

Mauro Mantovani

Verfassungsreform und Sicherheitspolitik.

In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 69-77. URL:
http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_verf.htm.

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97
© FSK, ETHZ.

Verfassungsreform und Sicherheitspolitik*

von Mauro Mantovani

Die vor dreissig Jahren begonnene Debatte um die Reform der Schweizerischen Bundesverfassung tritt nach einem neuen Anlauf in die entscheidende Phase. Am 3. Juni 1987 hatte das Parlament die Totalrevision beschlossen und den Bundesrat beauftragt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten, der das geltende Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen solle. Am 19. Juni 1995 gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einen ersten Verfassungsentwurf (VE 1995) in die Vernehmlassung. Die Ergebnisse der rund einjährigen Vernehmlassung flossen in den am 20. November 1996 veröffentlichten zweiten Verfassungsentwurf (VE 1996) ein, der nun den parlamentarischen Kommissionen zur Vorberatung zugeleitet wird, um in der Folge vom Parlament beraten und 1998/99 schliesslich dem Volk zur Abstimmung vorgelegt zu werden. [1]

Beim Prozess der Verfassungsreform liess sich der Bundesrat in Anlehnung an den Parlamentsauftrag von der Absicht leiten,

“deutlich zu machen, was heute als gelebte Verfassungswirklichkeit und verbindliches Verfassungsrecht gilt. Die bestehenden Lücken im Verfassungstext sollen geschlossen, die Gliederung und die Sprache verbessert, die Bestimmungen einheitlich geregelt und das Verfassungsrecht der Wirklichkeit angepasst werden. Damit schafft die Verfassungsreform mehr Transparenz, was für das gute Funktionieren der staatlichen Institutionen und für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat unerlässlich ist. Zudem schlägt die Verfassungsreform Neuerungen vor. Namentlich im Bereich der Behörden und der Volksrechte sind Reformen notwendig, um die Handlungsfähigkeit des Staates mit Blick auf die Herausforderungen der Zukunft zu sichern.” [2]

Bei den vielschichtigen Diskussionen, die sich in diesem Reformprozess bisher ergeben haben, stand Sicherheitspolitik nie im Mittelpunkt. Dennoch, oder vielleicht gerade deshalb ist die Frage angezeigt, welche Änderungen die Verfassungsentwürfe diesbezüglich bieten. Erwähnenswert scheinen dabei die

folgenden Neuerungen bzw. Streichungen.

“Sicherheit” neu im Zweckartikel

Die schweizerische Sicherheitspolitik beruht auf Art. 2 BV, dem sogenannten “Zweckartikel” des Bundes: “Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern ...”. Der VE 1995 wählte (ebenfalls in Art. 2) die Formulierung: “Die Schweizerische Eidgenossenschaft wahrt Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes sowie die Freiheiten und Rechte der Bevölkerung ...”, der VE 1996 lautet nun (in Art. 2,1): “Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.”

Der Zweckartikel soll somit nur stilistische Änderungen erfahren. Im VE 1996 sollen mit “Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes” die Aspekte innere und äussere Sicherheit zusammengefasst und den Zielen “Schutz der Freiheit” und “Rechte des Volkes” nachgestellt werden. [\[3\]](#) Der Begriff “Sicherheit” wird damit neu eingeführt, der Begriff “Vaterland” soll dagegen wie durchgehend im Entwurf entfernt werden. [\[4\]](#)

Wenig Mut bei den Neutralitätsartikeln

Die Bundesverfassung erwähnt die Neutralität an zwei Stellen, wobei sie dem Bundesrat und dem Parlament konkurrierende Kompetenzen zuteilt; zunächst in Art. 85 BV: “Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: ... 6. Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse.”, sodann in Art. 102,9 BV: “Er [der Bundesrat] wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.”

Der VE 1995 wählte nur geringfügig andere Formulierung: “Die Bundesversammlung hat ... folgende Aufgaben und Befugnisse: a. sie kann Einfluss nehmen auf die Gestaltung der Aussenpolitik; sie beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland und trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz” (Art. 147,1) bzw. “Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.” (Art. 159,1).

Bezüglich der Neutralität äusserten sich im Vernehmlassungsverfahren nur gerade die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot und die Schweizer Demokraten. Während diese die Neutralität im Zweckartikel der Verfassung verankern wollten, schlugen jene vor, sie zusammen mit “Unabhängigkeit” ganz zu streichen. [\[5\]](#)

Der VE 1996 lässt diese Vorschläge unberücksichtigt, übernimmt dagegen die stilistischen Modifikationen des VE 1995 praktisch wörtlich: “Die Bundesversammlung hat ... folgende Aufgaben und Befugnisse: a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz” (Art. 161,1) bzw. “Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.” (Art. 173,1). Es ist dies ein Beispiel für die Vereinheitlichung der Sprache, eine der Vorgaben des Bundesbeschlusses von

1987 (vgl. oben).

Die Neutralität soll also ihren Stellenwert beibehalten. Die äussere Sicherheit erscheint somit in den Verfassungsentwürfen als ebenso erstrebenswert wie die Unabhängigkeit und die Neutralität. Diese gleichgewichtige Betrachtungsweise wurde auf offizieller Seite aber spätestens im Bericht des Bundesrates zur Neutralität von 1993 preisgegeben: Die Neutralität erfährt darin als aussen- und sicherheitspolitisches Prinzip eine *massive* Abwertung. [\[6\]](#) Dass dieser einschneidende konzeptionelle Wandel des Neutralitätsberichts keinerlei Spuren in der Verfassung hinterlassen soll, ist nicht ganz verständlich, umso weniger als der Neutralitätsbericht seit seiner zustimmenden Kenntnisnahme durch das Parlament den Stellenwert einer *ersten offiziellen Konzeption* hat. Es scheint dies im übrigen auch deshalb nicht ganz folgerichtig, weil die konzeptionellen Neuerungen des Sicherheitsberichtes 90 im VE 1996 sehr wohl ihren Niederschlag gefunden haben (vgl. unten). Der politischen Praxis und dem Tenor des Neutralitätsberichtes hätte es eher entsprochen, die Bestimmungen bezüglich der “Wahrung der Neutralität” mit einem einschränkenden Zusatz zu versehen, etwa: “... soweit dies die Interessen der Schweiz gebieten.”

Zwei überfällige Streichungen

Die Verfassungsentwürfe enthalten zwei überfällige Streichungen, betreffend die Artikel 11 und 21 BV.

Der Art. 11 BV verlangt, “[e]s dürfen keine Militärkapitulationen abgeschlossen werden.” Diese Bestimmung beendete die Verträge mit ausländischen Mächten, denen darin erlaubt worden war, in der Schweiz Truppen auszuheben. Es sollte also verhindert werden, dass wehrfähige Männer abwanderten. Diese sogenannten Soldbündnisse wurden von den Haager Konventionen von 1907 (Art. 4) verboten und das Militärstrafgesetz von 1927 stellte (in Art. 94) auch die ohne Vertragsgrundlage erfolgten Fremden Dienste unter Strafe. [\[7\]](#)

Der Art. 11 BV verlor dadurch jegliche praktische Bedeutung [\[8\]](#), wurde entsprechend von den Autoren des VE 1995 als obsolet eingestuft und in der Vernehmlassung von niemandem vermisst. Der folgerichtige Verzicht auf diesen Artikel im VE 1996 wurde dadurch ermöglicht, dass Art. 20,1 BV (bzw. Art. 48,2 VE 1995 und Art. 56,1 VE 1996) dem Bund die Kompetenz in der Militärgesetzgebung zuweist.

Die andere Streichung betrifft Art. 21 BV, der bestimmt: “1 Soweit nicht militärische Gründe entgegenstehen, sollen die Truppenkörper aus der Mannschaft desselben Kantons gebildet werden. 2 Die Zusammensetzung dieser Truppenkörper, die Fürsorge für die Erhaltung ihres Bestandes und die Ernennung und Beförderung ihrer Offiziere ist, unter Beachtung der durch den Bund aufzustellenden allgemeinen Vorschriften, Sache der Kantone.”

Dieser Artikel sollte ursprünglich eine gewisse Homogenität der Truppenkörper und Heereseinheiten sichern und den Einfluss der kantonalen Politik bei der Bildung der Einheiten und bei der Wahl der Offiziere gewährleisten. Der Artikel war jedoch durch die realen Entwicklungen die durch den Vorbehalt militärischer Gründe ermöglicht wurden überholt worden: Die Kompetenz zur Aushebung der Rekruten fällt ausschliesslich dem Bund zu und bei der Ausbildung und der Erhaltung des

Bestandes der kantonalen Truppenkörper haben die Kantone nur quasi formelle oder organisatorische Kompetenzen. [\[9\]](#) Dadurch hatte sich für diesen Artikel eine Herabstufung aufdrängt [\[10\]](#), was in der Vernehmlassung ebenfalls keine Einwände provoziert hat.

Problematische Neuauflage des Verbots stehender Truppen

Der Art. 13 BV hält fest: “1 Der Bund ist nicht berechtigt, stehende Truppen zu halten. 2 Ohne Bewilligung der Bundesbehörde darf kein Kanton oder in geteilten Kantonen kein Landesteil mehr als 300 Mann stehende Truppen halten, die Landjägerkorps nicht inbegriffen.” Dieser Artikel wollte verhindern, dass die kantonalen Behörden Truppen gegeneinander oder gegen allfällige politische Opposition aufbieten konnten und dass eine militärische Kaste entsteht. Der Art. 13 BV sollte eine Grundlage für das System der Milizarmee schaffen, denn mit stehenden Truppen war eine angeworbene Berufsarmee gemeint. Das Bestehen besonders des Festungswachtkorps und des Überwachungsgeschwaders, aber auch des Instruktionskorps wurde von der überwiegenden Mehrheit der Verfassungsrechtler als mit diesem Artikel vereinbar betrachtet. Dennoch ist offenbar die Meinung verbreitet, dass durch die Existenz dieser Einheiten der Art. 13 BV strapaziert wurde. [\[11\]](#)

So kam es nicht überraschend, dass bereits der VE 1995 den Art. 13 BV durch einen Art. 48,1 ersetzte, dessen erster Satz lakonisch lautet: “Die Schweizer Armee ist eine Milizarmee.” Ihm entspricht im VE 1996 der erste Satz von Art. 54,1: “Die Schweiz hat eine Milizarmee.”

Mit der Einführung des Begriffs “Milizarmee” wählt der VE 1996 einen am Status quo orientierten Mittelweg: Zum einen verzichtet er darauf, die Anregung aufzunehmen, den Artikel mit einem ausdrücklichen Verbot von stehenden Truppen zu präzisieren [\[12\]](#) bzw. die bestehenden Abweichungen vom Milizprinzip abschliessend aufzulisten [\[13\]](#). Diesen Vorschlägen, die auf eine Stärkung des Milizprinzips hinausgelaufen wären, hält der Bundesrat entgegen, das historische Verbot sei gegen angeworbene Standestruppen gerichtet und damit obsolet und die zeitlosen Inhalte des Verbots würden im Grundsatz der Milizarmee aufgehen. [\[14\]](#)

Zum anderen verwahrt sich der VE 1996 gegen den Antrag auf Relativierung [\[15\]](#) oder gar Streichung des Milizprinzips [\[16\]](#), mit dem Hinweis, dass eine generelle Erlaubnis für den Gesetzgeber, Durchbrechungen des Milizprinzips festlegen zu können, über eine blosser Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinausginge. [\[17\]](#)

Im Artikel 54,1 VE 1996 offenbart sich das Dilemma zwischen der blossen Fortschreibung der Verfassung wofür die Aussicht auf Mehrheitsfähigkeit spräche, und der ebenfalls intendierten Anpassung des Verfassungsrechtes an die Wirklichkeit. Indem sich die Autoren des Verfassungsentwurfes für ersteres entschieden haben, nehmen sie in Kauf, dass sich das bestehende Spannungsverhältnis zwischen Realität und Verfassungsgrundlage verschärfen wird. [\[18\]](#)

Neuaufnahme des Armeeauftrags

Ohne Anschluss an die Bundesverfassung verankert der VE 1995 Art. 48,1 neu den Auftrag der Armee: “... Sie [die Armee] verteidigt die Schweiz und ihre Bevölkerung und unterstützt die zivilen

Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit (Aktivdienst). Das Gesetz kann weitere Einsatzarten vorsehen.” Dies findet seine Entsprechung in Art. 54,2 VE 1996: “... Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung; sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen.”

Der VE 1996 nimmt damit die von verschiedener Seite geäusserte Anregung auf, der Artikel über die Armee sollte die im Bericht 90 des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz als neue Aufträge genannte Friedensförderung (im internationalen Rahmen) und Hilfeleistung als Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung (konkret: Katastrophenhilfe) explizit erwähnen. [\[19\]](#) Der VE 1996 verzichtet aber darauf, die Aufträge der Armee *abschliessend* festzulegen, weil dies so die Botschaft des Bundesrates, “angesichts der möglicherweise veränderten Lage in Zukunft der dynamischen Entwicklung der Militärverfassung eher hinderlich” wäre. Nicht aufgenommen wurde ferner der Vorschlag, auf den Beitrag der Armee zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zu verzichten. [\[20\]](#)

Es ist nun an den Parlamentskommissionen, den VE 1996 zu beraten und dem Parlament Änderungen einzelner Artikel vorzuschlagen. Bei den sicherheitspolitischen Artikeln drängt sich nach Auffassung des Autors lediglich bezüglich “Neutralität” und “Unabhängigkeit” eine Änderung im Sinne der oben dargelegten Relativierung auf.

Verwendete offizielle Dokumente

EJPD (Hg.), Reform der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, Bern, Juni 1995.

EJPD (Hg.), Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, November 1996.

EJPD (Hg.), Reform der Bundesverfassung. Verfassungsentwurf 1996, Bern, November 1996

EJPD (Hg.), Die Botschaft [des Bundesrates über die Verfassungsreform] im Überblick, November 1996.

Fussnoten

* Ich bin Herrn Dr. Aldo Lombardi vom Bundesamt für Justiz des EJPD für seine wertvollen Kommentare zum Artikel dankbar.

[1] Zu den bisherigen Stationen der Verfassungsreform vgl. die Pressemitteilung des EJPD vom 20.11.96. Die nationalrätliche Kommission wird von Joseph Weiss (CVP) präsiert, die ständerätliche von René Rhinow (FDP); vgl. NZZ, 6.12.96.

[2] Vgl. ebenfalls die Pressemitteilung (A. 1).

[3] Es wird damit ein Vorschlag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes aufgenommen (gegen eine Feststellung der FDP Schweiz, Sicherheit werde zurecht an den Anfang gestellt). Der Anregung der Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot, “Unabhängigkeit” zu streichen, folgte der VE 1996 aber ebensowenig wie der Anregung, Neutralität an dieser Stelle zu verankern. Vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-1/39f. (vgl. auch A. 5).

Die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform ist bezüglich dem Stellenwert der Reihenfolge in Art. 2 nicht ganz klar: Einerseits wird betont, dass grundsätzlich alle Bundeszwecke das gleiche Gewicht hätten und es keine allgemeine Rangordnung gebe. Andererseits wird gesagt, man habe mit der prominenten Nennung des Freiheits- und Rechtszweck den Bund auf die Rechtsstaatlichkeit festlegen wollen, und “die Reihenfolge der Staatszwecke [sei] entsprechend der praktischen Wichtigkeit gewählt worden.”

[4] Kritisiert wurde letzteres nur gerade vom Kantonalen Komitee für Freiheit und Unabhängigkeit; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E 1/40.

[5] Vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-1/40 bzw. E-2/201 u. 208.

[6] Bericht (des Bundesrates) über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993, in *BBl* 1994 I 153-242. Vgl. dazu Jürg Martin Gabriel, Neutralität für den Notfall: Der Bericht des Bundesrats zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, in: *Revue suisse de science politique*, vol. 1, no. 2-3, S. 163-191.

[7] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform mit Verweisen auf frühere gesetzliche Verbote.

[8] Comm. ad Art. 11 BV von Dietrich Schindler (Oktober 1989), in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, hg. v. J.-F. Aubert, K. Eichenberger, J.P. Müller, R. Rhinow, D. Schindler, Basel-Zürich-Bern.

[9] Comm. ad Art. 21 BV von Augustin Macheret (Juni 1988), in: Kommentar zur Bundesverfassung ... (vgl. A.3).

[10] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform.

[11] Comm. ad Art. 13 BV von Augustin Macheret (Juni 1988), in: Kommentar zur Bundesverfassung ... (vgl. A.3): “[D]er Art. 13 Abs. 1 BV ... stand ... der Entwicklung in Richtung eines gewissen, durch die Anforderungen der Technik und die Bedürfnisse in der Ausbildung bedingten Professionalismus nicht im Wege. Ebenso ergaben sich im Zusammenhang mit den der Armee übertragenen Aufgaben verschiedene Anpassungen der Truppenorganisation und der Dauer der Dienstleistungen; dies in Beachtung des durch Art. 13,1 BV festgesetzten Rahmens, eines Rahmens, *der nicht nach Belieben ausgedehnt werden darf*. Die diesbezüglichen Bedenken veranlassten Macheret offenbar auch vorzuschlagen, den Artikel zugunsten einer Vorschrift zu streichen, die

“zweckmässigerweise” das Milizsystem verankert “unter dem Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen.”

[12] So schlugen die Konferenz der Kantonsregierungen und die Kantone Zürich und Aargau vor, den ersten Absatz zu ergänzen durch die Präzisierung “es gibt keine stehenden Kampftruppen”; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[13] So Macheret (A. 10), aber auch die Schweizerische Offiziersgesellschaft; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[14] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform.

[15] Das Eidgenössische Militärdepartement hatte in der verwaltungsinternen Vernehmlassung vorgeschlagen, das Milizprinzip mit einem Zusatz zu versehen, der sinngemäss gelautet hätte: “Das Gesetz sieht Ausnahmen vor für bestimmte Funktionen”. Damit hätte eine zukünftige Teilprofessionalisierung leichter ermöglicht werden sollen.

[16] Die FDP Schweiz monierte, der Begriff “Milizarmee” sei zu eng, weil er gewisse Berufstruppen *sowie schnelle Eingreiftruppen* verunmögliche; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[17] Vgl. die Botschaft des Bundesrates über die Verfassungsreform.

[18] Vgl. den Artikel des Autors in diesem Bulletin zur Frage “Milizarmee oder Freiwilligenarmee”.

[19] Ersteres wurde im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Graubünden und Aargau sowie der Schweizerischen Offiziersgesellschaft moniert (vgl. auch Peter Arbenz, Die Wehrartikel im Reformprojekt, in: Chance Schweiz. Forum für Sicherheits- und Friedenspolitik, Spezialausgabe: Zur Reform der Bundesverfassung, 7. Jg., Nr. 4, Aarau, Dezember 1995, S. 17), letzteres von der Schweizerischen Greinastiftung, der Arbeitsgemeinschaft Solar 91, der Società Svizzera per l'energia solare und der Vereinigung für Verfassungsreform; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107.

[20] Die Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot verlangte die Streichung der “inneren Sicherheit” nebst einer abschliessenden Umschreibung der Armeeaufgaben, der Kanton Appenzell Ausserrhoden wollte sicherstellen, dass die Armee nicht gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt werden kann; vgl. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, E-2/107f.

[[tnbua.htm](#)]

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1997.

Bulletin 1996/ 97
zur schweizerischen Sicherheitspolitik

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

