierte und wachsame Regierung die Aussenpolitik führen könne, dass man dem von so viel Sorgen und Problemen bedrängten Bundesrat nicht in die von festen und sachkundigen Händen gehaltenen Zügel greifen dürfe. Es ist denkbar, dass das Parlament bei dieser Einstellung auch den antiparlamentarischen Strömungen der Epoche, der Sehnsucht nach der « starken Regierung » einen unbewussten Tribut zollte. So nahm die Verfassungspraxis auf dem Gebiet der auswärtigen Politik schon lange vor dem Ausbruch des Krieges in gewisser Hinsicht die Züge eines Vollmachtenregimes an.

### **Der Leidensweg der Kommission für auswärtige Angelegenheiten**

Der Leidensweg des Gedankens der Schaffung einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten illustriert die Schwierigkeiten, auf die in jenen Jahrzehnten die sporadisch unternommenen Versuche stiessen, die auswärtige Politik des Bundesrates einer wirksameren Kontrolle durch die eidgenössischen Räte zu unterstellen und das Mitbestimmungsrecht der Bundesversammlung durch institutionelle Massnahmen zu sichern. Der Gedanke war schon 1909 von *Carl Hilty* in seinem « Politischen Jahrbuch » geäussert und ahnungsvoll mit der Notwendigkeit begründet worden, « unserer auswärtigen Politik in den schwierigeren Zeiten, die kommen können, einen stabileren Charakter zu verleihen ». Der erste parlamentarische Vorstoss in dieser Richtung erfolgte im Jahre 1916 im Nationalrat durch den Sozialdemokraten *Sigg*, der vom Liberalen *Micheli* unterstützt wurde; ihre Vorschläge wurden jedoch vom Rate abgelehnt. Drei Jahre später, im Dezember 1919, nahm der Genfer *de Rabours* den Gedanken wieder auf, und seine Motion wurde im Dezember 1920 vom Nationalrat dem Bundesrat in der Form eines Postulats überwiesen. Als der Bericht des Bundesrates zu diesem Postulat in den folgenden Jahren ausblieb, sah sich der Nationalrat mehrfach zu energischen Interventionen veranlasst und erreichte es, dass der Bundesrat am 25. November 1924 einen Bericht vorlegte. Diesen Bericht diskutierte der Nationalrat erst zwei Jahre später, im Herbst 1926, und die Diskussion ging aus wie das Hornberger Schiessen, weil der Rat in einer etwas verworrenen Situation auf den Antrag eines Neuenburger Deputierten mit dem Zufallsmehr von 69 gegen 67 Stimmen den Übergang zur Tagesordnung beschloss. Damit war das sechs Jahre lang « erdauerte » Geschäft für ein Jahrzehnt erledigt. Erst 1936 reichte Nationalrat *Robert Grimm* ein neues Postulat auf Schaffung einer auswärti-

gen Kommission ein, das von der zu seiner Prüfung eingesetzten Kommission befürwortet wurde; nach lebhafter Diskussion beschloss der Nationalrat am 26. April 1936 mit 90 gegen 51 Stimmen in Abänderung seines Geschäftsreglements die Einsetzung einer ständigen Kommission, « die zur Aufgabe hat, die der Bundesversammlung vom Bundesrat unterbreiteten Vorlagen und Beschlusssentwürfe über die auswärtige Politik der Schweiz vorzubereiten, und die ausserordentlicherweise vom Bundesrat zur Entgegennahme von Mitteilungen über seine diplomatische Tätigkeit einberufen werden kann ».

Das sind die äusseren Daten einer Entwicklung, die von der parlamentarischen Inzeption der Forderung auf Schaffung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten bis zu ihrer Verwirklichung in der denkbar mildesten Fassung zwei Jahrzehnte zurücklegen musste. Für die Zwecke dieser Betrachtung ist jedoch vor allem ein Blick auf die Überlegungen und Argumente geboten, die für und gegen eine *institutionelle Sicherung des Mitbestimmungsrechts der Bundesversammlung in der auswärtigen Politik* im Laufe der sich so lange hinziehenden Diskussionen geltend gemacht worden sind. Es scheint, dass die Befürworter einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten in ihren Wünschen und Vorstellungen bei der ersten Diskussion im Jahre 1926 zu stark auseinandergingen, als dass sie das Misstrauen des Bundesrates — und eines grossen Teils des Nationalrates! — über die mit der Einsetzung einer solchen Kommission verfolgten Absichten hätten überwinden können. Während die einen dem Bundesrat eine eigentliche « Konsultativkommission » begeben wollten, die sich regelmässig über die Aussenpolitik aussprechen und damit « einen angemessenen Einfluss auf die Handlungen und Unterlassungen des Bundesrates auszuüben » in der Lage sein sollte (Scherrer-Füllemann), wollten sich andere mit einer Kommission begnügen, der die Aufgabe zugefallen wäre, die bundesrätlichen Vorlagen vorzubereiten, und die ausserordentlicherweise vom Bundesrat zur Entgegennahme von Mitteilungen hätte einberufen werden können. In seinem *Bericht vom 25. November 1924* lehnte der *Bundesrat* den Gedanken einer irgendein Mitspracherecht in der auswärtigen Politik besitzenden und ausübenden Kommission strikte ab und statuierte in peremptorischer Form seine *alleinige Kompetenz für die Führung der Aussenpolitik*. Der betreffende Passus der bundesrätlichen Botschaft muss hier im Wortlaut wiedergegeben werden, weil er in Tenor und Inhalt für die damalige Einstellung der Regierung charakteristisch ist:

« Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten fällt, wie auf andern Gebieten der Bundesverwaltung, allein in die Zuständigkeit des Bundesrates. *Für alle Fragen, die nicht ein Lebensinteresse für die Schweiz darstellen* (Massregeln für die äussere Sicherheit, Behauptung der Unabhängigkeit und der Neutralität, Kriegserklärung und Friedensschluss), *ist der Bundesrat die einzige Bundesinstanz, die beschliessen und handeln kann*. Die eidgenössischen Räte haben in dieser Beziehung keine andere verfassungsmässige Aufgabe, als seine Geschäftsführung zu überwachen auf Grund der jährlichen Berichte, der besondern Botschaften und aller Mitteilungen, welche die Regierung gehalten ist, an sie



zu richten, sobald die Notwendigkeit hierzu vorliegen sollte (Art. 85, Ziffer 11, Bundesverfassung). Der Bundesrat hat weder die Absicht, die verfassungsmässige Verantwortlichkeit von sich abzuwälzen, noch sich der Aufsicht der Räte zu entziehen. Wenn er es ablehnen muss, seine Verantwortlichkeit mit einer ständigen parlamentarischen Kommission zu teilen — im Bewusstsein, dass, wie die Geschichte es lehrt, *eine geteilte Verantwortlichkeit eine aufgehobene Verantwortlichkeit* bedeutet —, so erscheint es andererseits überflüssig, hervorzuheben, dass es nicht in seiner Absicht liegt, in irgendeiner Weise das Aufsichtsrecht des Parlaments einschränken zu wollen. »

Der Bundesrat von 1924 betrachtet also die von der Bundesverfassung auf die beiden Bundesbehörden verteilten, allerdings nicht genau voneinander abgegrenzten Kompetenzen, die nach der Absicht der Schöpfer der Verfassung eine gemeinsame Verantwortung für die Führung der auswärtigen Politik implizieren sollten, im Lichte der These, dass « eine geteilte Verantwortlichkeit eine aufgehobene Verantwortlichkeit bedeutet », und lehnt es deshalb ab, « seine Verantwortlichkeit mit einer ständigen parlamentarischen Kommission zu teilen ». Dazu hat Oeri in seinem schon erwähnten Aufsatz bemerkt, dass man mit der Maxime der Unzulässigkeit einer geteilten Verantwortung das Parlament aus jedem Bezirk der Machtausübung, nicht nur aus demjenigen der auswärtigen Politik, langsam hinausbugsieren könnte; denn das Prinzip der geteilten oder vielmehr der gemeinsamen Verantwortlichkeit ziehe sich durch ganz eminent wichtige Gebiete unseres Verfassungslebens hin. . . Da der Bundesrat sich zweifellos auch vorbehielt, zu entscheiden, welche Fragen ein « Lebensinteresse der Schweiz » berührten und damit das Parlament und seine Kompetenzen ins Spiel brächten, blieb an rechtlichen Möglichkeiten für die Ausübung des Mitbestimmungsrechts des Parlaments in der Aussenpolitik kaum mehr etwas übrig. Aber auch die bloss praktische Möglichkeit, dass die Regierung durch die Meinung des Parlaments in ihrem Handeln beeinflusst werden könnte, wollte der Bundesrat ausgeschlossen sehen; er argumentierte in der erwähnten Botschaft, dass eine parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten unnütz wäre, wenn sie lediglich die ihr vom Bundesrat zu dem ihm passend erscheinenden Zeitpunkt gemachten Mitteilungen entgegennehmen würde, dass sie aber die Tätigkeit der Regierung hemmen oder sogar lähmen könnte, wenn sie ihre Ansicht zu laufenden Geschäften oder vor Beschlussfassungen des Bundesrates kundzutun in der Lage wäre. Der Bundesrat gab ferner unverblümt zu verstehen, dass er sich vorbehalten müsse, im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und einer solchen Kommission die Ansichten der Kommission ausser acht zu lassen und nach seiner eigenen Überzeugung zu handeln, wenn dies die Umstände oder die richtige Wahrung der ihm anvertrauten Interessen erforderten. Diese Stellungnahme des Bundesrates fand in der nationalrätlichen Debatte vom 7. und 8. Oktober 1926 die Zustimmung einer Reihe von Parlamentariern, und im gleichen Sinne fielen noch 1936 im Nationalrat und im Ständerat zahlreiche Voten, von denen hier nur dasjenige eines Walliser

konservativen Abgeordneten zitiert sei, der die Alleinherrschaft des Bundesrates als «rocher de bronze» festgesetzt sehen wollte: «Der Bundesrat soll die Leitung der Aussenpolitik haben, und er kann es nicht dulden, sich von irgendeiner Seite beeinflussen und beeinträchtigen zu lassen.»

Schon 1926 und dann wieder zehn Jahre später bei der erneuten Prüfung der Frage der Schaffung einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten wurden jedoch im Nationalrat auch aus dem bürgerlichen Lager gewichtige Stimmen laut, die sich der *Abdankung des Parlaments* in der Aussenpolitik widersetzen und gegenüber der These des Bundesrates von seiner alleinigen Verantwortlichkeit ein *Hand-in-Hand-Gehen der beiden Behörden* als dem Verfassungsrecht, der Staatsstruktur und den Anforderungen der Zeit entsprechend befürworteten. Es ist reizvoll, besonders die Stellungnahme von zwei Mitgliedern des Nationalrates festzuhalten, die später in den Bundesrat gewählt wurden. Der Zürcher *Albert Meyer* wies 1926 auf das Bestehen des Staatsvertragsreferendums in der Schweiz hin, aus dem allein schon die Wünschbarkeit eines engen Kontakts zwischen Volk und Parlament einerseits und der Regierung andererseits abzuleiten sei. Was er im übrigen ausführte, klang wie eine indirekte Kritik der bundesrätlichen Auffassung, die auf der scharfen Trennung zwischen der Kompetenz der Regierung zur Besorgung der auswärtigen Politik und der erst bei den ein «Lebensinteresse» der Schweiz berührenden Fragen wirksam werdenden Kompetenz der Bundesversammlung insistierte. Albert Meyer stellte fest, dass derjenige, der in der Aussenpolitik die vorbereitenden Schritte tue, die Entscheidung schon halb getroffen habe, und er betonte in diesem Zusammenhang, dass die auswärtigen Angelegenheiten schon deshalb von besonderer Wichtigkeit seien, weil von ihnen nicht nur das Wie, sondern auch das Ob der staatlichen Existenz abhängen könne und auf diesem Gebiet begangene Fehler sich nicht immer gutmachen liessen. Und Nationalrat *Markus Feldmann*, der spätere Vorsteher des Eidgenössischen Justizdepartements, opponierte 1936 der Meinung von der alleinigen Verantwortung des Bundesrates für die gesamte Führung der Aussenpolitik, indem er die Auffassung vertrat, dass zwar eine Konkurrenz zwischen dem Artikel 85 und dem Artikel 102 der Bundesverfassung vorzuliegen scheine, dass aber eine richtige Auslegung dieser beiden Artikel nur möglich sei, «wenn wir die allgemeine Bestimmung des Artikels 71 der Bundesversammlung mit heranziehen, die klar und deutlich die oberste Gewalt des Bundes, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, der Bundesversammlung überträgt». Diese Ordnung der Verfassung habe den Sinn, «dass die Bundesversammlung die Verantwortung für die grundsätzliche Richtung der Aussenpolitik und der Bundesrat die Verantwortung für die laufende Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten trägt».

Beizufügen ist hier, dass das Kompetenzproblem im gleichen Zeitabschnitt natürlich auch in den aussenpolitischen Debatten der eidgenössischen Räte mehrfach aufgeworfen oder wenigstens am Rande gestreift wurde; das geschah vor allem in den Fällen, in denen die aussenpolitischen Massnahmen



und Beschlüsse des Bundesrates Kritik hervorriefen und diese Kritik sich — nicht immer zu Unrecht — bis zu dem Vorwurf verdichtete, dass der Bundesrat über die ihm zugewiesene Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten hinausgegangen sei und Entscheide von grundsätzlicher Tragweite getroffen habe. Eine solche Kritik wurde unter anderm in den Debatten vom Januar 1936 über die Haltung des Bundesrates in der Frage der Völkerbundssanktionen gegen Italien auch von bürgerlichen Sprechern geübt, wobei Nationalrat *Henry Vallotton* die Auffassung vertrat, dass es die Tragweite einer aussenpolitischen Handlung sei, welche über die Kompetenz entscheide, und dass im Zweifelsfalle die Kompetenz der Bundesversammlung als gegeben zu betrachten sei. Es ist anzunehmen, dass diese und ähnliche Erfahrungen am *Bundesrat* und am *Chef des Politischen Departements* nicht spurlos vorübergegangen sind, dass sie ihnen in zunehmendem Masse die *Nachteile und Gefahren ihrer künstlichen Isolierung* von der öffentlichen Meinung und dem Parlament vor Augen geführt und die Einsicht nahegebracht haben, dass ein vermehrter Kontakt zwischen Regierung und Parlament in der Aussenpolitik doch auch zur Festigung ihrer Position vorteilhaft sein könnte. Und im *Parlament* selbst, dessen Mehrheit so lange den Monopolanspruch des Bundesrates auf Führung der Aussenpolitik akzeptiert hatte, vollzog sich ein *Stimmungswandel*, wurde man sich der bisher beiseite geschobenen eigenen Mitverantwortung für den aussenpolitischen Kurs deutlicher bewusst angesichts « einer schweren internationalen Lage mit Spannungen und Überraschungsmomenten », wie sich im Nationalrat der Berichterstatter über den Antrag auf Einsetzung einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten ausdrückte. Als der Bundesrat seine Opposition gegen die vorgeschlagene Neuerung aufgab, nachdem klargestellt worden war, dass es sich nicht darum handle, eine « Nebenregierung » des Parlaments zu installieren, sondern ein Forum der vertraulichen Kontaktnahme und Aussprache in aussenpolitischen Angelegenheiten zu schaffen, erlahmte auch der Widerstand im Parlament, und so kam es als Ergebnis der langen, mühsamen und oft verworrenen Diskussion über Carl Hiltys Anregung endlich zur Geburt der ständigen nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, deren Aufgabe der gleiche Berichterstatter, Robert Grimm, vorsichtig dahin umschrieb, dass sie « als Mittlerin zwischen dem Parlament und der Regierung zu dienen habe ».

### **Die Wende von 1945 : das neue Klima**

Die Schaffung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten im Jahre 1936 erscheint in der Rückschau auf die gesamte Entwicklung als der *erste Schritt zur Normalisierung des Verhältnisses*

zwischen *Bundesversammlung und Bundesrat* auf dem Gebiete der Aussenpolitik und damit zur Wiederannäherung der Verfassungspraxis an das Verfassungsrecht. Es kann die grundsätzliche Bedeutung dieses Schrittes nicht vermindern, wenn man auf den wenig imponierenden Status und die bescheidenen Kompetenzen der Kommission in der Anfangszeit hinweisen und zugleich daran erinnern muss, dass während der Kriegsjahre ihre Tätigkeit sozusagen auf den Nullpunkt sank, da in der Aera der dem Bundesrat erteilten ausserordentlichen Vollmachten auch die aussenpolitischen Probleme von der Vollmachtenkommission des Nationalrats absorbiert wurden. Immerhin soll nicht vergessen werden, dass eine wichtige Aktion zur Festigung der aussenpolitischen Stellung der Schweiz vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, die Zurückgewinnung der integralen Neutralität der Schweiz im Jahre 1938, durch eine parlamentarische Initiative, nämlich die von Nationalrat *Theodor Gut* eingereichte und in der Dezembersession 1937 begründete Interpellation, ausgelöst wurde.

Die *eigentliche Wende* in den Beziehungen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat aber brachte erst das *Ende des Krieges*; von 1945 an kann man die Entstehung eines wirklichen Vertrauensverhältnisses zwischen den beiden Bundesbehörden, eines neuen psychologischen und politischen Klimas datieren, das die frühern heftigen Auseinandersetzungen über das bis heute weder in der Doktrin noch in der Praxis durch die Herausbildung einer einheitlichen Auffassung oder einer auf alle Fälle anwendbaren festen Richtlinie gelöste Kompetenzproblem der Vergessenheit überantwortet und den theoretisch fortbestehenden Kompetenzkonflikt praktisch bis zur Unerheblichkeit entschärft hat.

Diese Entwicklung ist auf eine ganze Reihe von Ursachen und ihre gegenseitigen Wechselwirkungen zurückzuführen. An erster Stelle ist dabei das geistige Erleben der eidgenössischen Staatswirklichkeit, ihrer Sinngehalte und Werte durch das Schweizervolk während des Krieges, der *innere Integrationsprozess* zu nennen, der zur fraglosen Übereinstimmung aller Volksteile in der grundsätzlichen Bejahung der Ordnung des freiheitlichen Volksstaates geführt hat. So war im Laufe des Krieges auch der sozialistische Antifascismus völlig im autochthonen schweizerischen Widerstandswillen aufgegangen, und Ende 1943 konnte der erste Sozialdemokrat Einzug in den Bundesrat halten, nachdem die Anhängerschaft der von ihm vertretenen Partei schon vorher stillschweigend, das heisst nicht durch Worte, sondern durch ihr Verhalten in den Jahren der äussern Bedrohung des Landes, die Einordnung in den mit den Waffen zu schützenden liberalen und demokratischen Staat vollzogen hatte. Das geschichtliche Ereignis der *Beteiligung der Sozialdemokratie an der Regierungsverantwortung* im Bunde musste auch auf die aussenpolitische Haltung der bisherigen Opposition zurückwirken, während sich zugleich durch die Erweiterung der Regierungsbasis nach links die gesamte *innenpolitische Bedingungskonstellation der schweizerischen Aussenpolitik* veränderte. Das zeigte sich schon ein Jahr später in der sogenannten « *Novemberkrise* » von 1944, die durch das die

schweizerische Öffentlichkeit bestürzende schroffe Nein Moskaus auf das Ersuchen des Bundesrates um Wiederaufnahme der seit 1918 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion verursacht wurde. Die Sozialdemokratie, die schon vor dem Krieg die Wiederanknüpfung dieser Beziehungen immer wieder postuliert hatte, sprach im Hinblick auf die feindselige Haltung einer der potentiellen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges gegenüber der Schweiz nicht bloss von einer diplomatischen Niederlage, sondern von einer « Krise der schweizerischen Aussenpolitik » schlechthin und rief nach der Demission des von ihr schon 1940 angefochtenen Aussenministers Pilet-Golaz. Aber obschon die Linkspresse dabei in das Denkschema und den Jargon der Opposition zurückfiel, suchten die verantwortlichen Wortführer der Partei den Eindruck zu vermeiden, dass es der Partei um eine gegen die nationalen Interessen gerichtete Ausschlichtung des Zwischenfalls zu tun sei und dass ihre Haltung ein « Umfallen » vor äusserm Druck bedeute. In einer Besprechung mit den Bundesräten Pilet-Golaz und Eduard von Steiger erklärte Nationalrat *Walther Bringolf* nach einem in seinen Memoiren « Mein Leben » zitierten Protokoll: « Die Sozialdemokratie wird ihre Politik auch weiter so verfolgen wie bisher und wird dabei auch so reagieren wie anno 1940, als der Druck auf der andern Seite gelegen war. Das gilt gegenüber den sowjetrussischen Methoden und den in der russischen Note verwendeten Ausdrücken wie russlandfeindlich und profaschistisch. » Bemerkenswert ist auch, dass Bundesrat Pilet-Golaz, als er einige Tage später den eigenen Überlegungen entsprungenen Entschluss zum Rücktritt bekanntgab, diesen Schritt unter anderm damit begründete, es gelte zu verhindern, « dass der Zusammenhang und die Einigkeit im Innern des Landes gefährdet werden ». Der Novembersturm, den der Kälteeinbruch aus der Sarmatischen Tiefebene bei uns hervorgerufen hatte, legte sich nach wenigen Wochen, und ein grosses bürgerliches Blatt konnte in seinem abschliessenden Kommentar bezeugen, dass bei der raschen Überwindung der Krise « die gesunden Kräfte in allen politischen Lagern » mitgewirkt hätten.

Wesentlich erleichtert wurde der « neue Start » der schweizerischen Aussenpolitik am Kriegsende durch den als Folge und Abschluss dieser Krise eingetretenen *Wechsel in der Leitung des Eidgenössischen Politischen Departements*. Der Vorsteher des Politischen Departements nimmt im Bundesratskollegium schon wegen der Wichtigkeit seines Ressorts und der weitgehenden Abhängigkeit seiner Kollegen von der Auffassung und dem Urteil des die Fäden aller diplomatischen Beziehungen und die Fülle der einschlägigen Informationen in seiner Hand haltenden Aussenministers — über dem kein Premierminister steht! — zum vornherein eine besondere Stellung ein, und wenn diese Stellung noch durch ausserordentliche persönliche Qualitäten, staatsmännisches Format und internationales Ansehen wie im Falle von *Giuseppe Motta* verstärkt und gehoben wird, kann sich auch das Parlament dem Einfluss der in Amt und Persönlichkeit verkörperten Autorität nicht leicht entziehen. Anfangs 1940 war Bundesrat Motta gestor-

ben, und sein Tod wurde als unersetzlicher Verlust empfunden, wenn auch der Stern des Lenkers der schweizerischen Aussenpolitik seinen Zenith in den letzten Vorkriegsjahren überschritten haben mochte. Sein Nachfolger im Politischen Departement, *Marcel Pilet-Golaz*, brachte in und für das Amt des Aussenministers bedeutende intellektuelle Gaben und die Fähigkeit der gewandten, bilderreichen Rede mit, während ihm freilich die persönliche Strahlungskraft, das Charisma des Vorgängers nicht nur fehlte, sondern eine gewisse Frigidität und Maskenhaftigkeit seines Wesens damit auffallend kontrastierte. Durchdringender Scharfsinn und Schnelligkeit des Denkens liessen den neuen Chef des Politischen Departements in den schicksalhaften Monaten des Jahres 1940 die Bedeutung des durch den Sieg Hitlers über Frankreich herbeigeführten Umsturzes der europäischen Machtverhältnisse und die Folgen der sich daraus ergebenden Kontinentalherrschaft der Achse für die Lage unseres neutralen, demokratischen Kleinstaates in ihrer Tragweite sofort erkennen und riefen sein hochentwickeltes, eines autoritären Zuges nicht entbehrendes Verantwortungsgefühl auf den Plan. « Si je ne peux pas être lion, je veux au moins être renard », so äusserte er sich damals im vertraulichen Gespräch über die Aufgabe, die ihm als Aussenminister angesichts der ständigen Existenzbedrohung des schweizerischen Staates durch eine feindselige Umwelt zufiel. Was ihm jedoch bei der Verfolgung eines aussenpolitischen Kurses, der äusserste Vorsicht, nie versagende Kaltblütigkeit und sogar eigentliche Verschlagenheit im Umgang mit den hochmütigen Siegermächten erforderte, zum Nachteil ausschlug — und was heute noch das öffentliche Urteil über seine Persönlichkeit trübt —, war der Umstand, dass sein ehrenhafter Machiavellismus oft auch das eigene Volk verwirrte, dass der Aussenminister, der selber nicht Löwe sein konnte, zu verkennen schien, dass seine Politik sinnlos würde, wenn sie sich nicht letztlich auf den Löwen des schweizerischen Widerstandswillens im Untergrund stützen könnte. Die sogenannte « Audienzangelegenheit » vom September 1940, der Empfang der Vertreter der nazihörigen « Nationalen Bewegung der Schweiz », ist ihm nie vergessen worden, wogegen die von ihm im Bundesrat durchgesetzte Ablehnung der Forderung des Generals auf Einführung der Vorzensur der Presse kaum je auf der Aktivseite seines Wirkens erscheint. . . Als Bundesrat Pilet-Golaz im November 1944 zurücktrat und *Max Petitpierre* als sein Nachfolger in den Bundesrat und sogleich zur Leitung des Eidgenössischen Politischen Departements berufen wurde, war jedenfalls im Parlament wie in der Öffentlichkeit der durch Motta begründete Glaube an die gewissermassen angeborene Unfehlbarkeit der schweizerischen Aussenminister spürbar erschüttert und die frühere ehrfürchtige Scheu vor dem Tempelbezirk der Aussenpolitik auf unserer hausbackenen Demokratie angemessenere Proportionen reduziert. Der kluge, nüchterne Neuenburger, der das Erbe von Motta und Pilet-Golaz antrat, stand als designierter « Aussenminister der Nachkriegszeit » vor einer auch in psychologischer Hinsicht stark veränderten Situation, in der er das Salböl der Autorität nicht einfach aus den Händen der Vorgänger entgegennehmen konnte.



Es ist das grosse und bleibende Verdienst von Bundesrat Petitpierre, die veränderte Situation in allen ihren Aspekten und auch mit den darin für einen Neubeginn liegenden Chancen erfasst und das *Konzept* der *schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit* darauf abgestimmt zu haben. Dass diese Aussenpolitik in Stil und Methode, in Inhalt und Ziel verschieden von derjenigen der vergangenen Notzeit sein müsse, die täglich von der Hand in den Mund lebte, war wohl offenkundig; aber viel hing für das zukünftige Schicksal der den kriegführenden Völkern durch ihre Neutralität verdächtig oder mindestens rätselhaft gewordenen kleinen Alpenrepublik davon ab, *wie* und das heisst wie rechtzeitig und zielbewusst der *Wiederanschluss* des Landes an die sich aus dem Trümmerfeld der grossen Katastrophe erhebende *neue Staatengemeinschaft* in die Wege geleitet wurde. Auch die schweizerische Aussenpolitik hatte sich während des Krieges in ein « Réduit » zurückgezogen, indem sie sich an den Grundsatz hielt, keine territorialen Veränderungen, keine Regierungswechsel zu sanktionieren und den Status quo der diplomatischen Beziehungen einfrieren zu lassen; jetzt musste man entschlossen den Kurs wechseln und eine auf die Wiederanknüpfung, die Verstärkung, den Ausbau und die Ausdehnung der diplomatischen Beziehungen gerichtete Politik einleiten, um die « Présence » der Schweiz in der Welt von morgen zu verwirklichen. Es ist im Rahmen dieser Betrachtung angezeigt, festzuhalten und anzuerkennen, dass der neue Leiter des Eidgenössischen Politischen Departements sich von Anfang an darüber klar war, dass die Gestaltung und Durchführung dieser Politik die *verständnissvolle, aktive Mitwirkung der Bundesversammlung* erforderte, dass die eidgenössischen Räte nicht nur auf Grund ihrer Spezialbefugnis als Genehmigungsinstanz für Staatsverträge, sondern ihrer allgemeineren und umfassenderen Kompetenzen in der auswärtigen Politik eine massgebende Rolle bei den Massnahmen und Entscheidungen zu spielen hatten, die zum Teil grundsätzlicher Natur waren, wenn sich dabei die Frage ihrer Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsstatut stellte. Zu den wichtigsten Traktanden der ersten Nachkriegsjahre gehörten die Frage des Beitritts der Schweiz zu den Vereinigten Nationen, die Bereinigung des Verhältnisses zu Sowjetrussland, die Stellungnahme zum Marshallplan, die alle in Fühlungnahme mit dem Parlament behandelt wurden. In der gleichen Zeit begannen sich auf dem Tisch der eidgenössischen Räte die Botschaften des Bundesrates über den Ausbau der bestehenden und die Errichtung neuer diplomatischer Vertretungen, über den Beitritt zu verschiedenen Spezialorganisationen der Vereinigten Nationen und andern neuen internationalen Organisationen zu häufen. Während in vollen fünf Jahren des Vollmachtenregimes von insgesamt 474 Vollmachtenbeschlüssen nur deren drei das Politische Departement betroffen hatten, produzierte die im Zeichen der Bekundung der internationalen Kooperationsbereitschaft der Schweiz geführte bundesrätliche Nachkriegspolitik eine Stofffülle, die im Quantitativen und Qualitativen an die Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit des Parlaments ungewöhnliche Anforderungen stellte.

Die *Aktivierung* und zugleich *Rangerhöhung* der *nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten* war sowohl Ausdruck als Mittel des aufgewerteten und aktualisierten Mitspracherechts des Parlaments. Ihre höchst bescheidenen Kompetenzen, hervorgegangen aus einem Kompromiss zwischen zwei Behörden, von denen die eine nicht recht wollte, die andere zwar wollte, aber auch nicht mit Begeisterung wollte, wie sich ein Parlamentarier rückblickend ausdrückte, wurden am 19. Juni 1945 durch einen Beschluss des Nationalrates erweitert, wonach die Kommission nicht mehr bloss « ausserordentlicherweise » vom Bundesrat, sondern auch von ihrem Präsidenten « in Fühlungnahme mit dem Chef des Politischen Departements » einberufen werden konnte. Bedeutungsvoll war für die Gestaltung ihrer Tätigkeit, dass sie fortan regelmässig zur Entgegennahme von Mitteilungen des Bundesrates über seine aussenpolitische Tätigkeit zusammentrat und dass sich diese Mitteilungen im Laufe der Zeit zu eingehenden *Inventarisierungen der internationalen Lage* und ihrer Rückwirkungen auf die Schweiz ausweiteten. Der Bundesrat erhielt so die Möglichkeit, seine Informationen, Auffassungen und Absichten den Parlamentariern bekanntzugeben, und umgekehrt waren diese in der Lage, ihre Wünsche, Anregungen und Fragen an die Exekutive weiterzuleiten, ohne dass man sie der unzulässigen Einmischung bezichtigen konnte. Dieser *regelmässige Kontakt* erwies sich in der Tat als ausserordentlich fruchtbar und führte in der Aera Petitpierre zur *Herstellung eines echten Vertrauensverhältnisses*, wobei sich ergab, dass der Bundesrat nicht nur keine Bedenken mehr hatte, die Kommission auch über laufende Fragen zu informieren, sondern in manchen Fällen selbst das Bedürfnis fühlte, die Meinung der Kommission über gewisse von ihm erwogene Massnahmen und Absichten kennenzulernen und einen Einblick in die im Parlament und in der Öffentlichkeit herrschenden Auffassungen und Stimmungen zu erhalten, der es ihm gegebenenfalls ermöglichte, seine Politik der Lage anzupassen und sich der parlamentarischen Rückendeckung zu versichern. — Auch der Ständerat, in dem die « diehards » der absoluten bundesrätlichen Suprematie in der Aussenpolitik 1936 den Vorschlag auf Bildung einer eigenen aussenpolitischen Kommission mit Verachtung und Empörung abgelehnt hatten, kapitulierte schliesslich vor den Ansprüchen der neuen Zeit; am 20. September 1945 wurde die Schaffung einer solchen Kommission in Übereinstimmung mit der vom Nationalrat getroffenen Regelung auch von der kleinen Kammer beschlossen.

### **Bilanz der Nachkriegszeit**

Der Verfasser dieser Betrachtung, der von 1952 an während zwölf Jahren mit einem Unterbruch von zwei Jahren der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates angehört und diese zweimal, während vier Jahren, präsidiert hat, möchte zum Schluss aus eigener Anschauung eine Bilanz der



Entwicklung des Verhältnisses zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in den seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges verflossenen zwei Jahrzehnten zu ziehen versuchen:

Die *staatsrechtliche Problematik* der *Abgrenzung* der von der Bundesverfassung den beiden Behörden, der Bundesversammlung und dem Bundesrat, auf dem Gebiet der auswärtigen Politik zugewiesenen *Kompetenzen* bleibt bestehen, ist jedoch im « neuen Klima » der gegenseitigen Beziehungen — wie schon an anderer Stelle bemerkt — praktisch bedeutungslos geworden. Eine weitgehende Übereinstimmung der Auffassungen herrscht heute darüber, dass die Bundesversammlung jedenfalls zuständig ist, wenn es sich um die grossen Linien und um die grundsätzliche Richtung der Aussenpolitik, um Verhandlungen und Beziehungen mit dem Ausland von dauernder Bedeutung, um die traditionelle Politik der Eidgenossenschaft, um Lebensfragen des Landes handelt. Das *Kompetenzproblem* war meines Wissens in den letzten zwei Jahrzehnten ein einziges Mal Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen der Bundesversammlung bzw. ihren aussenpolitischen Kommissionen und dem Bundesrat, und zwar betraf dieser Fall die auch in der Doktrin umstrittene Frage des Umfangs der Zuständigkeit des Bundesrates zu selbständigen Vertragsabschlüssen, die nicht der Genehmigung der Bundesversammlung bedürfen. Der Bundesrat hatte am 26. August 1952 ein *Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland* über die Regelung der Forderungen der Schweiz gegenüber dem ehemaligen Deutschen Reich aus der sogenannten *Clearing-Milliarde* abgeschlossen, und er stellte sich auf den Standpunkt, dass der Abschluss dieses Abkommens in seine alleinige Zuständigkeit falle, weil das Abkommen der Schweiz keine neuen Verpflichtungen auferlege, sondern nur ein seinerzeit vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossenes Geschäft liquidiere. Dieser Standpunkt wurde später vom Bundesrat bei der von den aussenpolitischen Kommissionen gewünschten genaueren Prüfung des Kompetenzproblems fallengelassen, indem nunmehr zugegeben wurde, dass die Eidgenossenschaft mit dem Verzicht auf einen Teil der deutschen Clearingschuld eine neue Verpflichtung eingehe; trotzdem kam der Bundesrat zum Schluss, dass das Abkommen nicht der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfe, weil es intern-rechtlich in die Kompetenz des Bundesrates falle, dem die Bundesverfassung die Verwaltung der Finanzen des Bundes überträgt. Gegen diese Auffassung des Bundesrates wurde in den aussenpolitischen Kommissionen und auch im Plenum des Ständerats der Einwand geltend gemacht, dass die Kompetenzen des Bundesrates gemäss Artikel 102 BV, also auch die Kompetenz zur Verwaltung der Finanzen, nur « innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung » ausgeübt würden, womit sie also auch an den Vorbehalt von Art. 85 Ziffer 5 BV über die Genehmigung von Staatsverträgen gebunden seien. Über diese Kompetenzfrage wäre es vielleicht zu lebhaften Auseinandersetzungen in den Räten gekommen, wenn der Bundesrat sich nicht entschlossen hätte, der Auffassung der Bundesversammlung Rechnung zu tragen. Er erklärte nämlich, weil sich

beide Auffassungen, diejenige der Bundesversammlung und des Bundesrates, vertreten liessen, « besteht Veranlassung, *im Zweifel* die Frage *zu Gunsten der Kompetenz der Bundesversammlung* zu beantworten, die nach Art. 71 BV, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, die oberste Gewalt des Bundes ausübt ». An diesem weisen Entscheid des Bundesrates mit der ausdrücklichen Berufung auf Art. 71 der Bundesverfassung waren vermutlich Stimme und Hand des damaligen Vorstehers des Eidgenössischen Justizdepartements, Bundesrat Feldmanns, mitbeteiligt, der schon als Mitglied des Nationalrates die den beiden Bundesbehörden auf dem Gebiet der auswärtigen Politik durch die Bundesverfassung zugewiesenen Kompetenzen im Lichte dieser Bestimmung ausgelegt sehen wollte.

Zwischen *Verfassungsrecht* und *Verfassungspraxis*, die eine Zeitlang sehr weit auseinandergingen, hat in den letzten zwei Jahrzehnten eine *Annäherung* stattgefunden, indem « eine parlamentsnähere Aussenpolitik » betrieben wird, wie sich Kurt Eichenberger in seinem glänzenden Standardwerk « Die oberste Gewalt im Bunde » ausdrückt. Dass Verfassungsrecht und Verfassungspraxis auch heute nicht zur Deckung gelangen, hängt jedoch nicht mehr oder nicht hauptsächlich mit dem einst vom Bundesrat erhobenen und vom Parlament anerkannten Monopolanspruch auf die Führung der Aussenpolitik zusammen, sondern ist das Ergebnis einer tatsächlichen Entwicklung, die überall und auch in unserm Lande zur Stärkung der Position der Exekutive geführt hat. Selbst wenn die Bundesversammlung die ihr auf Grund ihrer verfassungsmässigen Kompetenzen mögliche Einflussnahme auf die auswärtige Politik in vollem Umfang geltend machen wollte, würde dies an der *dominierenden Stellung des Bundesrates* als derjenigen Behörde, die ihre eigene verfassungsrechtliche Kompetenz durch die in einem grossen diplomatischen Apparat enthaltene Summation von fachlicher Kompetenz untermauert, nicht viel ändern. Bedenkt man, dass sich das « Ausland », mit dem wir als Staat Beziehungen unterhalten, unterdessen auf rund 120 in den Vereinigten Nationen vertretene Staaten erweitert hat, dass zahlreiche neue internationale Organisationen von komplizierter Struktur und einer durch ihren Zweck bedingten eigentümlichen Terminologie entstanden sind, denen wir zum grossen Teil als Mitglied angehören und in die wir Sachverständige als schweizerische Vertreter entsenden müssen, dass die Probleme der Entwicklungshilfe auch der von unserm Land praktizierten internationalen Zusammenarbeit eine neue Dimension verliehen haben, so ist es klar, dass dieses ganze vielmaschige Geflecht von Beziehungen eine ausgedehnte, geschulte Verwaltung in der Zentrale erfordert und dass die mit diesem seiner Natur nach « flüssigen » Stoff beschäftigte Behörde einen entsprechend grossen Spielraum des freien Ermessens und Entscheidens besitzen muss, der für die Einflussnahme des Parlaments auf einen der unmittelbaren Einsichtnahme und Kontrolle von aussen entzogenen Komplex wenig Platz mehr lässt. Es ist auch verständlich, dass *aussenpolitische Initiativen* fast immer vom Bundesrat ausgehen, weil dieser durch seine Beziehungen am besten in der Lage ist, die Entwicklun-

gen zu überblicken, ihren Reifegrad zu beurteilen und über die Angemessenheit und den Zeitpunkt, den Inhalt und die Form einer schweizerischen Initiative zu entscheiden. Man wird trotzdem den grossen Fortschritt nicht verkennen dürfen, der darin liegt, dass heute « eine parlamentsnähere Aussenpolitik » betrieben wird, dass das *Mitspracherecht des Parlaments* bei der Beurteilung der aussenpolitischen Situation und bei der Entscheidung über die schweizerische Haltung viel stärker zur Geltung kommt, dass das *Hand-in-Hand-Gehen* der beiden Bundesbehörden zur *festen Übung* geworden ist.

Dem Willen des Leiters des Politischen Departements hiebei den ausschlaggebenden Anteil am heutigen Zustand zuzuschreiben, wie es der oben genannte Autor tut, geht wohl zu weit. Zwar hat die Aera Petitpierre in ihrem eigenen, sozusagen « puritanischen » Stil, fortgesetzt durch F.T. Wahlen, dem Amt des schweizerischen Aussenministers sein früheres Ansehen zurückgewonnen, und niemand wird bestreiten, dass die persönlichen Eigenschaften der beiden Departementsvorsteher viel zur konstruktiven Gestaltung des Verhältnisses zwischen Bundesrat und Bundesversammlung beigetragen haben. Aber es ist unwahrscheinlich, dass sich deshalb bei einer andern persönlichen Besetzung der frühere Zustand so leicht wieder einstellen könnte, dass das Parlament sich in die unwürdige Rolle einer « rubberstamp »-Behörde, welche die vom Bundesrat in eigener Machtvollkommenheit, ohne Fühlungnahme mit dem Parlament und seinen Kommissionen, getroffenen Massnahmen zu sanktionieren sich verpflichtet fühlt, zurückdrängen lassen würde. Das *Interesse des Parlaments an der Aussenpolitik* ist unzweifelhaft gewachsen — obschon auch heute noch zu wenig Abgeordnete sich ständig und intensiv mit diesen Fragen beschäftigen —, und es wird seit einigen Jahren noch besonders stimuliert durch die *europäischen Einigungsbestrebungen*, die mit ihren Fortschritten, Rückschlägen und Stillständen sowohl ein Höchstmass von Aufmerksamkeit seitens der Leitung unserer Aussenpolitik verlangen als auch das Bedürfnis des Parlaments nach umfassenden Orientierungen, genauen Bestandesaufnahmen und klärenden Aussprachen immer wieder wecken und wachhalten. Da sich bei diesen politische und wirtschaftliche Lebensinteressen der Schweiz berührenden Fragen Aussenpolitik und Aussenhandelspolitik ineinander verschlingen und an ihrer Behandlung zwei Departemente des Bundesrates — neben dem Politischen auch das Volkswirtschaftsdepartement — beteiligt sind, ergibt sich in den Kommissionen wie im Plenum der Räte die Möglichkeit und Notwendigkeit eines nicht abreissenden Gesprächs zwischen Regierung und Parlament, das von beiden Seiten mit Ernst und Gründlichkeit geführt wird. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Parlament vor einigen Jahren, unter Überwindung gewisser anfänglicher stiller Widerstände im Bundesrat, aus eigener Initiative den *Beitritt der Schweiz zum Europarat* durchgesetzt hat und dass die Beschickung der Sessionen der Beratenden Versammlung in Strassburg durch eine von beiden Kammern bestellte parlamentarische Delegation, die den Rang einer

ständigen Kommission der Räte besitzt, den beteiligten Abgeordneten eine wertvolle, ja einzigartige Gelegenheit zur direkten Beobachtung der internationalen Szene, zum Erwerb eigener Kenntnisse und Informationen über die aussenpolitischen Probleme und zur Herstellung fruchtbarer persönlicher und politischer Kontakte mit hervorragenden und versierten Kollegen aus 17 andern europäischen Parlamenten bietet. Auf diese Weise erfährt auch die parlamentarische Sachverständigkeit als Komplement und Gegengewicht der fachlichen Kompetenz von Bundesrat und Verwaltung eine erhebliche und bleibende Stärkung, die sich im Laufe der Zeit auch in einer Vermehrung der Zahl der « Aussenpolitiker » in unsern Räten auswirken dürfte.

Damit soll nicht gesagt sein, dass für die Zukunft rasche und radikale Veränderungen im Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat auf dem Gebiet der auswärtigen Politik, eine Umkehrung des durch die Macht des Faktischen bedingten gegenwärtigen Gefälles zwischen den beiden Behörden, zu erwarten seien. Auch von dem jetzt als Folge der « Mirage »-Angelegenheit eingeleiteten *Ausbau der Verwaltungskontrolle* darf man sich in dieser Beziehung nicht zu viel versprechen, weil — wie schon angedeutet — für den Einsatz und die Ausübung einer wirksamen Kontrolle eines die auswärtigen Angelegenheiten besorgenden und in seiner Tätigkeit nicht einem genauen Normensystem unterworfenen Verwaltungszweigs geringere Möglichkeiten bestehen als in den andern Zweigen der Bundesverwaltung. Auch die Schaffung eines parlamentseigenen Dokumentationsdienstes, die das Parlament von den durch Regierung und Verwaltung gelieferten Unterlagen der Meinungsbildung unabhängiger machen soll, wird auf diesem Gebiete keinen grossen Ertrag bringen, weil es praktisch unmöglich sein dürfte, dem diplomatischen Apparat des Bundesrates mit seinen maximalen Informationsmöglichkeiten etwas auch nur annähernd Gleichwertiges gegenüberzustellen; bei einzelnen Spezialproblemen mag immerhin eine Ergänzung der regierungsoffiziellen Dokumentation durch Expertengutachten und dergleichen gute Dienste leisten. Am wirksamsten könnte das *allgemeine Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung* zweifellos ausgeübt werden durch die nach Kurt Eichenberger in diesem Begriff eingeschlossenen « Weisungen », zu deren Erlass in grundsätzlichen Fragen und bei wichtigen Entscheidungen der Aussenpolitik sich das Parlament kaum je entschliesst, weil es hier dem Bundesrat aus vorher dargelegten und verständlichen Gründen den Vortritt und die damit verbundene Verantwortung überlässt. Dass die formalrechtlichen Möglichkeiten zur Geltendmachung des Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechts des Parlaments in der Aussenpolitik heute nicht ausgeschöpft werden — diese Feststellung kann man anbringen, ohne damit schon die Frage zu beantworten, ob diese Zurückhaltung unter den gegebenen Verhältnissen natürlich und vernünftig, ob sie nur ein verfassungspolitischer Schönheitsfehler oder ein korrekturbedürftiger Übelstand sei. Stellt man sich auf den Standpunkt, dass es in der Politik, vor allem auch in der Aussenpolitik, schliesslich auf die Ergebnisse ankomme, so wird man im Hinblick auf die bisherige erfolgreiche



Wahrung der schweizerischen Position in der Nachkriegszeit mindestens unter diesem pragmatischen Gesichtspunkt keinen Anlass zur Erhebung von Klagen und Anklagen gegen das Parlament finden. Um so nachdrücklicher ist als Forderung einer gesunden Staatspolitik hervorzuheben, dass die Bundesversammlung sich nicht und nie mehr der Ausübung eines wichtigen Stückes der ihr übertragenen staatlichen Oberleitung leichthin entschlagen darf. Der *tatsächliche Einfluss der Bundesversammlung* auf die Aussenpolitik wird stets durch die Stärke und Einheitlichkeit ihres *politischen Willens* und durch das Mass ihrer dahinter stehenden nachweisbaren *Sachverständigkeit* bestimmt werden. Die unverkennbare Gefahr, dass die ständigen aussenpolitischen Kommissionen diese Sachverständigkeit pachten und eine Art von Parlamentsersatz werden könnten, während ihre « geheimrätliche » Tätigkeit die Indifferenz und Abkapselung der übrigen Abgeordneten gegenüber diesen Fragen zur Folge hätte, wäre gewiss zu vermindern oder zu bannen, wenn die Fraktionen auch der Behandlung aussenpolitischer Fragen, der Weiterleitung von Informationen aus den Kommissionen an die nichteingeweihten Parlamentarier, daneben aber eigentlichen aussenpolitischen Aussprachen einen Teil der Zeit schenkten, die sie heute allzu oft auch an Quisquilien wenden. Eine an der Gestaltung der Aussenpolitik lebhafter interessierte *öffentliche Meinung* und vermehrte Anstrengungen zur Förderung des *aussenpolitischen Denkens* überhaupt könnten mithelfen, das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik zu stabilisieren, indem das Parlament im Bewusstsein seiner Verpflichtung bestärkt würde, als oberste Gewalt des Bundes aktiv bei der Bildung und Verwirklichung des Staatswillens auf diesem Gebiete mitzuwirken.

## Literatur

AKERET ERWIN: *Das schweizerische Regierungssystem*. Diss. 1940.

BURCKHARDT WALTHER: *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*.  
3. Auflage, 1931.

BURCKHARDT-SALIS: *Schweizerisches Bundesrecht*, Band 2, 1930.

BURKHARD CLAUS: *Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung*. Diss. 1952.

EICHENBERGER KURT: *Die oberste Gewalt im Bunde*. Diss. 1949.

FLEINER FRITZ: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 1923.

FLEINER/GIACOMETTI: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 1949.

GORGÉ CAMILLE : *La neutralité helvétique*. 1947.

HILTY CARL: *Politisches Jahrbuch* 1909.

MOTTA GIUSEPPE : *Testimonia temporum*. Series tertia. 1941.

MÜLLER HANS MANFRED: *Über das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik*. 1945.

OERI ALBERT: *Das Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik*. Die Schweiz, Jahrbuch der NHG, 1937.

ZEHNDER ALFRED : *Politique extérieure et politique du commerce extérieur*. 1957.