Diplomatische Dokumente der Schweiz
Documents diplomatiques suisses
Documenti diplomatici svizzeri

1992

Dodis

VERÖFFENTLICHT
DURCH DIE SCHWEIZERISCHE AKADEMIE
DER GEISTES- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN,
UNTER DEM PATRONAT DER SCHWEIZERISCHEN GESELLSCHAFT FÜR GESCHICHTE,
MIT DER UNTERSTÜTZUNG DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESARCHIVS
UND DES EIDGENÖSSISCHEN DEPARTEMENTS FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

PUBLIÉS
PAR L'ACADÉMIE SUISSE DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES,
SOUS LE PATRONAGE DE LA SOCIÉTÉ SUISSE D'HISTOIRE,
AVEC LE SOUTIEN DES ARCHIVES FÉDÉRALES SUISSES
ET DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PUBBLICATI
TRAMITE L'ACCADEMIA SVIZZERA DI SCIENZE UMANE E SOCIALI,
SOTTO IL PATROCINIO DELLA SOCIETÀ SVIZZERA DI STORIA,
CON IL SOSTEGNO DELL'ARCHIVIO FEDERALE SVIZZERO
E DEL DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

DIPLOMATISCHE DOKUMENTE DER SCHWEIZ
DOCUMENTS DIPLOMATIQUES SUISSES
DOCUMENTI DIPLOMATICI SVIZZERI

BAND – VOLUME

1992

FORSCHUNGSGRUPPE
GROUPE DE RECHERCHE
GRUPPO DI RICERCA

Forschungsleiter – Directeur de la recherche – Direttore della ricerca
Sacha Zala

Redaktionsleiter – Coordinateur de l'édition – Coordinatore dell'edizione
Thomas Bürgisser

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – Collaboratrices et collaborateurs – Collaboratrici e collaboratori
Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Lena Heizmann, Jonas Hirschi, Mattia Mahon, Dominik Matter, Maurizio Rossi, Yves Steiner

Dodis

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT
COMITÉ SCIENTIFIQUE
COMITATO SCIENTIFICO

Präsidentin	Prof. Dr. Madeleine Herren, Universität Basel
Direttore	Prof. Dr. Sacha Zala, Direttore del centro di ricerca Documenti diplomatici svizzeri (Dodis) und Professor an der Universität Bern
Sekretär	Dr. Beat Immenhauser, stv. Generalsekretär der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW)

Prof. Dr. Sébastien Guex, Université de Lausanne
Prof. Dr. Claude Hauser, Université de Fribourg
Prof. Dr. Matthieu Leimgruber, Universität Zürich
Prof. Dr. Julia Richers, Universität Bern
Prof. Dr. Davide Rodogno, Institut de hautes études internationales et du développement
Prof. Dr. Kristina Schulz, Université de Neuchâtel
Prof. Dr. Matthias Schulz, Université de Genève
Prof. em. Dr. Brigitte Studer, Universität Bern

ISBN 978-3-907261-10-1 (Hardcover)
ISBN 978-3-907261-11-8 (Softcover)
ISBN 978-3-907261-12-5 (.pdf)
ISBN 978-3-907261-13-2 (.epub)
ISBN 978-3-907261-14-9 (.mobi)
DOI 10.5907/DDS-1992

Grafisches Konzept und Layout: Erik Dettwiler
Bildredaktion: Katharina Kofler (Schweizerisches Nationalmuseum)

Titelbild: Bundespräsident René Felber beim Gang an die Urne in seiner Wohngemeinde Saint-Aubin-Sauges anlässlich der eidgenössischen EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992. (Keystone-SDA)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (CC BY 4.0) und ist Open Access online im Volltext verfügbar: dodis.ch/DDS-1992

© 2023 Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Archivstrasse 24, 3003 Bern | www.dodis.ch

Institut der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften
www.sagw.ch

OPEN science

Inhaltsverzeichnis
Table des matières
Sommario

I. Vorwort VII
Avant-propos IX
Prefazione XI

II. Editorische Notiz XIII
Note éditoriale XVIII
Introduzione editoriale XXIII

III. Einleitung / Introduction / Introduzione / Introduction XXIX

IV. Dokumentenverzeichnis / Table des documents
Indice e sommario dei documenti LIII

V. Dokumente / Documents / Documenti 1

VI. Appendix / Appendice 353

Abkürzungen / Abréviations / Abbreviazioni 353

Thematisches Verzeichnis / Table méthodique / Tavola metodica 354

Verzeichnis der benutzten Dossiers / Liste des dossiers utilisés
Elenco dei dossiers utilizzati 354

Register / Index / Indici 355

Personen / Personnes / Persone 355

Körperschaften / Organisations / Organizzazioni 355

Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques
Denominazioni geografiche 355

Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers
Liste des dossiers non rendus accessibles
Elenco dei dossier non resi accessibili 356

I. Vorwort

Die Forschungsstelle *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) beabsichtigt mit ihren zahlreichen Publikationen, einen Überblick über die Gesamtheit der internationalen Beziehungen der Schweiz zu vermitteln. Sie stellt Forschung und Öffentlichkeit eine Auswahl an amtlichen Quellen zur Verfügung, welche die Geschichte der Aussenbeziehungen und die dichte transnationale Verflechtung der Schweiz illustrieren und deren Verständnis erleichtern. Der Fokus auf grenzübergreifende Prozesse erlaubt die Reflexion neuer, in der öffentlichen Debatte noch wenig beachteter Themen, die vielfältige Einsichten in die Vernetzung der Schweiz im System der internationalen Beziehungen ermöglichen. Die Forschungen von Dodis stellen damit einen schweizerischen Beitrag zur Globalgeschichte dar.

Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) besteht aus einer ersten, abgeschlossenen Serie über die Periode 1848–1945 (15 Bände) sowie einer zweiten Serie über die Periode 1945–1989 (bislang 12 Bände). Der vorliegende Band setzt die dritte Serie über die Jahre 1990–1999 fort. Diese erscheint mit jährlichen Bänden zeitnah an der Öffnung der Archivbestände. Mit dem unmittelbaren Zugang zu den Dokumenten nach Ablauf der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut des Bundes setzt Dodis einen neuen internationalen Standard. Die zeitnah publizierten Dokumente schaffen einen bislang nicht realisierten historiographischen Aktualitätsbezug, der neue Forschungen zur Zeitgeschichte inspirieren und fördern soll. Nebst der stetig wachsenden Menge an Dokumenten der Bundesverwaltung haben die verstärkte internationale Vernetzung und die wachsende Bedeutung transnationaler Fragestellungen die relevanten Bestände für aussenpolitische Analysen substanziell erweitert. Mit dieser massiven Zunahme steigt auch die Bedeutung der Auswahl der relevanten Aktenstücke: In den einleitenden Texten sowie im Anhang liefert der Forschungsleiter alle nötigen Informationen, um die Transparenz der getroffenen Selektion zu garantieren.

Durch die Massendigitalisierung von analogem Archivgut und die künftige Freigabe von bereits elektronisch erstellten Informationen wird die Anzahl digital verfügbarer Quellen bald nochmals massiv ansteigen. Umso wichtiger ist es, deren wissenschaftliche Relevanz durch präzis erfasste quellenkritische Merkmale und die Verwendung von Metadaten sicherzustellen. Die DDS-Bände werden seit 1997 durch die Online-Datenbank Dodis ergänzt. Diese gilt international als Pionierleistung und zeichnet sich durch hohe Nutzungsfrequenzen aus. Durch die in den letzten Jahren erfolgten kontinuierlichen Verbesserungen an der Datenbank Dodis hat die Forschungsstelle eine führende Rolle im Netzwerk der internationalen Editoren diplomatischer Dokumente erreicht.

Wie sehr das vielfältige Angebot neue Forschungszugänge befördert und zu neuen Erkenntnissen führt, zeigt unter anderem die Reihe *Quaderni di Dodis*, die Monografien, Sammelbände und thematische Quellensammlungen zur Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz enthält. Kürzere Forschungsbeiträge zu denselben Themen können in der Zeitschrift *Saggi di Dodis* veröffentlicht werden. Alle Dodis-Publikationen sind dem Open-Access-Prinzip verpflichtet und können in verschiedenen Formaten frei heruntergeladen werden.

Von der Online-Publikation der Dokumente, der steten Verbesserung der Datenbank Dodis, der Herausgabe eines breiten Spektrums unterschiedlicher Veröffentlichungen sowie den weiteren fruchtbaren wissenschaftlichen Aktivitäten der Forschungsstelle erhoffen wir uns zweierlei: Das Forschungs- und Editionsprojekt soll einerseits dazu beitragen, interessierten Bürgerinnen, Journalisten, Forscherinnen und Analytikern ein besseres Verständnis für die Herausforderungen zu vermitteln, mit denen sich die Schweiz in ihren internationalen Beziehungen stets konfrontiert sah. Andererseits soll es auch Mitgliedern von Regierung, Parlament, Bundesverwaltung und Diplomatie aussenpolitische Orientierungshilfe leisten und Wissen vermitteln, das bislang nur unter grossem Aufwand zu erlangen war.

Im Jahr 2022 erlebte die Forschungsstelle Dodis zwei wichtige Jubiläen: das 50-jährige Bestehen seit der Projektgründung im Jahre 1972 und der 25. Jahrestag der Onlinestellung der Datenbank Dodis im Jahre 1997. Diese Anlässe begingen wir feierlich gemeinsam mit unseren Partnern aus Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Seinen krönenden Abschluss fand das Jubiläumsjahr an der Veranstaltung im Bundeshaus mit Bundespräsident Ignazio Cassis. Die grosse Wertschätzung für unsere Forschungen, die wir dabei erfahren durften, spornt uns an, das Projekt tatkräftig weiterzuführen und durch die Dokumentation grenzübergreifender Verflechtungsprozesse die globale Vernetzung der Schweiz analytisch greifbar und einer kritischen Lektüre zugänglich zu machen.

Bern, Dezember 2022

MADELEINE HERREN
Präsidentin
des wissenschaftlichen Beirats

SACHA ZALA
Direktor
der Forschungsstelle Dodis

I. Avant-propos

Le centre de recherche *Documents diplomatiques suisses* (Dodis) s'applique, à travers ses nombreuses publications, à dresser un panorama de l'ensemble des relations internationales de la Suisse. Pour ce faire, il met à disposition de la recherche et du grand public une sélection de sources officielles. Celles-ci illustrent l'histoire des relations extérieures de la Suisse et de sa dense intégration transnationale tout en en facilitant la compréhension. Une focalisation sur les processus transfrontaliers permet de réfléchir à des sujets inédits, n'ayant encore guère reçu d'attention dans le débat public. Ces sujets offrent un large éventail d'aperçus sur la mise en réseau de la Suisse dans le système des relations internationales. Les recherches de Dodis représentent enfin la contribution suisse à l'histoire globale.

L'édition des *Documents diplomatiques suisses* (DDS) se compose d'une première série, intégralement publiée, couvrant la période 1848–1945 (15 volumes) et d'une deuxième série couvrant la période 1945–1989 (12 volumes à ce jour). Le présent volume poursuit la troisième série consacrée aux années 1990–1999. Celle-ci paraît en volumes annuels au fur et à mesure de l'ouverture des fonds d'archives. Ainsi, en permettant un accès immédiat aux documents après l'expiration du délai légal de protection de 30 ans des Archives fédérales, Dodis établit un nouveau standard international. En effet, la publication des documents, survenant si proche du délai légal, crée un lien historiographique avec l'actualité encore jamais réalisé, qui devrait inspirer et encourager de nouvelles recherches sur l'histoire contemporaine de la Suisse. Outre le nombre toujours croissant de documents provenant de l'administration fédérale, le renforcement de l'intégration internationale et l'importance accrue des questions transnationales ont considérablement élargi les fonds d'archives pertinents pour l'analyse de la politique étrangère. Cette augmentation substantielle des sources renforce également l'importance de la sélection des documents pertinents: dans les textes introductifs ainsi qu'en annexe, le directeur de la recherche fournit toutes les informations nécessaires pour garantir la transparence de ses choix.

À travers la numérisation en masse des archives analogiques ainsi que par la future mise à disposition d'informations créées directement sous format électronique, le nombre de sources numériques pour la recherche historique ne fera qu'augmenter massivement dans les années à venir. Il est donc d'autant plus capital d'assurer la pertinence scientifique des sources en les soumettant à une critique précise et en recourant aux métadonnées. Depuis 1997, les volumes des DDS ont été complétés par la base de données en ligne Dodis. Celle-ci est considérée comme une réalisation pionnière au niveau international et se distingue par des fréquences d'utilisation élevées. Grâce aux améliorations continues apportées à

sa base de données ces dernières années, le centre de recherche Dodis a acquis un rôle de premier plan dans le réseau des éditeurs internationaux de documents diplomatiques.

Les multiples accès offerts par Dodis à la recherche sur l'histoire des relations internationales et à la politique étrangère de la Suisse ouvrent de nouvelles perspectives et approches. À cet égard, la série *Quaderni di Dodis* présente des monographies, des volumes collectifs et des recueils thématiques de sources sur ces sujets. Des contributions plus courtes, traitant souvent de travaux universitaires, sont publiées dans la revue *Saggi di Dodis*. À l'instar des autres publications de Dodis, les *Quaderni* et les *Saggi* respectent le principe du libre accès et peuvent ainsi être téléchargés gratuitement dans différents formats.

Grâce à la publication en ligne des documents, à l'amélioration constante de la base de données Dodis, à l'édition d'un large éventail de publications diverses, ainsi qu'aux autres activités scientifiques fructueuses du centre de recherche, nous espérons atteindre deux grands objectifs. D'une part, que le projet de recherche et d'édition constitue une contribution pour les citoyennes et citoyens, les journalistes, ainsi que les chercheuses et chercheurs afin de mieux comprendre les défis auxquels la Suisse a été confrontée tout au long de l'histoire de ses relations extérieures. D'autre part, que le projet fournisse à tous les membres du gouvernement, du parlement, de l'administration fédérale et de la diplomatie des clés de compréhension de la politique étrangère, ainsi que des connaissances qui, auparavant, ne pouvaient être obtenues qu'à grands frais.

En 2022, le centre de recherche Dodis a fêté deux importants anniversaires: le 50ème anniversaire de la création du projet en 1972 et le 25ème anniversaire de la mise en ligne de la base de données Dodis en 1997. Nous avons eu l'occasion de célébrer ces événements avec nos partenaires scientifiques et politiques et avec le public. Enfin, cette année de jubilé s'est terminée en apothéose lors d'un événement au Palais fédéral avec le président de la Confédération Ignazio Cassis. La profonde considération pour nos recherches dont nous avons bénéficié nous incite à poursuivre activement le projet et, par la documentation des processus d'interdépendance transfrontalière, rendre l'interconnexion globale de la Suisse analytiquement tangible et accessible à une lecture critique.

Berne, décembre 2022

MADELEINE HERREN
Présidente
du comité scientifique

SACHA ZALA
Directeur
du centre de recherche Dodis

I. Prefazione

Il centro di ricerca *Documenti diplomatici svizzeri* (Dodis) intende, con le sue numerose pubblicazioni, fornire una visione d'insieme delle relazioni internazionali della Svizzera. Il centro mette a disposizione della ricerca e del pubblico una selezione di fonti ufficiali che illustrano e facilitano la comprensione della storia delle relazioni internazionali e della densità dei legami transfrontalieri della Svizzera. L'ampia panoramica dei processi transnazionali documentati permette di mettere in risalto temi finora poco presenti nel dibattito pubblico, offrendo così nuovi spunti di riflessione sull'interconnessione della Svizzera nel sistema delle relazioni internazionali. Le ricerche di Dodis rappresentano pertanto un significativo contributo svizzero alla storia globale.

L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS) è costituita da una prima serie completa che copre il periodo 1848–1945 (15 volumi) e da una seconda serie che copre il periodo 1945–1989 (finora 12 volumi). Il presente volume continua la terza serie che copre gli anni 1990–1999. I volumi di questa serie vengono pubblicati annualmente parallelamente all'apertura dei fondi dell'Archivio federale svizzero. Grazie all'accesso dei documenti, immediatamente alla scadenza del termine legale di protezione trentennale, Dodis definisce un nuovo standard internazionale. La pubblicazione tempestiva dei documenti permette l'intreccio di legami con l'attualità storiografica ad un livello sinora ineguagliato, e si auspica possa servire d'ispirazione ed incoraggiamento per nuove ricerche sulla storia contemporanea della Svizzera. Oltre alla crescita costante del volume dei documenti dell'amministrazione federale, l'intensificazione dei legami internazionali e la crescente importanza delle questioni transnazionali hanno ampliato in modo sostanziale i fondi d'archivio rilevanti per le analisi di politica estera. Questo massiccio incremento mette ancora più in evidenza l'importanza della selezione dei documenti: nei testi introduttivi e nelle appendici, il direttore della ricerca fornisce tutte le informazioni necessarie per garantire la trasparenza della scelta effettuata.

Con la massiccia digitalizzazione dei fondi analogici e l'imminente incremento delle fonti digitali native, la quantità di documenti per la ricerca storica consultabili elettronicamente aumenterà massicciamente. Tanto più importante sarà dunque, per orientarsi in questa massa di documenti, poter usufruire di accurate annotazioni critiche e di precisi metadati. Fin dal 1997 i volumi dei DDS vengono affiancati dalla banca dati Dodis, riconosciuta internazionalmente come opera pionieristica imprescindibile per la ricerca e che gode di un elevato livello di frequentazione. Grazie al costante miglioramento della banca dati messo in atto negli ultimi anni, il centro di ricerca ha assunto un ruolo trainante nell'ambito del gruppo internazionale degli editori di documenti diplomatici.

Quanto significativo sia l'impatto della varietà di percorsi d'accesso offerto alla ricerca per promuovere nuovi approcci è mostrato tra l'altro dalla serie *Quaderni di Dodis*, che contiene monografie, volumi collettanei e raccolte tematiche di documenti riguardanti la storia contemporanea e la politica estera. Contributi di ricerca più brevi sulle relazioni internazionali della Svizzera, spesso tratti da lavori universitari, vengono pubblicati sulla rivista *Saggi di Dodis*. Tutte le pubblicazioni del centro di ricerca rispettano il principio del libero accesso e possono essere gratuitamente scaricate in vari formati.

La pubblicazione dei documenti, il miglioramento costante della banca dati, senza dimenticare tutte le altre pubblicazioni, così come l'ulteriore e fruttuosa attività scientifica svolta dal centro di ricerca vogliono raggiungere due obiettivi: da un lato, il progetto di ricerca e d'edizione vuole contribuire a fornire a cittadine e cittadini, analiste e analisti, giornaliste e giornalisti, ricercatrici e ricercatori interessati una migliore comprensione delle sfide alle quali la Svizzera si è vista costantemente confrontata nell'ambito delle sue relazioni internazionali. D'altro canto, si tratta di fornire a tutte e tutti coloro che sono attivi in politica, in governo, in parlamento, nell'amministrazione federale e nella diplomazia un aiuto per orientarsi nel mondo degli affari esteri e trasmettere un sapere fino ad ora difficilmente accessibile.

Nel 2022, il centro di ricerca Dodis ha festeggiato due importanti anniversari: il cinquantesimo anniversario della creazione del progetto nel 1972 e il venticinquesimo anniversario della banca dati Dodis, operativa online dal 1997. Abbiamo celebrato questi anniversari con i nostri partner del settore scientifico, politico e con il pubblico. Il culmine di quest'anno giubilare è stato l'evento tenutosi a Palazzo federale con l'eminente presenza del Presidente della Confederazione Svizzera, Ignazio Cassis. L'alta considerazione che riceviamo per le nostre ricerche ci sprona a continuare con rinnovata energia cosicché, attraverso la documentazione dei molteplici processi d'integrazione transfrontalieri, la rete globale di relazioni della Svizzera diventi analiticamente tangibile e sia accessibile ad una lettura critica.

Berna, dicembre 2022

MADELEINE HERREN
Presidente
del comitato scientifico

SACHA ZALA
Direttore
del centro di ricerca Dodis

II. Editorische Notiz

Die Forschungsstelle *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) ist das Kompetenzzentrum für die Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz. Dodis ist ein Institut der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* (SAGW) und somit der *Akademien der Wissenschaften Schweiz*. Als Projekt der freien Forschung steht es unter dem Patronat der *Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte* (SGG). Unterstützt wird das Institut durch das *Schweizerische Bundesarchiv* (BAR) sowie das *Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten* (EDA). Seine Finanzierung basiert auf dem Bundesbeschluss über die Kredite für die Institutionen der Forschungsförderung.

Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) ist ein Beitrag zur Grundlagenforschung der Zeitgeschichte der Schweiz. Der vorliegende Band zum Jahr 1992 setzt die dritte Serie der DDS über die Jahre 1990–1999 fort, welche die Umbruchszeit nach dem Ende des «Kalten Kriegs» dokumentiert und für die historische Forschung erschliessen will. Die Dokumente der dritten Serie der DDS werden zeitnah an der Öffnung der Archivbestände, entlang der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut des Bundes, publiziert. Damit verleiht das Editionsprojekt der zeithistorischen Forschung entscheidende Impulse und soll als Katalysator und Orientierungshilfe für weitere Recherchen dienen.

Die Forschungsstelle Dodis besteht zurzeit aus mehr als 20 Personen: einem Dutzend Historikerinnen und Historikern sowie aus fast so vielen wissenschaftlichen Hilfskräften, Studierenden, Personen in einem Praktikum und Zivildienstleistenden, die sich aus den schweizerischen Universitäten rekrutieren. Der Direktor der Forschungsstelle Dodis wird von einem wissenschaftlichen Beirat unterstützt, in welchem Professorinnen und Professoren der historischen Institute der schweizerischen Universitäten vertreten sind. Die engen personellen sowie institutionellen Beziehungen zur universitären Forschung sind nicht nur für die Bestimmung der relevanten Fragestellungen und Themen, sondern auch für die Nachwuchsförderung von zentraler Bedeutung. Durch die Publikation zahlreicher Studien in der Reihe *Quaderni di Dodis* und in der Zeitschrift *Saggi di Dodis,* die jeweils einen direkten Bezug zu den Editionsarbeiten aufweisen, wird die Historiografie zu den internationalen Beziehungen der Schweiz effektiv gefördert.

Ziel der Edition ist es, durch eine breite und systematische Erforschung der Bestände des *Schweizerischen Bundesarchivs* eine Auswahl von Dokumenten zu treffen, welche ein möglichst breites Spektrum der schweizerischen Aussenpolitik abbildet und die wichtigsten Problemstellungen und Fragen der massgeblichen Akteurinnen und Akteure exemplarisch wiedergibt. Die Themen und Fragestellungen – und in der Folge die Dokumente, die diese reflektieren – werden

aufgrund ihrer relativen Bedeutung in Bezug auf die Gesamtheit, der von der Forschungsstelle untersuchten aussenpolitischen Vorgänge ausgewählt.

Die ausgewählten Dokumente werden quellenkritisch präzise erschlossen und in der frei zugänglichen Online-Datenbank Dodis (www.dodis.ch) als Faksimile mit allen relevanten Metadaten veröffentlicht. Aus diesem Fundus wird eine noch engere Auswahl an Dokumenten, die sich besonders paradigmatisch für die Illustration einer Problematik eignen, für die Bände der Serie DDS ediert und mit einem weiterführenden wissenschaftlichen Apparat versehen. Für das nun vorliegend erforschte Jahr 1992 wurden aus den zahlreichen konsultierten Beständen 62 Dokumente in den Band und weitere rund 1700 Dokumente in die Datenbank Dodis aufgenommen.

In den DDS-Bänden werden insbesondere Dokumente präsentiert, die einen möglichst breiten Überblick über einen Themenbereich geben, während eine Vielzahl von Anmerkungen zu einzelnen Aspekten oder verwandten Themen auf weitere, respektive weiterführende Dokumente in der Datenbank Dodis verweisen. Der Band wird somit zum unerlässlichen Kompass zur Orientierung in der zunehmenden Fülle von Informationen der Datenbank. Im wissenschaftlichen Apparat jedes Dokuments werden Permalinks angegeben, die gleichzeitig auch ihre persistente Internet-Adresse darstellen. Diese Permalinks ermöglichen direkte und dauerhafte Verweise auf Dokumente und Themen sowie auf weitere Angaben zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen und erleichtern die Konsultation der Datenbank Dodis entscheidend. Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch.

Das Forschungsprojekt strebt eine breite und charakteristische, aber keineswegs lückenlose Dokumentation aussenpolitischer Ereignisse an. Vielmehr versucht die Forschungsstelle, die Grundzüge und Leitlinien der internationalen Beziehungen der Schweiz in einer breiten Auslese verschiedener Aspekte zu illustrieren. Ausgewählt werden deshalb vornehmlich Dokumente, die eine generelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik erkennen lassen oder diese zu einem gegebenen Zeitpunkt nachhaltig beeinflusst haben; Akten, welche die Rolle der Schweiz in den internationalen Beziehungen aufzeigen oder Erklärungen für die Haltung der Schweiz zu Problemen der internationalen Politik bieten; Berichte und Lageanalysen, die den schweizerischen Blickwinkel zu wichtigen internationalen Vorgängen und Ereignissen darlegen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen etc., die für das Verständnis von Ereignissen und Entscheidungsprozessen zentral sind.

Die ausgewählten Dokumente zum Jahr 1992 stammen in der Regel aus dem *Schweizerischen Bundesarchiv*, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Punktuell wurde die Selektion mit Akten aus anderen Archiven ergänzt (vgl. das *Verzeichnis der benutzten Dossiers* im *Appendix*). Das schweizerische Regierungssystem ist dem Kollegialitätsprinzip verpflichtet. Das bedeutet, dass alle Entscheide einer gewissen Tragweite vom gesamten Bundesrat getroffen werden. Darüber hinaus spiegeln sich in der Aussenpolitik zunehmend innenpolitische und transnationale Verflechtungen wider, womit praktisch alle Departemente und Amtsstellen direkt oder indirekt von aussenpolitischen Fragestellungen betroffen sind. Demzufolge stammen die veröffentlichten Dokumente bei weitem nicht allein aus den Beständen des *Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten*. Ein beachtlicher Teil

der Akten stammt von der Regierung selbst – so die Sitzungsprotokolle und Beschlüsse des Bundesrats –, von den verschiedenen Departementen und besonderen Ämtern sowie von Delegationen oder Spezialmissionen und nicht zuletzt vom Parlament; auch Schreiben von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder von privaten Institutionen werden berücksichtigt.

Da die Edition ein Projekt der freien Forschung ist, unterliegen die Mitglieder der Forschungsstelle Dodis für den Zugang zum Archivgut des Bundes denselben rechtlichen Bestimmungen wie alle Forscherinnen und Forscher. Artikel 20 der *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* gewährleistet die Wissenschaftsfreiheit. Als Wissenschaftsunternehmen ist die Forschungsstelle Dodis deshalb im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen in der Auswahl der Dokumente vollkommen frei. Die wissenschaftliche Verantwortung dafür trägt der Direktor von Dodis. Die Forschungsstelle ist dem von der *Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte* verabschiedeten *Ethik-Kodex* und deren *Grundsätzen zur Freiheit der wissenschaftlichen historischen Forschung und Lehre* verpflichtet. Der Zugang zum Archivgut des Bundes ist im *Bundesgesetz über die Archivierung* (BGA) vom 26. Juni 1998 geregelt. Im Sinne der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit ihrer Forschungen, listet die Forschungsstelle Dodis im *Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers* im *Appendix* alle Dossiers auf, die sie aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht konsultieren konnte. Dort werden ebenfalls die für die historische Forschung relevanten juristischen Grundlagen erklärt und es wird über die gestellten Einsichtsgesuche und deren Ergebnisse präzise Rechenschaft abgelegt. Ein kumulatives und aktualisiertes Verzeichnis der für die Forschungsstelle Dodis nicht konsultierbaren Dossiers ist ferner online zugänglich. Für Dossiers, für die der Forschungsstelle Dodis im ordentlichen Forschungsprozess aus rechtlichen Gründen die Konsultation verweigert wurde, werden in regelmässigen Abständen erneut Einsichtsgesuche gestellt. Damit wird der aktenablieferndn Stelle die Möglichkeit geboten, die Berechtigung einer verlängerten Schutzfrist zu überprüfen. Eine Liste der nachträglich freigegebenen Dossiers inklusive der gegebenenfalls daraus publizierten Dokumente ist ebenfalls online zugänglich unter der Adresse dodis.ch/dds/BGA.

Im Dokumententeil richtet sich die Struktur des Bandes nach den international geltenden, klassischen Grundsätzen der Editionen diplomatischer Dokumente. Die Dokumente werden nach Verfassungsdatum in strikt chronologischer Reihenfolge präsentiert. Zur Erleichterung der Benutzung führt der Band ein *Dokumentenverzeichnis* mit Regesten in der entsprechenden Sprache der Dokumente.

Im Allgemeinen sind die Transkriptionen der Dokumente im Band und die Faksimiles in der Datenbank Dodis vollständig abgedruckt. Die duale Publikationsform der Edition mit transkribierten und annotierten Dokumenten sowie Faksimiles erlaubt es, in den DDS-Bänden vereinzelt Kürzungen vorzunehmen, um lange Texte zu straffen oder Redundanzen zu vermeiden. Diese Praxis ermöglicht somit auch die Publikation von Auszügen von Quellengattungen, wie z. B. Studien, Berichte, aber auch Protokolle von Debatten unterschiedlicher Gremien, die sonst ihrer Länge wegen kaum Eingang in vergleichbare Akteneditionen finden. Auszüge und weggekürzte Textpassagen sind immer durch Auslassungszeichen in eckigen Klammern gekennzeichnet und mit einer Anmerkung versehen. Anrede- und Grussformeln werden stillschweigend weggelassen, ausser in Fällen, wo ihnen eine besondere Bedeutung zugedacht werden kann. In der Datenbank Dodis

ist das jeweilige Faksimile immer in ganzer Länge konsultierbar. Die Transkriptionen erfolgen nach den Standards der Text Encoding Initiative (TEI) und können somit auch im Internet im HTML-Format konsultiert oder im maschinenlesbaren XML-Format heruntergeladen und weiterverwendet werden.

Der redaktionelle Teil umfasst den Kopf der Dokumente sowie den Anmerkungsapparat und ist in der Sprache des Dokuments abgefasst, d. h. in der Regel in den Amtssprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch. Er setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokuments (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokuments gibt originale Hervorhebungen an (Zwischentitel, Unterstreichungen, Sperrungen, etc.). Eingriffe der Herausgebenden in den Dokumenten sind kursiv in eckige Klammern gesetzt. Orthografie und Interpunktion wurden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht.

Der Kopf der edierten Dokumente enthält den Permalink (z. B. dodis.ch/61955) für das Auffinden des Faksimiles und der Metadaten in der Online-Datenbank Dodis, den redaktionellen Titel, den Dokumententitel, eventuell vorhandene Klassifikations- und Dringlichkeitsvermerke (z. B. vertraulich, geheim, etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf das sich das Aktenstück bezieht (z. B. das Datum der protokollierten Sitzung), wird entweder im Dokumententitel oder im redaktionellen Titel erwähnt. Der Dokumententitel ist in VERSALIEN gesetzt und orientiert sich am Originaltitel des Aktenstücks. Dokumententitel in eckigen Klammern sind redaktionell gesetzt.

Die erste Anmerkung jedes Dokuments verweist über die Archivsignatur auf den Fundort. Zusätzlich zu den Archivsignaturen werden auch die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. B.51.10), in Klammern angegeben, was das Auffinden der entsprechenden Dokumente sichern sowie weiterführende Recherchen erleichtern soll. Ferner enthält die erste Anmerkung auch eingehende Informationen zur Quellengattung, ggf. die Ordnungsnummer des Aktenstücks und Hinweise auf die Autorschaft, die Adressaten und den Entstehungskontext sowie weitere relevante quellenkritische Informationen.

Die Schreibweise der Majuskel und Minuskel von Fernschreiben wird zugunsten der Lesbarkeit normalisiert. Bei besonderen editionsphilologischen Fragestellungen sowie text- und quellenkritischen Fragen können Forschende den edierten Text immer mit dem Faksimile des Originaldokuments in der Online-Datenbank Dodis überprüfen und vergleichen. Die Anmerkungen und die redaktionellen Texte folgen der heutigen Orthografie, orientieren sich jedoch auch an sprachlichen Formen und Quellenbegriffen in ihrem historischen Entstehungskontext.

Im wissenschaftlichen Apparat werden zahlreiche Hinweise zu weiterführenden Dokumenten, Themen, Zusammenstellungen oder Archivbeständen angegeben. Soweit möglich, werden Dokumente, die in den veröffentlichten Transkriptionen erwähnt sind, ebenfalls erschlossen. Konnte ein referenziertes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht gefunden werden, ist die Formel *«nicht ermittelt / pas retrouvé / non ritrovato»* angegeben.

Der *Appendix* des Bandes führt zu dynamischen Online-Verzeichnissen und Registern, welche die hier edierten Dokumente mit zahlreichen Informationen in den vier Sprachen der Datenbank Dodis verbinden. So gruppiert ein *thematisches Verzeichnis* die Dokumente nach den Themenschwerpunkten des Jahres 1992, die wiederum zu weiteren verknüpften Dokumenten aus anderen Zeitperioden

führen. Register zu *Personen*, *Körperschaften* und *geografischen Bezeichnungen* ermöglichen das rasche, mehrsprachige Auffinden der gesuchten Informationen.

Die Bände der dritten Serie der DDS (1990–1999) sollen just zum Zeitpunkt der Freigabe der Archivbestände erscheinen und somit eine Orientierungshilfe für neue Forschungen bieten. Der vorliegende Band zum Jahr 1992 erscheint pünktlich zum Jahresanfang 2023. Dieses ehrgeizige Ziel wäre nicht ohne den ausserordentlichen Einsatz aller Mitglieder der Forschungsstelle möglich gewesen. Für das gemeinsam geteilte Vergnügen wissenschaftlicher Erkenntnis und für die Freude an der täglichen Forschungsarbeit danke ich herzlich meinen langjährigen Kollegen Thomas Bürgisser und Yves Steiner sowie den Forscherinnen und Forschern Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Jonas Hirschi, Mattia Mahon und Dominik Matter. Ohne den unermüdlichen Einsatz von Maurizio Rossi und Lena Heizmann würde das technische Innovationspotential der Forschungsstelle mit ihrer Vielzahl von unterschiedlichen Systemen und Technologien kaum derart ausgeschöpft werden können, während Christiane Sibille und Tobias Steiner mit dem Projekt Metagrid die Online-Vernetzung von geisteswissenschaftlichen Ressourcen national wie international entschieden vorantreiben. Tatkräftige Unterstützung für die Forschungsstelle kam von den wissenschaftlichen Hilfskräften Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang, Febe Tognina und Marion Wagnières. Eine wichtige und wertvolle Ergänzung der Forschungsstelle bildete die grosse Equipe von Praktikantinnen und Praktikanten aus den schweizerischen Universitäten sowie die zahlreichen Zivildienstleistenden, denen ich bestens danke: Jan Ackermann, Leo Balsiger, Dominik Bär, Lorenz Bischof, Andréa Espinosa, Frederico Fischer, Martin Giger, Esteban Gilgen, Benedikt Gottstein, Fabio Haussener, Yanick Hutmacher, Thomas Leu, Julius Kopp, Fabian Krummen, Lars Kury, Diawartou M'baye, Gianni Perlini, Alexander Schüpbach, Kiéran Schwab, Yael Schiess, Simon Staudenmann, Florian Stuber und Manuel Wyss. Gleichzeitig freue ich mich, dass diese zahlreichen in der Forschungsstelle Dodis geleisteten Arbeitseinsätze auch einen erfolgreichen Beitrag zur wissenschaftlichen Nachwuchsförderung darstellen.

Schliesslich gilt mein Dank den Institutionen, welche die Forschungsstelle Dodis finanziell tragen und logistisch unterstützen. Insbesondere danke ich deren Vertreterinnen und Vertretern, die mir grosses Vertrauen schenkten: der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften*, insbesondere deren Generalsekretär Markus Zürcher und dessen Stellvertreter Beat Immenhauser, dem *Schweizerischen Bundesarchiv*, insbesondere dessen Direktor Philippe Künzler und seinem Stellvertreter Stefan Kwasnitza sowie dem *Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten*, vertreten durch Generalsekretär Markus Seiler und die Chefin des Dokumentationsdiensts Elena Wildi-Ballabio. Der wissenschaftliche Beirat, vertreten durch dessen Präsidentin Madeleine Herren, hat mich stets bei allen neuen Projekten, Initiativen und technischen Innovationen kraftvoll unterstützt und freundschaftlich angespornt, auf dem eingeschlagenen Weg fortzuschreiten. Möge dieser pünktlich zur Öffnung der Archive erschienene Band sie alle für ihr Vertrauen, das Teilen dieses visionären Ziels und ihre stete Unterstützung verdanken.

Bern, Dezember 2022 SACHA ZALA

II. Note éditoriale

Le centre de recherche *Documents diplomatiques suisses* (Dodis) représente le pôle de compétence pour l'histoire des relations internationales et de la politique étrangère de la Suisse. Dodis est un institut de l'*Académie suisse des sciences humaines et sociales* (ASSH) et, à ce titre, des *Académies suisses des sciences*. En tant que projet de recherche libre, l'institut est placé sous le patronage de la *Société suisse d'histoire* (SSH). L'institut est soutenu par les *Archives fédérales suisses* (AFS) ainsi que par le *Département fédéral des affaires étrangères* (DFAE). Son financement est assuré par l'arrêté fédéral ouvrant des crédits pour les institutions chargées d'encourager la recherche.

L'édition *Documents diplomatiques suisses* (DDS) est une contribution à la recherche fondamentale en histoire contemporaine de la Suisse. Le présent volume sur l'année 1992 poursuit la troisième série des DDS consacrée aux années 1990–1999 et documente ainsi la période troublée qui suit la fin de la «guerre froide». Cette collection ouvrira de nouvelles perspectives de recherche: les documents de la troisième série des DDS (1990–1999) seront publiés au plus proche de l'ouverture des archives correspondantes – à l'expiration du délai de protection légal de 30 ans frappant les fonds de la Confédération. Ce faisant, le projet d'édition donnera des impulsions décisives à la recherche historique contemporaine; il pourra également servir de catalyseur et de boussole pour de futures recherches.

Le centre de recherche Dodis compte actuellement plus de 20 personnes: une douzaine d'historiennes et d'historiens et presque autant d'assistantes et assistants scientifiques, d'étudiantes et étudiants, de stagiaires et de civilistes recrutés au sein des universités suisses. Le directeur du centre de recherche Dodis est soutenu par un comité scientifique, dans lequel siègent des professeures et professeurs des instituts d'histoire des universités suisses. Les liens personnels et institutionnels étroits entre Dodis et la recherche universitaire jouent un rôle primordial, non seulement afin de déterminer les thèmes et problématiques essentiels, mais également pour assurer la promotion de la relève. La publication de nombreuses études directement liées aux travaux d'édition dans la série *Quaderni di Dodis* ou dans la revue *Saggi di Dodis* nourrit efficacement l'historiographie des relations internationales de la Suisse.

Le but de l'édition est de proposer, au terme de recherches systématiques dans les *Archives fédérales suisses* (AFS), une sélection de documents rendant compte aussi largement que possible de la politique extérieure de la Suisse et reflétant de manière fidèle les enjeux et les problèmes les plus importants auxquels les principaux acteurs et actrices ont fait face. Les thèmes, les problématiques et par conséquent les documents qui les reflètent sont retenus en fonction de leur im-

portance par rapport à l'ensemble des processus historiques étudiés par le centre de recherche.

Les documents sélectionnés sont indexés de manière critique et précise. Ils sont publiés en libre accès sur la base de données en ligne Dodis (www.dodis.ch), sous forme de facsimilés et enrichis de l'ensemble des métadonnées pertinentes. Une sélection restreinte des documents de ce corpus est transcrite dans les volumes de la série des DDS et accompagnée d'un appareil critique approfondi. Pour l'année 1992, quelque 1700 documents ont été choisis pour la base de données Dodis et 62 documents ont été choisis pour le volume parmi les nombreux fonds d'archives consultés.

Les volumes des DDS présentent en particulier des documents offrant un large aperçu d'une thématique, tandis que de nombreuses notes de bas de page sur des sujets spécifiques ou des thématiques connexes renvoient vers d'autres documents de la base de données Dodis. Le volume sert ainsi de boussole pour s'orienter au milieu des nombreuses informations contenues dans la base de données. Les permaliens figurent dans l'appareil critique de chaque document et fonctionnent comme adresse internet pérenne. Ces permaliens renvoient directement et durablement à des documents et des thématiques, de même qu'à des informations supplémentaires concernant des personnes, des organisations ou des noms géographiques, simplifiant ainsi l'utilisation de la base de données Dodis. L'édition imprimée et la base de données se complètent donc de manière symbiotique.

Le projet de recherche a pour objectif de produire une documentation large et caractéristique – mais en aucun cas exhaustive – d'événements de politique internationale. Le centre de recherche s'attache plutôt à illustrer les fondements et les lignes directrices de la politique extérieure de la Suisse à travers ses aspects les plus divers. Les textes qui permettent de saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse ou qui ont pu déterminer à un moment donné cette orientation ont prioritairement été retenus pour la publication. S'y ajoutent des documents qui éclairent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou son attitude face à des événements particuliers, des rapports et analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue de la Suisse sur des événements importants et, enfin, des instructions, avis, notices et correspondances qui sont indispensables à la compréhension de différents sujets et des processus de prise de décision.

Les documents sélectionnés pour l'année 1992 proviennent d'abord des *Archives fédérales suisses*, chargées de conserver les actes du parlement, du gouvernement et des départements fédéraux (ministères). Par endroits, la sélection de documents a pu être complétée par des documents provenant d'autres fonds d'archives (cf. la *liste des dossiers consultés* dans l'*appendice*). Le gouvernement suisse fonctionne selon le principe de collégialité, ce qui signifie que les décisions qui relèvent d'une certaine importance sont prises par l'ensemble du Conseil fédéral. En outre, tous les départements et les unités administratives sont, directement ou indirectement, en prise avec des questions de politique extérieure. Pour cause, l'imbrication de cette dernière à la politique intérieure et transnationale ne cesse de s'accroître. Les documents publiés ne proviennent donc pas uniquement des fonds du *Département fédéral des affaires étrangères*. Un nombre non négligeable de documents provient du gouvernement lui-même, tels que les procès-verbaux des séances et les décisions du Conseil fédéral, des différents départements et unités

administratives, ou encore de délégations, de missions spéciales, et enfin du parlement. À ces sources s'ajoutent des lettres d'institutions privées ou de personnalités agissant en qualité officielle ou semi-officielle.

L'édition des documents étant un projet indépendant, les membres du centre de recherche Dodis sont soumis aux mêmes dispositions légales concernant l'accès aux archives de la Confédération que toutes les chercheuses et chercheurs. L'article 20 de la *Constitution fédérale de la Confédération suisse* garantit la liberté scientifique. Le centre de recherche Dodis, en sa qualité d'entreprise active dans le domaine de la science, jouit donc d'une pleine liberté dans le choix des documents qu'il souhaite publier, dans le respect des dispositions légales applicables. La responsabilité scientifique appartient au directeur de Dodis. Le centre de recherche Dodis applique le *Code d'éthique* et les *Principes de la liberté de la recherche et de l'enseignement scientifiques de l'histoire*, adoptés par la *Société suisse d'histoire*. L'accès aux archives de la Confédération est réglé par la *Loi fédérale sur l'archivage* (LAr) du 26 juin 1998. À des fins de vérification scientifique de ses travaux, le centre de recherche Dodis détaille dans la *liste des dossiers non rendus accessibles*, dans l'*appendice*, tous les dossiers qu'il n'a pu consulter eu égard aux dispositions juridiques en vigueur. Les bases légales qui présentent un intérêt pour la recherche historique y sont également expliquées. Au surplus, figurent à cet endroit les demandes de consultation adressées et la suite qui leur a été donnée. La liste complétée et actualisée des dossiers dont la consultation n'a pas été accordée au centre de recherche Dodis est disponible en ligne. À intervalles réguliers, le centre de recherche Dodis réitère les requêtes de consultation des dossiers pour lesquels il n'a pas reçu, pour des raisons juridiques, d'autorisation durant son processus de recherche. Il offre ainsi au service versant la possibilité de contrôler le bien-fondé de la prolongation du délai de protection. Des listes comprenant, d'une part, les dossiers rendus accessibles ultérieurement et, d'autre part, les documents publiés à partir de ces dossiers sont disponibles à l'adresse dodis.ch/dds/LAr.

La structure du corps du texte du volume répond aux principes classiques et internationalement reconnus d'édition des documents diplomatiques. Ces derniers sont ainsi présentés dans un strict ordre chronologique, établi en fonction des dates de rédaction. Une *table des documents*, servant d'index et augmentée d'un résumé dans la langue du document, facilite en outre l'utilisation du volume.

Les transcriptions des documents ainsi que leurs facsimilés dans la base de données Dodis sont en principe publiés dans leur intégralité. La publication conjointe des documents sous forme de transcription annotée et de facsimilé permet de raccourcir, dans les volumes des DDS, certains longs textes et d'éviter les redondances. Cette pratique permet ainsi de publier des extraits de sources, telles que des études, des rapports, des procès-verbaux de débats de différents organes, qui, en raison de leur longueur, ne trouveraient pas leur place *in extenso* dans d'autres éditions de sources. Les passages non reproduits sont cependant toujours indiqués comme tels par des points de suspension entre crochets et accompagnés d'une note de bas de page. Les formules de politesse ont été omises sans autres indications, à l'exception des cas où elles revêtent une importance particulière. Les documents en question sont par ailleurs toujours consultables en intégralité dans la base de données Dodis. Enfin, les transcriptions sont effectuées selon les normes de la Text Encoding Initiative (TEI). Elles peuvent dès lors être consultées

sur internet au format HTML, ou être téléchargées puis utilisées au format interopérable XML.

La partie rédactionnelle, comprenant l'en-tête des documents et les annotations, est écrite dans la langue du document, soit en général dans l'une des langues officielles (allemand, français et italien). Par l'emploi de l'*italique*, elle se distingue du texte du document, lui-même reproduit en caractère romain. Les passages du document original mis en évidence (sous-titres, textes soulignés ou en caractères espacés, etc.) sont également rendus par l'*italique*. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent en *italique* et entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre formalité dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents édités comprend le permalien (p. ex. dodis.ch/61955), qui renvoie au facsimilé du document original et à des métadonnées dans la base de données en ligne Dodis, le titre rédactionnel, le titre du document, les éventuels classification et degré d'urgence (confidentiel, secret, etc.), ainsi que la date et le lieu de la rédaction (p. ex. la date d'un procès-verbal). Le cas échéant, la date de l'événement auquel le document fait référence (p. ex. la date de la séance qui fait l'objet d'un procès-verbal) est mentionnée, soit dans le titre du document soit dans le titre rédactionnel. Le titre du document édité est composé en CAPITALES et s'appuie sur le titre original du document. Les titres de documents entre crochets sont édités.

La première note de bas de page de chaque document indique le fonds d'archives par sa cote. En plus de cette dernière, les *cadres de classement* des dossiers, tels qu'ils apparaissent dans les instruments de recherche, sont indiqués entre parenthèses (p. ex. B.51.10), ce qui permet de retrouver facilement le document en question et offre la possibilité de nouvelles recherches. Cette première note contient également des informations détaillées sur le type du document, le cas échéant sur le numéro de série ainsi que les références à l'auteur ou l'autrice, aux destinataires, au contexte d'origine ou à tout autre élément pertinent pour l'examen critique des sources.

L'écriture des majuscules et des minuscules dans les télex a été adaptée de façon à faciliter la lecture. En cas d'incertitudes relatives à l'édition, au texte ou à la source des documents publiés, il est toujours possible de comparer et de contrôler le texte reproduit dans le volume avec le facsimilé du document original dans la base de données Dodis. Les notes et les textes rédactionnels suivent l'orthographe actuelle, mais s'orientent également vers les formes linguistiques et les termes des sources dans leur contexte historique d'origine.

Par ailleurs, l'appareil critique fournit des renvois à des documents, thématiques, compilations ou fonds d'archives connexes. Dans la mesure du possible, les documents mentionnés dans le corps des textes publiés sont également référencés. La formule «*nicht ermittelt / non retrouvé / non ritrovato*» indique qu'un document évoqué a fait l'objet d'une recherche approfondie qui n'a pas abouti.

L'*appendice* du volume mène à des listes et index dynamiques en ligne, qui relient les documents édités ici à une multitude d'informations disponibles dans les quatre langues de la base de données Dodis. Ainsi, une *table méthodique* regroupe les documents en fonction des axes thématiques de 1992, ce qui permet par la suite de consulter des documents d'autres périodes portant sur les mêmes thématiques. Les *index* des *personnes*, des *organisations* et des *noms géographiques* permettent d'accéder rapidement et dans plusieurs langues à l'information recherchée.

Les volumes de la troisième série des DDS (1990–1999) seront publiés concomitamment à l'expiration du délai de protection des fonds d'archives et serviront ainsi de guide pour de nouvelles recherches. Le présent volume portant sur l'année 1992 est publié en début d'année 2023, conformément au calendrier prévu – un objectif ambitieux qui n'aura été possible que grâce à l'engagement de tous les instants des membres du centre de recherche. Pour le plaisir partagé de la connaissance scientifique et pour l'enthousiasme du travail de recherche quotidien, je remercie chaleureusement mes collègues de longue date Thomas Bürgisser et Yves Steiner, ainsi que les chercheuses et chercheurs Annina Clavadetscher, Jonas Hirschi, Mattia Mahon et Dominik Matter. Sans les efforts inlassables de Maurizio Rossi et Lena Heizmann, l'innovation technique du centre de recherche, avec sa multitude de systèmes et de technologies, n'aurait guère pu être aussi aboutie. En parallèle, Christiane Sibille et Tobias Steiner, avec le projet Metagrid, sont les chevilles ouvrières de la mise en réseau numérique des ressources des sciences humaines et sociales, tant sur le plan national qu'international. Dans toutes ses tâches, le centre de recherche a pu compter sur le soutien indéfectible des assistantes et assistants scientifiques Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang, Febe Tognina et Marion Wagnières. En outre, j'adresse mes remerciements à l'équipe nombreuse de stagiaires universitaires et de civilistes, qui ont constitué un apport important et précieux: Jan Ackermann, Leo Balsiger, Dominik Bär, Lorenz Bischof, Andréa Espinosa, Frederico Fischer, Martin Giger, Esteban Gilgen, Benedikt Gottstein, Fabio Haussener, Yanick Hutmacher, Thomas Leu, Julius Kopp, Fabian Krummen, Lars Kury, Diawartou M'baye, Gianni Perlini, Alexander Schüpbach, Kiéran Schwab, Yael Schiess, Simon Staudenmann, Florian Stuber und Manuel Wyss. Je ne puis à cet instant que me réjouir de ces nombreuses missions auprès du centre de recherche Dodis. Elles sont le témoin d'une contribution réussie à la promotion de la relève dans le domaine de la recherche scientifique.

En dernier lieu, mes remerciements vont aux institutions qui financent le centre de recherche Dodis ou le soutiennent d'un point de vue logistique, et en particulier à leurs représentantes et représentants qui m'ont accordé leur pleine confiance: l'*Académie suisse des sciences humaines et sociales*, notamment son secrétaire général Markus Zürcher et son suppléant Beat Immenhauser; les *Archives fédérales suisses*, en particulier leur directeur, Philippe Künzler, et son suppléant, Stefan Kwasnitza; le *Département fédéral des affaires étrangères*, représenté par son secrétaire général Markus Seiler et la cheffe du Service de documentation, Elena Wildi-Ballabio. Le comité scientifique, par la voix de sa présidente Madeleine Herren, m'a toujours soutenu dans les nouveaux projets, initiatives et avancées techniques, et nous a ainsi amicalement encouragé à poursuivre le chemin emprunté. Que toutes les personnes qui ont contribué par leur confiance, leur soutien et leur partage de cet objectif visionnaire soient remerciées par la publication, à temps pour l'ouverture des archives, de ce nouveau volume.

Berne, décembre 2022 SACHA ZALA

II. Introduzione editoriale

Il centro di ricerca *Documenti diplomatici svizzeri* (Dodis) rappresenta il polo di competenza in materia di storia delle relazioni internazionali e della politica estera della Svizzera. Dodis è un progetto di libera ricerca dell'*Accademia svizzera di scienze umane e sociali* (ASSU) e, come tale, parte delle *Accademie svizzere delle scienze*. L'istituto, quale progetto di libera ricerca, opera sotto il patronato della *Società storica svizzera* (SSS). Dodis gode inoltre del sostegno dell'*Archivio federale svizzero* (AFS) e del *Dipartimento federale degli affari esteri* (DFAE). Il suo finanziamento è regolato dal decreto federale sullo stanziamento di crediti alle istituzioni che promuovono la ricerca.

L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS) è dunque un contributo alla ricerca fondamentale nel campo della storia contemporanea della Svizzera. L'attuale volume, dedicato all'anno 1992, continua la terza serie dei DDS che copre gli anni 1990–1999. Questo periodo è caratterizzato dalla fine della «guerra fredda» e dalla relativa incertezza causata dalla fine del bipolarismo. I documenti di questa terza serie dei DDS vengono pubblicati tempestivamente seguendo la graduale apertura dei fondi archivistici soggetti a un termine di protezione legale di 30 anni. L'obiettivo di questa serie è dunque quello di fungere da catalizzatore, da stimolo e da guida per promuovere nuove ricerche sulla storia contemporanea.

Il centro di ricerca Dodis è attualmente composto da più di 20 persone: una dozzina di storiche e storici e quasi altrettante e altrettanti assistenti di ricerca, studentesse e studenti, persone in formazione o che prestano servizio civile, reclutate e reclutati dalle università svizzere. Il direttore del centro di ricerca è sostenuto da un comitato scientifico, composto da professoresse e professori degli istituti di storia delle università svizzere. Gli stretti contatti personali e istituzionali con la ricerca universitaria rivestono un'importanza di primo piano non soltanto per l'individuazione delle questioni di ricerca e dei temi rilevanti in base ai quali orientare il lavoro di analisi e selezione; essi sono pure essenziali per la promozione di giovani talenti. Nella collana *Quaderni di Dodis* e nella rivista *Saggi di Dodis* vengono pubblicati numerosi studi che hanno uno stretto legame con le ricerche del centro. Questa feconda attività editoriale promuove in misura determinante la storiografia sulle relazioni internazionali della Svizzera.

L'obiettivo dell'edizione, che sottende un ampio e sistematico studio dei fondi conservati nell'*Archivio federale svizzero,* con un ricorso puntuale a fonti di altra provenienza, è la pubblicazione di una selezione di documenti in grado di coprire tutti gli ambiti più rilevanti della politica estera svizzera, restituendone le maggiori questioni e gli interrogativi dell'epoca. I temi e le problematiche – e di conseguenza i documenti che li illustrano – vengono selezionati in base alla loro impor-

tanza relativa rispetto alla globalità dei processi di politica estera analizzati dal centro di ricerca.

I documenti selezionati sono sottoposti a una rigorosa analisi critica e sono messi a disposizione, sotto forma di facsimile corredati di tutti i metadati, nella banca dati liberamente accessibile Dodis (www.dodis.ch). Da questa ricca scelta è tratta un'ulteriore selezione che promuove quei documenti che maggiormente si prestano a illustrare una problematica in maniera paradigmatica. Questi vengono trascritti, corredati di un accurato apparato critico e pubblicati nella serie a stampa dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS). Dopo approfondite ricerche in numerosi fondi d'archivio, per l'anno 1992 sono stati pubblicati circa 1700 documenti nella banca dati Dodis e 62 documenti nel presente volume.

L'edizione presenta in linea di principio i documenti particolarmente adatti a fornire una visione generale su un tema; le note dell'apparato critico rimandano invece a svariati documenti che toccano aspetti specifici o temi correlati che si trovano nella banca dati Dodis. In questo senso, il volume si rivela un'indispensabile bussola per non perdere l'orientamento nella sempre più vasta e consistente massa d'informazioni contenuta nella banca dati. L'apparato critico dell'edizione riporta per ogni documento un permalink che rappresenta contemporaneamente il suo indirizzo internet permanente. I permalink permettono rimandi diretti e duraturi a documenti e temi così come ad altre informazioni riguardanti persone, organizzazioni e luoghi. Grazie a questa loro caratteristica, i permalink semplificano considerevolmente l'utilizzo della banca dati Dodis: l'edizione a stampa e la banca dati si completano così a vicenda in modo simbiotico. I volumi tradizionali assumono in questo modo una nuova funzione: permettono di andare oltre il contenuto del volume attuale e schiudono l'accesso a un ventaglio ben più ampio di documenti. Le informazioni della banca dati arricchiscono i documenti di numerosi metadati, facilitando così il proseguimento della ricerca nei rispettivi fondi d'archivio.

Il progetto di ricerca si prefigge lo scopo di costituire una documentazione ampia e caratteristica sull'insieme degli eventi legati alla politica estera da un punto di vista svizzero, ma non mira all'esaustività. Il suo obiettivo è piuttosto quello di illustrare i tratti essenziali di tale politica nelle sue diverse dimensioni, basandosi su un'ampia scelta di differenti ambiti. Si è preferito pubblicare, nell'ordine, testi che consentono di cogliere l'orientamento generale della politica estera svizzera, o che in un momento preciso hanno potuto decidere tale orientamento; testi che mostrano il ruolo della Svizzera nella politica internazionale o ne chiariscono l'atteggiamento di fronte a un evento o problema particolare; rapporti o analisi che contengono informazioni originali o riflettono l'ottica di un paese neutrale su avvenimenti importanti; infine, istruzioni, avvisi, appunti e corrispondenza che si ritengono indispensabili per la comprensione di singole questioni e in particolare per il processo decisionale e il ruolo dei singoli attori.

La maggior parte dei documenti selezionati per l'anno 1992 proviene dall'*Archivio federale svizzero*, che conserva gli atti del parlamento, del governo e dei vari dipartimenti federali (ministeri). Nei casi in cui sussistono forti connessioni con l'amministrazione federale, la selezione è stata integrata puntualmente con documenti provenienti da altri archivi (cfr. *elenco dei fondi utilizzati* in *appendice*). Poiché il governo svizzero applica il principio della collegialità, tutte le questioni di una certa portata vengono prese dal Consiglio federale in corpore. Inoltre, in

misura crescente, nella politica estera si rispecchiano questioni tradizionalmente legate alla politica interna come pure rapporti transnazionali a diversi livelli. Così, di fatto, tutti i dipartimenti e i relativi uffici federali sono toccati, direttamente o indirettamente, da questioni legate alla politica estera. I documenti selezionati non provengono dunque esclusivamente dal *Dipartimento federale degli affari esteri* ma pure, in misura sostanziale, da numerosi altri uffici dell'amministrazione federale. Una parte non trascurabile dei fondi esaminati provengono direttamente dal governo, come per esempio i verbali delle sedute e le decisioni prese dal Consiglio federale; dai vari dipartimenti con i relativi uffici; nonché da varie delegazioni o missioni speciali o dal parlamento. Sono state inoltre prese in considerazione lettere di personalità ufficiali o che esercitavano attività semiufficiali, come pure scritti di esponenti di istituzioni private ritenute rilevanti.

I *Documenti diplomatici svizzeri* sono un progetto di ricerca indipendente. Perci , per quanto riguarda l'accesso al materiale d'archivio della Confederazione, i collaboratori di Dodis sono soggetti alle stesse disposizioni legali di tutti gli altri ricercatori. L'articolo 20 della *Costituzione federale* garantisce la libertà della scienza. In quanto progetto scientifico, il centro di ricerca di Dodis è tenuto a rispettare le leggi vigenti, ma è completamente libero nella selezione dei documenti. La responsabilità scientifica per la selezione spetta al direttore della ricerca. Il centro di ricerca Dodis si attiene al *Codice d'etica* e ai *Principi della libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifico della storia* approvati dalla *Società Svizzera di Storia* (SSS). L'accesso agli archivi della Confederazione è regolato dalla *Legge federale sull'archiviazione* (LAr) del 26 giugno 1998. In nome della verificabilità scientifica del suo lavoro, il centro di ricerca Dodis pubblica un *elenco dei dossier non resi accessibili* nell'*appendice*. L'elenco contiene i dossier dell'Archivio federale svizzero la cui consultazione è stata negata in base alle disposizioni legali vigenti. Sempre nell'*appendice* si trovano indicazioni delle basi legali rilevanti per la ricerca storica come pure informazioni sulle richieste di consultazione per fondi non accessibili e sulle risposte ottenute. Un elenco completo e costantemente aggiornato dei dossier che il centro di ricerca Dodis non ha potuto consultare è disponibile online. L'elenco riporta anche il nome del dipartimento federale competente e la data della decisione negativa. Per i dossier ai quali, per motivi legali, il centro di ricerca Dodis non ha potuto accedere, vengono regolarmente presentate nuove richieste di consultazione, così da permettere al servizio mittente di verificare se il periodo di protezione prolungato al quale è stato sottoposto il dossier in questione sia ancora giustificato. Un elenco dei dossier che sono stati resi accessibili posteriormente e dai quali, se del caso, sono stati pubblicati documenti su Dodis, sono consultabili all'indirizzo internet dodis.ch/dds/Larc.

Nella parte riservata ai documenti, la struttura del volume si basa sui classici principi delle edizioni di documenti diplomatici. I documenti sono presentati per ordine strettamente cronologico secondo la loro data di stesura. Per facilitarne la consultazione, il volume include un indice e sommario dei documenti con dei regesti nella rispettiva lingua originale.

In linea di massima, i documenti trascritti nel volume e i facsimile presenti nella banca dati Dodis sono pubblicati integralmente. La natura duale dell'edizione, in forma trascritta nel volume e in facsimile nella banca dati Dodis, permette tuttavia tagli puntuali nella trascrizione di lunghi testi, evitando così lungaggini e

ridondanze. Questa prassi consente la pubblicazione in estratto di fonti che altrimenti, per la loro ampiezza, non troverebbero posto in un'edizione di documenti. I passi soppressi sono sempre indicati con puntini di sospensione fra parentesi quadre e sono accompagnati da una nota a piè di pagina. Le formule di saluto sono state tacitamente soppresse, tranne quando parevano rivestire un significato particolare. I tagli riguardano soltanto la trascrizione; nella banca dati Dodis i documenti sono sempre consultabili nella loro integralità. Le trascrizioni sono eseguite secondo gli standard della Text Encoding Initiative (TEI) e possono quindi essere consultate su internet nel formato HTML oppure scaricate e utilizzate nel formato XML leggibile dal computer.

La parte redazionale si compone dell'intestazione e dell'apparato critico nella lingua del rispettivo documento, di regola dunque nelle lingue ufficiali tedesco, francese o italiano. La parte redazionale si distingue dal testo del documento stesso (che è in carattere tondo) per l'uso del *corsivo*; sono resi con il *corsivo* anche i passi del documento originale sottolineati o in caratteri distanziati come pure i sottotitoli. Gli interventi redazionali all'interno del documento figurano fra parentesi quadre; ortografia e punteggiatura sono state modificate tacitamente nei casi di errore evidente o per unificare la grafia del testo.

L'intestazione dei documenti editi comprende il permalink (p. es. dodis.ch/61955) per il reperimento del facsimile e dei metadati nella banca dati Dodis, il titolo redazionale, il titolo del documento, l'eventuale grado di classificazione (confidenziale, segreto, etc.) o di urgenza del documento, il luogo e la data della sua stesura (p. es. la data di un verbale). L'eventuale data dell'evento a cui si riferisce l'atto (p. es. la data della seduta verbalizzata) è riportata nel titolo del documento o nel titolo redazionale. Il titolo del documento edito è trascritto in MAIUSCOLETTO tondo e si orienta al titolo originale dell'atto. I titoli dei documenti tra parentesi quadre sono editoriali.

Nella prima nota a piè di pagina di ogni documento viene indicata la provenienza del documento attraverso la segnatura d'archivio. Oltre alle segnature vengono indicati anche i numeri d'ordine dei dossier (*Aktenzeichen*), così come appaiono negli inventari (p. es. B.51.10). Questo facilita il reperimento dei singoli dossier e l'estensione delle ricerche. Questa prima nota contiene inoltre indicazioni dettagliate sul tipo di documento, un eventuale numero di serie come pure riferimenti all'autore o ai destinatari nonché informazioni supplementari sulla genesi del documento rilevanti per la critica della fonte.

Per facilitarne la lettura, nella trascrizione di telex le maiuscole e le minuscole sono state normalizzate. Per ogni questione filologica o legata alla critica delle fonti, i ricercatori possono sempre confrontare il testo trascritto con il facsimile del documento originale nella banca dati in linea Dodis. Le note a piè di pagina e le parti redazionali si attengono principalmente all'odierna ortografia, eccette quelle forme linguistiche e termini delle fonti particolarmente intrinsechi al loro contesto storico.

L'apparato critico mira soprattutto a fornire riferimenti supplementari a ulteriori documenti, temi o compilazioni nella banca dati Dodis o a dossier d'archivio. Per quanto possibile, si rinvia sempre ai documenti citati nelle trascrizioni qui pubblicate. Qualora non sia stato possibile rintracciare, nonostante una ricerca approfondita, un documento citato e ritenuto importante, esso è indicato con la formula «*nicht ermittelt / pas retrouvé / non ritrovato*».

L'*appendice* del volume conduce a indici ed elenchi dinamici online che collegano i documenti qui pubblicati con una vasta quantità di informazioni contenute nella banca dati Dodis e disponibili nelle sue quattro lingue. Una *tavola metodica* non solo riunisce e raggruppa i documenti per l'anno 1992 secondo il loro focus tematico, ma permette altresì di correlare dinamicamente ulteriori documenti di altri periodi. I *registri* delle *persone*, delle *organizzazioni* e delle *denominazioni geografiche* permettono di trovare rapidamente e in diverse lingue le informazioni cercate.

Dodis intende pubblicare i volumi della terza serie dei DDS (1990–1999) regolarmente alla scadenza dei termini di protezione previsti dalla legislazione vigente. In questo modo, i documenti pubblicati costituiranno un punto cardinale per promuovere e orientare nuove ricerche. Il presente volume sul 1992 è dato alle stampe puntualmente per l'inizio dell'anno 2023. Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo ha comportato uno sforzo immane, impensabile senza l'impegno straordinario di tutti i membri del centro di ricerca. Per la loro dedizione, per il piacere comune nel condividere i risultati della ricerca scientifica come pure per l'entusiasmo nell'affrontare il lavoro quotidiano, ringrazio di cuore i miei colleghi di lunga data Thomas Bürgisser e Yves Steiner così come le ricercatrici e i ricercatori Annina Clavadetscher, Jonas Hirschi, Mattia Mahon e Dominik Matter. Sentiti ringraziamenti vanno pure a Maurizio Rossi e Lena Heizmann per il loro instancabile sforzo su svariate piattaforme e molteplici sistemi informatici, senza il quale difficilmente si riuscirebbe a sfruttare pienamente il potenziale innovativo di Dodis. Ancora nel campo dell'innovazione tecnica, Christiane Sibille e Tobias Steiner, portando avanti il progetto delle scienze umane digitali Metagrid, promuovono in modo decisivo l'interconnessione d'importanti risorse digitali a livello nazionale e internazionale. Un imprescindibile sostegno è stato fornito anche dagli assistenti di ricerca Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang, Febe Tognina e Marion Wagnières. Un prezioso sostegno è arrivato infine dalle stagiste e dagli stagisti provenienti dalle varie università svizzere come pure da numerosi civilisti: Jan Ackermann, Leo Balsiger, Dominik Bär, Lorenz Bischof, Andréa Espinosa, Frederico Fischer, Martin Giger, Esteban Gilgen, Benedikt Gottstein, Fabio Haussener, Yanick Hutmacher, Thomas Leu, Julius Kopp, Fabian Krummen, Lars Kury, Diawartou M'baye, Gianni Perlini, Alexander Schüpbach, Kiéran Schwab, Yael Schiess, Simon Staudenmann, Florian Stuber und Manuel Wyss. Mi rallegro per il fatto che le numerose occasioni di lavoro presso Dodis rappresentino un'ottima possibilità di formazione per una nuova generazione di ricercatrici e ricercatori.

Desidero infine ringraziare le istituzioni che finanziano il centro di ricerca Dodis o che gli offrono sostegno logistico. Il mio grazie va in particolare a coloro che le rappresentano per la fiducia che hanno riposto nella mia persona: l'*Accademia svizzera delle scienze umane e sociali*, in particolare il segretario generale Markus Zürcher e il suo supplente Beat Immenhauser; l'*Archivio federale svizzero*, in particolare il direttore Philippe Künzler e il suo supplente Stefan Kwasnitza; il *Dipartimento federale degli affari esteri*, rappresentato dal segretario generale Markus Seiler e dalla capa del Servizio documentazione, Elena Wildi-Ballabio. È poi con vivo piacere che voglio ringraziare il comitato scientifico, rappresentato dalla sua presidente Madeleine Herren, la quale mi ha sempre offerto il suo incondizionato sostegno a tutti i nuovi progetti, le iniziative e le innovazioni tecniche e mi ha sem-

pre stimolato a proseguire sulla via intrapresa. Possa questo nuovo volume, puntualmente pubblicato in occasione dell'apertura degli archivi, fungere da tangibile ringraziamento per tutti coloro che con la loro fiducia e il loro sostegno hanno condiviso e partecipato alla realizzazione di questo obiettivo visionario.

Berna, dicembre 2022 SACHA ZALA

III. Einleitung
Introduction
Introduzione
Introduction

Diese Einleitung steht auch als Artikel der Zeitschrift *Saggi di Dodis* in den Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch zur Verfügung.
Herunterladen unter dodis.ch/saggi/5-1

Cette introduction est également disponible sous forme d'article dans la revue *Saggi di Dodis* en allemand, français, italien et anglais.
Télécharger sur dodis.ch/saggi/5-1

Questa introduzione è disponibile anche come articolo della rivista *Saggi di Dodis* in tedesco, francese, italiano e inglese.
Scaricare da dodis.ch/saggi/5-1

This introduction is also available as an article in the journal *Saggi di Dodis* in German, French, Italian and English.
Download from dodis.ch/saggi/5-1

Europapolitische Zäsur. Diplomatische Dokumente der Schweiz 1992
Un tournant dans la politique européenne. Documents diplomatiques suisses 1992
Una cesura nella politica europea. Documenti diplomatici svizzeri 1992
A Turning Point in European Policy. Diplomatic Documents of Switzerland 1992

Einleitung

Nur um knappe 23 105 Stimmen scheiterte die Vorlage am Volksmehr, dafür umso wuchtiger am überwiegenden Nein fast aller Deutschschweizer Kantone. Die Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992 markiert für die schweizerische Aussenpolitik eine epochale Zäsur. 50,3 Prozent der Stimmenden sprachen sich gegen einen Beitritt der Schweiz zum EWR aus. Auf dem Stimmzettel, den Bundespräsident René Felber an jenem Nikolaustag in seiner Wohngemeinde Saint-Aubin-Sauges in die Urne legte, stand gewiss ein überzeugtes Ja. Doch der Souverän entschied anders. An dieser richtungsweisenden Volksabstimmung wurden nicht nur die französische Schweiz, sondern auch die gesamte Regierung, die grosse Mehrheit des Parlaments, der Verbände und Gewerkschaften, der Wirtschaftsführer, der Diplomatinnen und Chefbeamten, ja das gesamte «politische Establishment» mit Ausnahme eines Teils der Schweizerischen Volkspartei (SVP), überstimmt. Das Projekt einer verstärkten wirtschaftlichen und politischen Teilhabe der Schweiz an einem vereinigten Europa hatte Schiffbruch erlitten. «Le Conseil fédéral prend acte de ce choix qu'il respecte», deklarierte Bundespräsident Felber am Tag nach der Abstimmung vor dem Parlament: «Il regrette que la Suisse renonce ainsi aux possibilités d'ouverture qui lui étaient offertes et rompe ainsi également avec sa politique de rapprochement avec l'Europe, qui était le fait politique engagé dès après la Deuxième Guerre mondiale» (dodis.ch/61182). Wie kam es zu diesem Bruch?

Der Urnengang vom 6. Dezember 1992 fand in einem sehr dynamischen internationalen Umfeld statt. Der Zerfall des Ostblocks und der Sowjetunion, die Wiedervereinigung Deutschlands und die Hinwendung der jungen osteuropäischen Demokratien zur Europäischen Gemeinschaft (EG) hatten die politische Landkarte des Kontinents innert kürzester Zeit grundlegend verändert. Im Vertrag von Maastricht einigte sich der Europäische Rat im Februar 1992 auf die Gründung der Europäischen Union (EU) als übergeordneter Verbund mit einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik und enger politischer und administrativer Zusammenarbeit. Mit den EG-Beitrittsabsichten der Staaten Osteuropas und auch der meisten Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), darunter auch die Schweiz, wurde der 1989 lancierte EWR als gemeinsames Dach über EFTA und EG für Brüssel und die Mitgliedstaaten wacklig und bloss noch als Übergangslösung angesehen. Der Bundesrat hatte sich bei Abschluss des EWR-Vertrags im Oktober 1991 auf die Formel geeinigt, dass die Regierung den EWR befürworte und als Ziel einen EG-Beitritt der Schweiz anstrebe. Doch nach welchem Fahrplan sollte die Reise nach Europa vonstatten gehen? Neben den Weichenstellungen zur europäischen Integration stellten sich im turbulenten Jahr

1992 zahlreiche weitere Herausforderungen für die schweizerische Aussenpolitik. Durch den Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens entflammten im Osten des Kontinents neue Konflikte, die auch für die Schweiz grundsätzliche Fragen aufwarfen. Forderten die grundlegenden Veränderungen der europäischen Sicherheitsarchitektur eine Anpassung der Neutralitätspolitik? Sollte eine verstärkte Mitwirkung an kollektiven Sicherheitsstrukturen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der Vereinten Nationen oder gar eine Annäherung an das Militärbündnis der NATO angestrebt werden? Am Ende der Gewissheiten des Kalten Kriegs standen am Anfang der 1990er Jahre die Zeichen auf Multilateralismus und globale Verflechtung. Wirtschaftlich befand sich die Schweiz zwar in einer Vorreiterrolle. Doch wie weit konnte und sollte dieser Prozess politisch begleitet werden? Der vorliegende Band der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS) beleuchtet diese und weitere zentrale Fragen zu den internationalen Beziehungen der Schweiz im Jahr 1992 mit einer Auswahl von Dokumenten und einer Vielzahl von Hinweisen auf zusätzliche Quellen und weiterführende Informationen in der Online-Datenbank Dodis.

Mit Bundesrat René Felber amtierte im Schicksalsjahr 1992 der Vorsteher des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) als Bundespräsident. Der sozialdemokratische Politiker aus dem Kanton Neuenburg stand seit seiner Wahl im Jahr 1987 an der Spitze der Schweizer Aussenpolitik. Zwischen November 1991 und Mai 1992 präsidierte Aussenminister Felber zudem das Ministerkomitee des Europarats. Kurz nach Ende seines Präsidialjahrs schied er per Ende März 1993 aus der Landesregierung aus. Gesundheitliche Beschwerden behinderten Felber seit Dezember 1991 stark an der Ausübung seiner politischen Mandate. Als er sich Ende Mai 1992 einer Krebsoperation unterziehen musste und sich deshalb bis im August in Rekonvaleszenz befand, vertrat ihn der Vorsteher des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED), der Vizepräsident des Bundesrats Adolf Ogi (SVP, Bern), in seiner Rolle als *primus inter pares* des Regierungsgremiums sowie für repräsentative Aufgaben. Felbers Stellvertretung als Fachminister übernahm hingegen der Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD), der Waadtländer FDP-Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, der seit 1987 für die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz verantwortlich zeichnete. Darüber hinaus waren auch die Bundesräte Otto Stich (SP, Solothurn), Flavio Cotti (CVP, Tessin), Arnold Koller (CVP, Appenzell Innerrhoden) und Kaspar Villiger (FDP, Luzern) sowohl als Mitglieder des Regierungskollegiums, als auch als Vorsteher ihrer Departemente – Finanzen (EFD), Inneres (EDI), Justiz- und Polizei (EJPD), respektive Militär (EMD) – intensiv in die aussenpolitische Entscheidungsfindung eingebunden. Die schweizerische Regierungsform mit ihrem Kollegialitätsprinzip, die nach dem Zweiten Weltkrieg vermehrt eingeforderte parlamentarische Mitwirkung, die direktdemokratische Rückkoppelung aussenpolitischer Grundsatzentscheide im Volk und nicht zuletzt die faktisch alle Bereiche staatlichen Handelns ergreifende internationale Verflechtung führten in der Nachkriegszeit dazu, dass alle Bundesräte aktiv an der Gestaltung der Aussenpolitik mitwirkten. In der Schweiz stammen daher die «diplomatischen Dokumente» nicht nur aus allen Departementen, sondern auch von allen drei staatlichen Gewalten sowie von einer Vielzahl weiterer Akteure, deren Tätigkeit in der Datenbank Dodis eingehend dokumentiert ist.

Kontakte mit den neuen Staaten Osteuropas und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien

Die rasanten Entwicklungen im Osten des Kontinents standen auch im Jahr 1992 im Fokus der europäischen Politik. Am Rande des KSZE-Ministerratstreffens im Januar in Prag bedankte sich der tschechoslowakische Staatschef Václav Havel bei Bundespräsident Felber ein weiteres Mal für die Unterstützung, welche die Schweiz seinem Land über die beiden Osthilfekredite zukommen liess. Felber unterstrich seinerseits die entscheidende Bedeutung, auch für Westeuropa, «que le front de la démocratie s'avance, en se renforçant, toujours plus à l'Est». Kurz vor Weihnachten 1991 hatte der Bundesrat in ungewohnter Entschlossenheit die Republiken der eben erst aufgelösten Sowjetunion als unabhängige Staaten rasch anerkannt und seinen Willen bekundet, mit ihnen in Beziehungen zu treten. Eine erste Gelegenheit zur Fühlungnahme mit den bis dahin gänzlich unbekannten neuen Akteuren in Osteuropa und Zentralasien eröffnete sich mit dem Jahrestreffen des World Economic Forum in Davos. Wiederum ergriff die Landesregierung eine bemerkenswerte Initiative, indem Bundespräsident Felber nach seiner Rückkehr aus Prag im Bündner Luftkurort die für das WEF angereisten Staatsoberhäupter von Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Moldawien, der Ukraine und Usbekistans zu einem Treffen empfing (Dok. 5, dodis.ch/60457). Als Felber eine Woche später in seiner doppelten Funktion als Bundespräsident sowie als Vorsitzender des Ministerkomitees des Europarats im Oval Office in Washington mit dem US-Präsidenten George Bush zu einem Gedankenaustausch zusammentraf, galt dessen Interesse in erster Linie Felbers Eindrücken von den Präsidenten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie deren Meinungen zum Verhältnis mit Russland und zur Zusammenarbeit mit dem Westen (Dok. 8, dodis.ch/59917).

Die sowjetischen Nachfolgestaaten standen auch im Zentrum der Diskussionen um eine Aufstockung des Rahmenkredits für die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten. In Reaktion auf eine dringliche Interpellation im Nationalrat beantragte das EDA, dass sich die Schweiz im Verbund mit den bereits eingeleiteten, umfangreichen internationalen Aktionen zur Finanzhilfe (Kreditgarantien) und zur technischen Zusammenarbeit «als Ausdruck der internationalen Solidarität, aber auch in ihrem eigenen politischen und wirtschaftlichen Interesse» an einer Stabilisierung der GUS in ihrem prekären Transformationsprozess beteiligen sollte. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament die Ausweitung der Unterstützungsmassnahmen auf die sowjetischen Nachfolgestaaten mit einem Zusatzkredit von 600 Millionen Franken (Dok. 10, dodis.ch/61060). Gleichzeitig waren immer noch zahlreiche Schweizer Exportfirmen von Zahlungsausständen betroffen, weshalb sich der Bundesrat um den Abschluss eines Stundungsabkommens mit den GUS-Staaten bemühte. Vorgängig sei aber eine Einigung unter den Schuldnerländern notwendig, erläuterte der russische Vizeaussenminister Sergei Lawrow im Gespräch mit dem Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart. Innerhalb der GUS bestünden unterschiedliche Vorstellungen über den Grad an Integration der Mitgliedstaaten. Während sich Russland, Belarus, Kasachstan und Armenien für eine engere Zusammenarbeit interessierten, versuchten Turkmenistan und Aserbaidschan weitgehend unabhängig zu werden. Auch die Ukraine «mache weiterhin Probleme», so Lawrow (Dok. 13, dodis.ch/58206).

Mit den neuen Staaten in Südosteuropa nahm die Schweiz ebenfalls diplomatische Beziehungen auf. Bereits Anfang Jahr anerkannte der Bundesrat die Unabhängigkeit der jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien. Anders als dies bei der Anerkennung der GUS der Fall war, hatte er unter dem Druck des im Sommer 1991 ausgebrochenen Jugoslawienkriegs mit diesem politisch heiklen Entscheid gezögert, bis die schweizerische Anerkennung am 15. Januar 1992 «zusammen mit einer repräsentativen Gruppe von Partnerstaaten», also der Mehrheit der europäischen Länder und insbesondere der EG- und EFTA-Mitglieder, erfolgen konnte. «Die Schweiz ist wegen der sehr hohen Anzahl von Jugoslawen in unserem Land ‹Frontstaat› in diesem Konflikt», urteilte das EDA in seinem Antrag apodiktisch. «Jede Massnahme zur baldigen Entschärfung und Trennung der Kampfparteien ist demnach positiv zu werten, da bei Weiterschwelen der Auseinandersetzungen die Gefahr für die innere Sicherheit der Schweiz zunimmt» (Dok. 2, dodis.ch/58005). Im Bemühen, in Osteuropa das Vertrauen der Bevölkerung in die neuen demokratischen Strukturen zu stärken, entsandte die Schweiz zwischen April 1991 und September 1992 rund 40 Wahlbeobachter und Wahlbeobachterinnen an Urnengänge in Albanien, Armenien, Bulgarien, Rumänien und Estland (ebenso in Angola, Äthiopien und Kongo), um dazu beizutragen, dass das Wahlprozedere transparent und integer ablief. Auch beim Referendum über die Unabhängigkeit in Bosnien und Herzegowina im Frühjahr beteiligten sich schweizerische Wahlbeobachter (Dok. 43, dodis.ch/62535).

Während die Kampfhandlungen in Kroatien nach dem Abschluss eines Waffenstillstandsabkommens abflauten, weitete sich mit dem Austritt Bosnien und Herzegowinas aus dem jugoslawischen Staatsverband der offene Konflikt nun auf dieses Land aus. Die Schweiz anerkannte die Unabhängigkeit der jungen Republik, wieder im Verbund mit einer «Gruppe repräsentativer Staaten», im April. Das EDA beantragte erstmals Ende Mai einen (bescheidenen) Nachtragskredit einerseits für die Bekämpfung der Dürrekatastrophe im südlichen Afrika, wo 18 Millionen Menschen der Hungertod drohte, anderseits für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkriegs. Da Bürgerinnen und Bürger des ehemaligen Jugoslawiens den «grössten Anteil der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz stellten, bzw. stellen» hätten die kriegerischen Ereignisse in Bosnien «eine eminent politische Bedeutung für die Schweiz». Obwohl oder gerade weil der Krieg «in der Schweizer Bevölkerung bisher kein nennenswertes Spendenecho ausgelöst» habe, erwachse dem Land «eine besondere moralische Verpflichtung», seine humanitäre Hilfe für das Konfliktgebiet zu verstärken (Dok. 20, dodis.ch/60663). Es handle sich nicht um einen klassischen Bürgerkrieg, so das Aussendepartement, sondern um «une guerre d'agression du gouvernement serbe, du noyau dur – serbe aussi – de l'ancienne armée fédérale et des irréguliers serbes», deren illegale Eroberungen von der Schweiz, im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft, keinesfalls akzeptiert werden dürften. Zwei Tage nach ihrer Verabschiedung durch den Sicherheitsrat übernahm die Schweiz Anfang Juni alle von der UNO ergriffenen Wirtschaftssanktionen gegen die «Bundesrepublik Jugoslawien» (Serbien und Montenegro). Die Schweiz engagierte sich nicht nur im humanitären Bereich, sondern auch im Rahmen der Berichterstattungs- und Beobachtungsmissionen der KSZE, durch die Entsendung von Militärbeobachtern für die Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) sowie durch die Beherbergung und Teilnahme an der internationalen Jugoslawienkonferenz in Genf. Ende

November verabschiedeten drei hohe Würdenträger verschiedener jugoslawischer Religionsgemeinschaften in Anwesenheit von Bundespräsident Felber in Bern einen gemeinsamen Appell für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dok. 55, dodis.ch/60645).

Ohne Gewalt verlief hingegen der Prozess der staatlichen Dismembration im Falle der Tschechoslowakei, die per Jahresende aufhörte zu existieren. Zwar verlief die Auflösung der ČSFR verfassungskonform, doch vollzog sich die Trennung gegen den Willen eines Grossteils der Bevölkerung. Trotz dieses zwiespältigen Eindrucks und auch der Vorbehalte der als fragwürdig empfundenen Reformpolitik der Regierung in Bratislava anerkannte die Schweiz im Gefolge ihrer «wichtigsten Partnerstaaten» per 1. Januar 1993 die Unabhängigkeit sowohl der Tschechischen als auch der Slowakischen Republik (Dok. 57, dodis.ch/61144). Die Anerkennungspolitik und der neue Fokus auf Osteuropa spiegelten sich in der Folge beim Ausbau des schweizerischen Vertretungsnetzes. Im Februar 1992 beschloss der Bundesrat die Neueröffnung von Botschaften in Kiew (mit Zuständigkeit für die Ukraine und Moldawien) und Riga (Lettland und Litauen) und erklärte gleichzeitig die Botschaften in Helsinki neu auch als für Estland, diejenige in Warschau als ebenfalls für Belarus zuständig. Die Vertretung der diplomatischen und konsularischen Interessen in allen fünf zentralasiatischen sowie den drei transkaukasischen Nachfolgerepubliken der UdSSR sollte vorerst von der schweizerischen Botschaft in Moskau aus wahrgenommen werden. Bereits im November revidierte aber der Bundesrat seinen Beschluss und entschied sich für die Neueröffnung einer Botschaft in der usbekischen Hauptstadt Taschkent, die auch für Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan zuständig sein sollte. Das bevölkerungsreichste und wirtschaftlich bedeutsamste Land der Region mit seinen Verbindungen zur Türkei galt als Sprungbrett für den ostasiatischen Zukunftsmarkt: «Dès aujourd'hui, c'est l'Ouzbékistan qui a tout particulièrement attiré l'intérêt des milieux économiques et notamment bancaires suisses (en premier lieu l'UBS)», bewarb das EDA in seinem Antrag an den Bundesrat den Standort Taschkent. Diese Erweiterung des Vertretungsnetzes lag ebenfalls im Interesse des ansonsten um Sparsamkeit bemühten Finanzdepartements (Dok. 51, dodis.ch/60694) – ein Hinweis auf die deutlich gesteigerten Ambitionen der Schweiz im multilateralen Bereich.

Der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen und die Teilnahme am «Erdgipfel»

In der Abstimmung vom 17. Mai 1992 beschlossen Volk und Stände den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods. Bereits an der Jahrestagung des Verwaltungsrats des Internationalen Währungsfonds Ende September galt es für Bundesrat Stich, einen IWF-Exekutivratssitz unter schweizerischer Führung präsentieren zu können – hinter dieses Ziel, das der Finanzminister im Rahmen der parlamentarischen Debatte im Vorjahr sowie im Abstimmungskampf *coram publico* verkündet hatte, konnte der Bundesrat nun nicht mehr zurücktreten. Der Zeitplan war eng gesteckt und die politischen Widerstände auf internationaler Ebene waren erheblich: Obwohl 1992 über 20 neue Länder den Bretton-Woods-Institutionen beitraten, stand Washington der Schaffung eines 24. Exekutivratssitzes prinzipiell skeptisch gegenüber, weil dadurch der US-Stimmrechtsanteil, der bereits durch den 23. Sitz für Russland geschmälert worden war, weiter an Bedeu-

tung verlieren würde. Die USA hätten deshalb die Option eines schweizerischen Angriffs auf den Sitz der von den nordischen Ländern angeführte Gruppe bevorzugt oder gar, im Idealfall, dass die Schweiz Iran seinen Sitz entreissen würde. Washington hatte jedoch mehrfach versichert, den Anspruch der Schweiz als einer der wichtigsten Geldgeberinnen auf eine angemessene Vertretung zu unterstützen.

An einer gemeinsamen Sitzung von EFD, EDA, EVD und der Schweizerischen Nationalbank wurde deshalb auf die weniger konfliktbeladene Strategie gesetzt, trotz der latenten Verstimmung Washingtons auf einen eigenen 24. Sitz hinzuarbeiten. Es galt mit Polen, das der italienischen Gruppe, und mit der Türkei, das der belgischen Stimmrechtsgruppe abgeworben werden sollte, sowie mit einigen asiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, mit denen bereits erste Sondierung stattgefunden hatten, die nötigen Stimmen zu sichern (Dok. 23, dodis.ch/60948). Das Kalkül lief darauf hinaus, die GUS-Staaten durch Anbindung an die Schweiz dem Einfluss Irans zu entziehen, was die Schaffung eines 24. Exekutivratssitzes für die USA wiederum attraktiv machen würde. Während Polen und der Türkei in der Folge bereits konkrete Angebote unterbreitet wurden, galt es den KSZE-Gipfel vom 9. und 10. Juli in Helsinki zu nutzen, um die Präsidenten Armeniens, Aserbaidschans, Kasachstans, Kirgisistans, Tadschikistans und Usbekistans an Bord zu holen. Vizepräsident Ogi wurde, in Vertretung Felbers, damit betraut, diese «politischen Türen» zu öffnen. Bei bilateralen Treffen am Rande der Konferenz stellte Ogi «jeweils schnell mit seinen Gesprächspartnern eine entspannte und freundschaftliche Atmosphäre her und bereitete geschickt den Grund für eine positive Reaktion her». An einer kurzfristig anberaumten Zusammenkunft sicherte Ministerpräsident Süleyman Demirel sogar spontan die definitive Mitgliedschaft der Türkei zu. «Die Mission war somit ein voller Erfolg», frohlockte das EDA in seinem Bericht (Dok. 28, dodis.ch/61195).

Das Paket schien geschnürt, doch in der Sommerpause folgte ein herber Rückschlag: An einer eiligst einberufenen Telefonkonferenz vom 6. August berichtete Bundesrat Stich, dass die nach wie vor ausstehende offizielle Antwort der Türkei gemäss absolut zuverlässigen inoffiziellen Kanälen klar negativ ausfallen werde – Demirels Zusage zum Trotz. Von entscheidender Bedeutung war wieder die Haltung der USA, die eine Kehrtwende vollzogen hatten, indem Washington der Schweiz nun nahelegte, auf ihre Sitzansprüche zu verzichten und sich stattdessen einer bestehenden Ländergruppe anzuschliessen. Statt des gewünschten Rückzugs unterbreitete Finanzminister Stich der Regierung den selbstbewussten Antrag zur Bildung einer Ländergruppe mit Polen, als wichtigstem Partner, sowie mit Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan, die bereits vertraglich zugesagt hatten, sowie «weiteren Staaten». Der Bundesrat stimmte dieser Flucht nach vorn zu (Dok. 31, dodis.ch/60621).

Mit der zusätzlichen Zusage Aserbaidschans verfügte die Schweiz schliesslich über genügend Gewicht für die Präsentation einer eigenen Gruppe. Kurz vor Beginn der IWF-Jahrestagung schwor der schweizerische Delegierte die Botschaften in den massgeblichen Ländern nochmals darauf ein, während allen Kontakten standhaft die schweizerische Position zu verteidigen und jegliche Rückzugslösung auszuschliessen, damit bei den polnischen Verantwortlichen niemand irgendwelche Zweifel säen und sie zu einem Absprung überreden könnte. «Vous vous demandez sans doute pourquoi Berne fait preuve en l'occurrence d'un acharnement qui suscite des critiques même dans la presse suisse», hiess es im Rundschrei-

ben. «La réponse est que ces institutions n'offrent pas de possibilité de rattrapage: […] celui qui n'arrive pas du premier coup à ses fins et qui accepte un strapontin ne parvient plus jamais à s'approcher de la table» (Dok. 41, dodis.ch/62733). Schliesslich war den Bemühungen ein Erfolg beschieden: Die Schweiz nahm als Leiterin der mit dem Spitznamen «Helvetistan» bedachten Stimmrechtsgruppe Einsitz in die Exekutivräte von IWF und Weltbank.

Das zweite Thema, das im Bereich der multilateralen Zusammenarbeit das Jahr 1992 prägte, war die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die vom 3. bis zum 14. Juni in Rio de Janeiro stattfand. Der «Erdgipfel von Rio», das unverkennbare Hauptereignis der internationalen Politik jenes Jahres, stellte ein Meilenstein für die Diskussion von Umweltthemen in einem globalen Rahmen dar. Mehr als 10 000 Delegierte aus 178 Ländern verhandelten über Lösungsansätze für die globalen Umweltprobleme und über 100 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs verabschiedeten schliesslich die «Agenda 21», die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung sowie die Klimarahmen- und Biodiversitätskonvention. Die breit aufgestellte Schweizer Delegation an der UNCED, die von Bundesrat Cotti als Umweltminister geleitet wurde, wirkte im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten gemeinsam mit der brasilianischen Diplomatie bei der Deblockierung der Verhandlungen über die Klimakonvention mit (Dok. 7, dodis.ch/61093). Nebst diesem Erfolg konnte die Schweizer Diplomatie ihre aktive Rolle auch während der Konferenz bei der Verabschiedung des Kapitels über den Schutz der Atmosphäre der Agenda 21 – «objet d'une obstruction systématique des pays producteurs de pétrole, obstruction heureusement déjoué ‹in fine› dans le cadre d'un texte restreint» – hervorstreichen. Anlässlich der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention verkündete Cotti feierlich, dass die Schweiz ihre CO_2-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 stabilisieren werde. In vielen Bereichen seien an der UNCED die bestmöglichen Kompromisse erreicht worden, resümierte der Vorsteher des EDI pragmatisch, «bien que le résultat obtenu ne corresponde pas entièrement à celui que définissait son mandat» (Dok. 22, dodis.ch/61051).

Die Schweiz bemühte sich mit einer grossen Kampagne darum, das Sekretariat der Kommission für nachhaltige Entwicklung, welche die Folgearbeiten von Rio innerhalb des UNO-Systems koordinieren sollte, in Genf anzusiedeln. Der neue UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali stattete vier Monate nach seinem Amtsantritt dem «wichtigen UN-Sitzstaat und -Beitragszahler Schweiz» einen Arbeitsbesuch in Bern ab, an welchem zahlreiche Themen abgehandelt wurden. Bundespräsident Felber kündigte beim Tagesordnungspunkt «Entwicklung des UN-Sitzes Genf» an, die Schweiz erhoffe sich die Ansiedlung des Sekretariats für das Follow-up der UNCED. Doch Boutros-Ghali liess bereits damals diplomatisch durchschimmern, dass er für den Standort Genf andere Schwerpunkte ins Auge fasste (Dok. 16, dodis.ch/58969). Obwohl es der Schweizer Diplomatie gelang, dass die Mehrheit der UNO-Mitgliedstaaten sich für die Rhonestadt aussprach, entschied Generalsekretär Boutros-Ghali schliesslich Ende Jahr in Eigenregie, das Sekretariat als Rationalisierungsmassnahme beim UNO-Hauptsitz in New York einzubinden (Dok. 56, dodis.ch/62551). Es war dies 1992 nicht die einzige schweizerische Niederlage im Standortwettbewerb. Als Vertreter des Gastlandes und eines Beobachterstaats sprach Bundespräsident Felber Ende März vor der Genfer Abrüstungskonferenz, wo er nicht nur an das im Vorjahr deponierte

Gesuch der Schweiz um Mitgliedschaft erinnerte und sich für den baldigen Abschluss der laufenden Verhandlungen über die Chemiewaffenkonvention aussprach, sondern zugleich die Kandidatur Genfs für das neu einzurichtende Sekretariat der Organisation für das Verbot chemischer Waffen lancierte (Dok. 11, dodis.ch/61983). Den Zuschlag erhielt dann aber Den Haag.

Friedens- und Sicherheitspolitik und die Frage der Neutralität

Nicht nur in Abrüstungsfragen, auch in diversen anderen Bereichen der Sicherheitspolitik waren multilaterale Lösungen gefragt. Dies galt in erster Linie für das neue Europa. Erstmals seit der Gründungskonferenz von 1975 fand im Juli das Gipfeltreffen der KSZE wieder in Finnlands Hauptstadt statt. Anders als der hoffnungsvolle Pariser Gipfel von 1990 beherrschten in Helsinki Konfliktverhütung und Krisenbewältigung die Konferenzagenda. Neben dem Krieg in Bosnien und Herzegowina ging es um die kriegerischen Auseinandersetzungen in Bergkarabach, Transnistrien und Abchasien, wo die KSZE künftig in Zusammenarbeit mit der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) Peacekeeping-Operationen durchführen sollte. Mit den in Helsinki verabschiedeten Beschlüssen habe die KSZE «einen Schritt in die richtige Richtung genommen», urteilte der Vizepräsident des Bundesrats Ogi, der die schweizerische Delegation in Vertretung von Bundespräsident Felber anführte. «Angesichts der zahlreichen Konflikte hat sie sich neue Mittel verschafft, um aktiver ins Geschehen eingreifen zu können» (Dok. 27, dodis.ch/61951). Für Oktober beriefen die Teilnehmerstaaten ein KSZE-Expertentreffen über friedliche Streitbeilegung ein, das die Schweizer Diplomatie in Genf ausrichtete. Hier arbeiteten die Delegierten eine Konvention über Schlichtung und Schiedssprechung aus, die der KSZE-Rat im Dezember formell annahm. Der Vorschlag für diese Konvention und den damit zu schaffenden Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof wurde am KSZE-Folgetreffen in Helsinki überraschenderweise von Frankreich und Deutschland eingebracht, nachdem Frankreich noch im Vorjahr ein entsprechendes schweizerisches Vorbringen abgelehnt hatte. Bereits seit Dezember 1972 hatte sich die Schweizer Diplomatie für ein KSZE-Schiedsverfahren eingebracht und so erachtete sie «den Erfolg nicht zuletzt als Krönung eines seit Jahrzehnten hartnäckig vertretenen Anliegens». Als Reminiszenz schien es folgerichtig, trotz harter Konkurrenz, die Kandidatur Genfs für den Gerichtshof anzumelden – eine Initiative für den Standort Schweiz, die glücken sollte (Dok. 50, dodis.ch/61464).

Genf erhielt auch den Zuschlag für die Beherbergung der Arbeitsgruppe Wasserressourcen im Rahmen des multilateralen Friedensprozesses im Nahen Osten, womit die Schweiz ihren Willen unterstrich, zur Lösung des israelisch-arabischen Konflikts beizutragen. Auf Avancen der Palästinensischen Befreiungsorganisation reagierte die Schweizer Diplomatie mit einer wohltemperierten Geste, indem das EDA den Direktor des PLO-Büros in Genf als «offiziellen Gesprächspartner» akzeptierte. «Mit der obenerwähnten Lösung kann die Eröffnung eines eigentlichen Büros in Bern zurzeit verhindert werden. Damit werden einerseits die Beziehungen mit Israel nicht über Gebühr belastet und andererseits bleibt die politische Aufwertung der PLO begrenzt», erörterte Staatssekretär Jakob Kellenberger, der im März für den zurückgetretenen Klaus Jacobi die Nachfolge als Direktor der Politischen Direktion des EDA übernommen hatte (Dok. 49, dodis.ch/62755). Im Rahmen einer verstärkten Beteiligung am Peacekeeping der UNO waren

schweizerische Militärbeobachter seit 1990 im Nahen Osten stationiert. Der Einsatz der schweizerischen Sanitätseinheit in der Westsahara wurde verlängert. Mit der Verabschiedung der Botschaft zum Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen präsentierte der Bundesrat im August einen Fahrplan, wie ab Ende 1994 ein erstes schweizerisches Blauhelmbataillon von 600 Mann der UNO und der KSZE zur Verfügung gestellt werden könnte (Dok. 59, dodis.ch/62528). Als der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen gegen Libyen beschloss, war für den Bundesrat klar, dass sich die Schweiz den internationalen Zwangsmassnahmen anschliessen würde. Trotzdem konnte das EDA die Beziehungen der Schweiz mit dem Wüstenstaat, von welchem rund ein Fünftel der Schweizer Erdölimporte stammte, als «korrekt» bezeichnen (Dok. 24, dodis.ch/61220). Die Übernahme von Sanktionen der Staatengemeinschaft war für die Schweizer Aussenpolitik seit dem Grundsatzentscheid vom 7. August 1990 bezüglich dem Irak und später auch gegen Jugoslawien zur neuen Praxis geworden.

Schliesslich rüttelte die vermehrte Teilnahme an kollektiven Sicherheitsordnungen, die durch die dynamischen Entwicklungen in Europa und der Welt angestossen wurden, auch an der Essenz der schweizerischen Selbstwahrnehmung und Selbstdarstellung in der internationalen Politik. Es sei eine «Neuausrichtung der Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität» notwendig, folgerte eine vom Bundesrat 1991 eingesetzt Studiengruppe mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft. «Die Schweiz solle ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gewinnen. Die Neutralität dürfe insbesondere nicht ein Hindernis darstellen bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit hinsichtlich des Aufbaus eines europäischen Sicherheitssystems oder der Abwehr ‹neuer› Bedrohungen, bei der Integration in die EG oder beim gemeinsamen Vorgehen gegen Völkerrechtsbrecher». Da jedoch eine Bevölkerungsmehrheit «zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Aufgabe der Neutralität nicht verstehen und einer derartigen Politik ihre Gefolgschaft verweigern würde», so das EDA, sollte ein «Bruch mit der bisherigen schweizerischen Neutralitätspolitik» verhindert werden. Statt «revolutionärer Schritte» solle ein «pragmatischer» und «‹guteidgenössischer› Mittelweg» eingeschlagen werden, welcher der «mehrheitlich positiven Einstellung des Schweizers zur Neutralität Rechnung» trage (Dok. 12, dodis.ch/59120). Eine interdepartementale Arbeitsgruppe Neutralität wurde beauftragt, eine Kurzversion der Studie als Kapitel des schliesslich erst 1993 publizierten Berichts des Bundesrats über die Aussenpolitik zu redigieren. Zwischen dem EDA und dem EMD wurde auch eine künftige Partizipation beim Verteidigungsbündnis NATO debattiert. Als ein Diskussionspapier des Militärdepartements vom Juni 1992 die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee aufzeigte, sah das EDA «das Nervenzentrum der schweizerischen Neutralität» betroffen: «Wenn die Armee des neutralen Kleinstaates Schweiz ihren militärischen Auftrag in Zukunft nur noch im Verbund mit ausländischen Streitkräften erfüllen kann, wenn Neutralität ihre Schutzwirkung verliert und zum Risiko wird», untergrabe dies ihr «Fundament», weshalb die militärische Führung dies nicht länger verschweigen dürfe, so die ungewohnt deutliche Stellungnahme der Völkerrechtsdirektion. Soweit diese These zutreffe, könne die Sicherheit der Schweiz «nur noch durch Anlehnung oder Integration in die NATO bzw. WEU sichergestellt

werden. Für Neutralität, auch für okkasionelle, bleibt dann kein Platz mehr» (Dok. 34, dodis.ch/61955).

Wie rasant die militärische Neutralität auf europäischer Ebene erodierte, zeigte sich im Oktober 1992 anlässlich eines informellen Meinungsaustausches der Verteidigungsminister Österreichs, Schwedens und der Schweiz sowie der finnischen Verteidigungsministerin, die sich auf Einladung von Bundesrat Villiger in Bern trafen. Das herausragende Ergebnis der Tagung bestand in der klaren Feststellung, «dass die Neutralität von den vier teilnehmenden Staaten nicht mehr als gemeinsame Basis für politisches Handeln angesehen» wurde und insbesondere Schweden sich nicht mehr als neutral betrachtete. Einigkeit bestand in der Ansicht, dass die NATO das «Kernelement von Europas Sicherheit» bleibe. Alle vier Teilnehmerstaaten wollten sich im Hinblick auf einen EG-Beitritt um einen Beobachterstatus in der WEU bewerben. Gegenüber einem koordinierten Vorgehen herrschte allerdings Skepsis: «Der unbedingte Wille, vor allem der nordischen Teilnehmer, sich jede Handlungsfreiheit in der Neutralitätsfrage zu wahren, deutet jedenfalls nicht darauf hin, dass die gemeinsamen Interessen sehr tief verwurzelt wären», so die ernüchternde Bilanz (Dok. 46, dodis.ch/61100). Zwei Monate später schien bereits klar, dass sich «unsere bisherigen neutralen Partner zur Annäherung an NATO und WEU entschlossen haben». Nun bestehe auch für die Schweiz «Bedarf, einen solchen Schritt zu vollziehen», schrieb Bundesrat Villiger kurz vor der Weihnachtspause an Bundespräsident Felber. «Nur so können wir vermeiden, sicherheitspolitisch in die Isolation zu geraten.» Die «Bekämpfung moderner Abstandswaffen und Trägersysteme könnte schon bald einmal die technischen und finanziellen Möglichkeiten des Kleinstaates übersteigen», führte der Verteidigungsminister aus. Es ginge primär nicht um die Einleitung einer direkten militärischen Zusammenarbeit mit NATO und WEU, sondern um eine «Intensivierung des Dialogs und des Informationsaustausches» sowie darum, «das politische Terrain für einen solchen Schritt vorzubereiten». An den sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz auf europäischer Ebene änderte auch das negative Resultat der EWR-Abstimmung nichts (Dok. 62, dodis.ch/61267).

Die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag

Nicht nur sicherheitspolitisch strebten Österreich, Schweden und Finnland entschlossener als die Schweiz eine Integration in europäische Strukturen an. Während sich die EFTA-Partner in voller Fahrt in den EWR und hin zu einer baldigen Mitgliedschaft in der EG bzw. in der Europäischen Union befanden, musste die Schweizer Regierung, die im Oktober 1991 zwar den Grundsatzentscheid für einen ähnlichen Kurs gefällt hatte, ihre konkrete Strategie erst noch definieren. Die erste ausserordentliche Sitzung des Bundesrats zur Europafrage fand am 8. April 1992 ohne Bundespräsident Felber statt, der sich in ärztlicher Behandlung befand. Unter der Leitung von Vizepräsident Ogi behandelte der Rat seinen dritten Integrationsbericht (nach denjenigen vom August 1988 und vom November 1990) sowie die Botschaft über den EWR-Vertrag, die beide parallel ausgearbeitet wurden. Bundesrat Stich bemängelte die «Europa-Euphorie», die aus den Berichtsentwurf spreche. Die Lektüre vermittle den Anschein, der Bundesrat habe den EWR bereits aufgegeben und setze alles auf den EG-Beitritt. «Man erhält den Eindruck, dass die Schweiz ohne Beitritt nicht mehr existieren könnte», kritisierte der Finanzminister und plädierte dafür, «nüchtern zu bleiben». Auch Bundesrat Koller

äusserte sich skeptisch gegenüber dem Bericht, der nicht objektiv sei, sondern ein «einziges Plädoyer für einen raschen Beitritt» darstelle. Er habe den Eindruck, die Autoren wollten den Bundesrat unter Druck setzen. Selbst Bundesrat Cotti, ein entschiedener Verfechter des Beitritts, befand das «pamphlet pour l'adhésion» als zu optimistisch und zu wenig differenziert. «Es ist klar, dass es als EG-Mitglied nicht möglich ist, neutral zu sein», so die Meinung von Verteidigungsminister Villiger. «Die EG-Frage ist aber auch eine Glaubensfrage. […] Wenn man aber die Leute überzeugen will, so ist Ehrlichkeit unerlässlich.» Trotz anderslautenden Ergebnissen von Meinungsumfragen stellte Villiger «eine zunehmende Distanz des Volkes zu Europa» fest. «Le combat pour l'EEE sera dur», bemerkte auch der federführende Bundesrat Delamuraz. Der Vizepräsident des Bundesrats Ogi resümierte, dass die «Propagandaschrift für die EG-Mitgliedschaft» überarbeitet werden sollte. Andererseits drängte er darauf, der Bundesrat müsse nun «seine Führungsrolle wahrnehmen» und rasch über eine Strategie bezüglich des Gesuchs um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG entscheiden. «Si l'EEE devait être de nouveau mis en cause», fragte Wirtschaftsminister Delamuraz in die Runde, «faut-il s'engager dans une fuite en avant et miser directement sur l'adhésion comme M. Ogi le propose?» (Dok. 15, dodis.ch/57333).

Im Frühjahr unternahmen Delamuraz und Bundespräsident Felber Reisen in die Hauptstädte der sogenannten Troika, also derjenigen drei Mitgliedsländer, die im vergangenen Halbjahr (Niederlande), gegenwärtig (Portugal) und im folgenden Halbjahr (Grossbritannien) den EG-Ratsvorsitz innehatten oder haben würden. Die Botschaft, die Felber in Lissabon vermittelt wurde, war unmissverständlich: Falls die Schweiz «gleichzeitig mit Österreich, Schweden und Finnland den Beitritt verhandeln will und falls sie nicht riskieren will, erst gegen das Jahr 2000, gemeinsam mit Beitrittskandidaten verschiedenster ‹Herkunft› zu verhandeln, dann besteht für die Schweiz *jetzt* Handlungsbedarf: bis zum Lissaboner Treffen des Europäischen Rats von Ende Juni 1992 müsse zumindest politisch feststehen, dass mit der Schweiz ab Anfang 1993 Beitrittsverhandlungen möglich sind.» Auch der niederländische Aussenminister Hans van den Broeck bestätigte gegenüber Bundespräsident Felber, dass bis im Juni die schweizerische Verhandlungsbereitschaft klar signalisiert werden müsse, damit das Land «nicht im gleichen Topf mit mittel- und osteuropäischen Staaten ‹behandelt› wird». In London wurde Wirtschaftsminister Delamuraz auf höchster Ebene mitgeteilt, dass man einen Beitritt der Schweiz begrüssen und unterstützen würde, zumal er «die liberalen und föderalistischen Kräfte in der EG stärken» würde. Auf die Bremse trat dagegen der Präsident der EG-Kommission Jacques Delors in Brüssel. Er machte im Gespräch mit Felber und Delamuraz keinen Hehl daraus, dass aus seiner Sicht ein Beitrittsgesuch der Schweiz «nicht dringend sei» (Dok. 17, dodis.ch/62375).

Die entscheidende integrationspolitische Weichenstellung wurde schliesslich anlässlich der ausserordentlichen Sitzung des Bunderats vom Montag, dem 18. Mai 1992 vorgenommen. Am Vortag war der Souverän in allen sieben eidgenössischen Abstimmungsvorlagen den Vorschlägen der Regierung gefolgt, wobei insbesondere die Zustimmung für die Mitwirkung bei den Bretton-Woods-Institutionen als aussenpolitischer Erfolg verbucht werden konnte. Am 18. Mai verabschiedete der Bundesrat die EWR-Botschaft sowie den dritten Integrationsbericht, der im Titel das Ziel eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft trug. Schliesslich eröffnete Bundespräsident Felber die Debatte über den

Zeitpunkt, an dem ein Gesuch über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zu stellen wäre mit der Feststellung, aus den vorangehenden Diskussionen des Rats sei eine «tendance favorable à une présentation rapide» zu erkennen. Die Bundesräte Stich und Ogi widersprachen aber dieser Einschätzung. Der Finanzminister wollte verhindern, dass ein EG-Beitrittsgesuch nach einem EWR-Nein wieder zurückgezogen werden müsste. Der Verkehrsminister fürchtete, dass ein solcher Schritt sowohl die Abstimmung über den EWR als auch diejenige über die Neue Alpentransversale (NEAT) gefährden könnte. Auch Bundesrat Koller fürchtete eine Belastung der EWR-Abstimmung: «Vorsicht ist geboten, denn die Bauern haben sich zum Beispiel für den EWR, aber gegen einen Beitritt ausgesprochen.» Der «EWR erfordert sowohl die Mehrheit des Volkes als auch der Stände», mahnte der Justizminister. «Zudem sollte man die Konfusion im Volk zwischen EWR und EG-Beitritt nicht zusätzlich alimentieren.» Bundesrat Villiger teilte diese Meinung und betonte, dass der EWR «eine echte Chance» habe, während die Beitrittsfrage «immer noch sehr kontrovers» sei. Auf der Seite der Befürworter argumentierte Aussenminister Felber, die Hinterlegung des Gesuchs im Frühjahr würde die Situation im Hinblick auf den Urnengang frühzeitig klären. Diesem Urteil schloss sich Innenminister Cotti an und rief den Entscheid des Bundesrats vom Oktober 1991 in Erinnerung, dass die EG-Mitgliedschaft das Ziel der schweizerischen Integrationspolitik sein sollte. Zusammen mit Wirtschaftsminister Delamuraz waren demnach drei Bundesräte für ein rasches Beitrittsgesuch, während die vier deutschsprachigen Ratsmitglieder, und damit die Mehrheit, zuwarten wollten. Delamuraz und Felber betonten nun, gezielt an Ogi gerichtet, es wäre nicht glaubwürdig, ein Beitrittsgesuch erst nach der NEAT-Abstimmung vom September auf das Tapet zu bringen. «Retarder ainsi la demande serait interprété comme une peur du Conseil fédéral que le peuple refuse la NLFA», so Bundespräsident Felber. In einer zweiten Diskussionsrunde unterstrich Delamuraz, «que le Conseil ne peut plus laisser planer le doute, quitte à subir l'accusation de ne pas savoir décider». Selbst wenn der Bundesrat bis zur Präsentation des Erweiterungsfahrplans am Lissaboner EG-Gipfel Ende Juni zuwarten würde, erwecke man den Eindruck, im Schlepptau der EG zu sein. Schliesslich gab Bundesrat Ogi seine Opposition gegen ein Gesuch vor der NEAT-Abstimmung auf. «Le Conseil décide ainsi à la majorité de présenter une demande d'ouverture de négociations pour l'adhésion de la Suisse à la CE avant le vote sur l'EEE», protokollierte Vizekanzler Achille Casanova. «Cette demande sera présentée le plus tôt possible» (Dok. 18, dodis.ch/58958). Unmittelbar nachdem der Grundentscheid gefällt wurde, gelangte er an die Öffentlichkeit. Die Briefe an den Präsidenten des EG-Rats wurden schliesslich bereits am 20. Mai verabschiedet und am 26. Mai offiziell übergeben.

Die Unterscheidung zwischen der anstehenden Volksabstimmung über den EWR-Vertrag und der später anzustrebenden EG-Mitgliedschaft sollte sich als kommunikativ schwierig herausstellen. Nach der Sommerpause präsentierte das Integrationsbüro EDA/EVD dem Bundesrat seine aktualisierte Informationsstrategie. Das Konzept sollte «clair et inattaquable» sein. Logistisch unterstützt von einer Werbeagentur sollte für die Bürgerinnen und Bürger eine transparente Informationsbasis geschaffen werden, eine Art Referenzdatenbank, die zahlreiche Drucksachen, aber auch eine PC-Diskette, eine Wanderausstellung sowie als Auskunftsorgan für Fragen aus der Bevölkerung das sogenannte «Europatelefon» umfasste. Dagegen sollten keinerlei Plakate, Fernsehspots oder Annoncen

finanziert werden, um nicht den Eindruck zu erwecken, eine Propagandakampagne für den EWR zu führen. Die Entwicklung einer politischen Argumentation im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen und in den Medien sei den Mitgliedern des Bundesrats, des Parlaments, der Parteien und Wirtschaftsverbände sowie weiterer «leaders d'opinions» überlassen: «Leur image, leur crédibilité et leur pouvoir de conviction sont les meilleurs atouts en faveur de l'Europe.» Schliesslich arbeiteten auch die auflagenstarken überregionalen Zeitungen «Blick» und «Le Matin» offenbar «étroitement» mit dem Informationsdienst des Integrationsbüros zusammen (Dok. 30, dodis.ch/60896).

Der bekannteste Gegner der bundesrätlichen Integrationspolitik war der Zürcher SVP-Nationalrat Christoph Blocher. Er könne einem EWR-Vertrag mit «dermassen entwürdigenden Bestimmungen für unser Volk» nicht zustimmen, führte Blocher an einer Sitzung der Wirtschaftskommission vom August 1992 aus. «Die Rahmenbedingungen sind für unser Land von Nachteil: politisch, weil wir nicht mehr frei entscheiden können, und wirtschaftlich, weil sie alles andere als liberales Gedankengut sind.» Er plädierte dafür, das Verhältnis zur EG weiterhin mit bilateralen Verträgen zu regeln, obwohl es heisse, dass solche nicht möglich seien. «Wer sagt, dass diese nicht möglich sind?», fragte Blocher rhetorisch: «Es ist die EG, denn für sie ist es einfacher, alle Staaten unter einem Hut zu haben. Wir müssen halt bilaterale Verträge erzwingen». «Vous êtes excellent quand il s'agit de dire pourquoi les choses vont mal, mais vous êtes faible pour dire comment il faudrait faire en positif», konterte Pascal Couchepin. Der Walliser FDP-Nationalrat beobachtete «beaucoup plus d'émotions que de réflexions» in der Deutschschweizer EWR-Debatte. «Mais si le débat devient émotionnel, on détruit la démocratie et la capacité d'avancer sur une base commune.» Auch die meisten übrigen Kommissionskollegen sprachen sich gegen Blochers Argumentation aus und stützten die von Wirtschaftsminister Delamuraz vorgetragene Position des Bundesrats. Der Abbau von Hemmnissen im Dienstleistungssektor, bei der Vermarktung oder bei der Aufnahme und Ausübung einer Tätigkeit sei mit Rechtsvorschriften geregelt. Ein Abbau von Hemmnissen und die Gleichbehandlung im Dienstleistungssektor könne ohne eine «minimale Harmonisation» mit diesen europäischen Rechtsvorschriften nicht erreicht werden, führte Staatssekretär Blankart aus. Gegenüber dem Vertreter des Bauernverbands mahnte der schweizerische Chef-Unterhändler, «dass Sie nie mehr so billig wegkommen werden wie mit diesem EWR». Ohne diesen Vertrag würde die Aushandlung eines Abkommens über die Banken «Riesenagrarkonzessionen» gegenüber den südeuropäischen EG-Mitgliedstaaten kosten. Ausserdem würde «die Abhängigkeit der Schweiz von einem starken Deutschland dramatisch zunehmen», während man dessen Einfluss im EWR «multilateral neutralisieren» könnte (Dok. 33, dodis.ch/60997).

Während der Nationalrat in der ausserordentlichen Augustsession über das EWR-Abkommen beriet, beschäftigte sich der Ständerat unter dem Titel «Eurolex» bereits mit den notwendigen Anpassungen von rund 1500 Schweizer Rechtsakten an den Acquis communautaire der EG im Falle eines Ja zum EWR. Wie Justizminister Koller vor der Kleinen Kammer ausführte, handelte es sich dabei um «die grösste Rechtsrezeption, die wir seit der Gründung unseres Bundesstaates vollziehen». Anstelle der üblichen Eintretensdebatte trugen deshalb die Präsidenten der ständigen Kommissionen des Ständerats, die sich mit der Eurolex-Vorlage zu beschäftigen hatten, ihre bisherigen Beratungsergebnisse vor. Ge-

mäss Bundesrat Koller herrschte dabei Einigkeit, dass die Rechtsharmonisierung – wenn auch zum Preis einer hohen Regulierungsdichte – «eine grosse Chance für die innere Reform unseres Staates» darstelle und der Schweiz insbesondere «ein wettbewerbs-, konsumenten-, arbeitnehmer- und frauenfreundlicheres Recht bringen wird» (Dok. 39, dodis.ch/60990). Einen Schritt weiter dachte die Arbeitsgruppe «Eurovision» des EDA, die im Auftrag von Staatssekretär Kellenberger als Diskussionsgrundlage für die Botschafterkonferenz Thesen zur schweizerischen Europapolitik formulierte: «Die EG-Mitgliedschaft bildet den Schlüssel für eine auf die Mitgestaltung ihres aussenpolitischen Umfeldes bedachte Schweiz», so das Arbeitspapier. «Insofern ist der EG-Beitritt kein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, sondern ein Mittel, um ihr zu Entfaltung zu verhelfen». Der EDA-Thinktank forderte, dass die Schweiz ihre bilateralen Beziehungen zu den EG-Staaten und den Kandidaten der nächsten Erweiterungsrunde verstärkt pflege, um die Beitrittsverhandlungen optimal zu unterstützen und ihr «Image als schwieriger, mangelnder Solidarität verdächtiger Partner im Integrationsprozess zu korrigieren». Viele Elemente der schweizerischen Aussenpolitik würden bei einem EG-Beitritt Teil der gemeinschaftlichen Politik. Für das Aussenministerium gelte es deshalb, seine Rolle als Koordinator der schweizerischen Mitwirkung an der europäischen Innenpolitik zu erarbeiten (Dok. 35, dodis.ch/55907).

Rund drei Wochen vor dem 6. Dezember reiste Bundespräsident Felber nach Paris und London zu Gesprächen mit dem französischen Präsidenten und dem britischen Aussenminister. François Mitterrand, der beim französischen Referendum über den Maastrichter Vertrag im September nur einen knappen Sieg davongetragen hatte, interessierte sich ausführlich für die schweizerische EWR-Abstimmung und liess sich «avec une certaine délectation sur les grandeurs et les dangers du référendum populaire» aus. «Il a tenu à préciser que même si le non devait l'emporter, le 6 décembre prochain, ‹puisque rien n'est exclu en politique›, la Suisse pourrait continuer à compter sur son amitié et sa compréhension». Auch Douglas Hurd, der den EG-Ministerrat präsidierte, kam auf ein mögliches «Nein» der Schweiz zu sprechen, was er als «a big misfortune» erachten würde (Dok. 54, dodis.ch/60741). Am 7. Dezember stand dann der Bundesrat in der Tat vor einem europapolitischen Scherbenhaufen oder «im Regen», wie Vizepräsident Ogi an der Sitzung des Bundesrats auf dem Punkt brachte. «Diese Abstimmung hat verschiedene Gräben sichtbar gemacht: einen Graben zwischen der französischen und der deutschen Schweiz, aber auch einen Graben zwischen den meisten politischen Kräften und der Mehrheit der Bevölkerung». Es gelte nun, «den Entscheid des Souveräns zu akzeptieren», die «aufgerissenen Wunden» so rasch wie möglich zu heilen, «das Land wieder zu vereinigen» und zu verhindern, dass sich Resignation verbreite. Sowohl Ogi wie Delamuraz, der gar von einer «véritable crise de confiance institutionnelle» sprach, bedauerten, dass nicht alle sieben Bundesräte sich bei einem öffentlichen Auftritt klar für den EWR ausgesprochen hatten. «En effet, il a dû enregistrer des remarques désobligeantes sur ce Conseil fédéral à deux vitesses: ceux qui ont fait beaucoup, et ceux qui ont très peu fait ou rien du tout.» Der EWR-Kritiker Cotti dagegen gab sich überrascht, dass fast die Hälfte der Stimmbevölkerung sich für den Vertrag ausgesprochen habe. Gemeinsam mit Bundesrat Stich unterstrich er, dass das negative Resultat «nicht als Absage gegenüber Europa interpretiert werden kann». «À l'avenir», räumte Cotti ein, «il faudra penser à la préparation culturelle d'une population appelée à prendre des décisions d'une telle

ampleur.» Auch Bundesrat Koller bestätigte, dass für die künftige Integrationspolitik «in der deutschen Schweiz viel Aufklärungsarbeit geleistet werden» müsse. Für den Justizminister war gewiss, dass «Fanatiker […] die Stimmung angeheizt», «auch bewusst und gezielt Ängste erzeugt» und so «eine Mehrheit des Volkes gefunden» hatten. Gemäss Bundesrat Villiger war das enttäuschende Resultat «ein Aufstand der Weltkriegsgeneration», die befürchtete, dass mit dem EWR «alles Bewährte in Frage gestellt» und «wichtige Sachen bedroht» seien (Dok. 58, dodis.ch/60622).

Das Stockholmer Treffen des KSZE-Rats ermöglichte Bundespräsident Felber einen ersten Austausch mit den Aussenministern der EG nach der Abstimmungsniederlage. «Aucune incompréhension, encore moins de l'hostilité à l'égard de la Suisse ne se sont manifestées mais au contraire beaucoup de sympathie pour son gouvernement et le ‹camp du oui›, dont l'importance a été mesurée et reconnue.» Von den «grands cadeaux», die Dänemark im Nachgang der ebenfalls negativen Volksabstimmung über den Vertrag von Maastricht gemacht wurden, könne auch die Schweiz profitieren, spekulierte der griechische Kollege. «Il faut souligner qu'aucun Ministre n'a interprété le vote négatif de la Suisse comme une réponse définitive à l'Europe, bien au contraire, serait-on tenté de dire», so Felber. Die Zukunft der Schweiz sei europäisch, und da dem EWR sowieso keine lange Lebensdauer zuerkannt wurde, solle die Schweiz ihr Gesuch um Beitrittsverhandlungen keinesfalls zurückziehen, so der Grundton. «On ne croit pas vraiment que la Suisse va rejoindre très vite la CE», so Portugals Aussenminister José Manuel Barroso, «mais suffisamment pour faire preuve de sympathie à son égard, en toute amitié.» Felber zog das Fazit, «que si le gouvernement suisse confirme sa volonté d'adhérer à terme, ce dont les Ministres rencontrés à Stockholm sont convaincus maintenant, il s'agit de ‹trouver ensemble› un mécanisme susceptible de nous y amener et qui tienne compte du 6 décembre» (Dok. 60, dodis.ch/60956).

Wirtschaftsbeziehungen zu Asien, Lateinamerika und Afrika sowie Entwicklungszusammenarbeit

Zu einer Zeit, in welcher der EWR eine alles dominierende Rolle einzunehmen schien, betonte die Schweizer Handelsdiplomatie verstärkt ihre aussereuropäischen Kontakte. Als wichtigstes Instrument betrachtete sie in dieser Hinsicht die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), wo die Verhandlungen seit Jahren blockiert waren. Die widersprüchlichen Interessen – auch der Schweizer Wirtschaft – zeigten sich eindrücklich anhand der Voten zweier Chefbeamter des EVD während einer Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats im Januar. Der zuständige Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge hob hervor, wie der Kompromissvorschlag von GATT-Generaldirektor Arthur Dunkel es kleineren Ländern wie der Schweiz erlauben würde, sich im Bereich von Dienstleistungen und beim Schutz des geistigen Eigentums gegen Schikanen der Grossmächte zu wehren: «C'est un progrès vers l'augmentation de l'arsenal de nos exportateurs leur permettant de lutter au niveau international.» Für den Direktor des Bundesamts für Landwirtschaft gingen dagegen die Konzessionen hinsichtlich Liberalisierung im Agrarbereich entschieden zu weit (Dok. 1, dodis.ch/62343).

Als bilateraler Handelspartner der Schweiz stand im Jahr 1992 die Volksrepublik China im Fokus. Dem Wunsch nach Normalisierung und Intensivierung der Beziehungen stand die frische Erinnerung an die Niederschlagung der

Demokratiebewegung durch das Regime im Sommer 1989 entgegen. Den Auftakt bildete am 29. Januar der Besuch von Ministerpräsident Li Peng, der am Folgetag am WEF in Davos die Entwicklungsziele seines Landes präsentieren sollte, bei Bundespräsident Felber und Bundesrat Delamuraz. Der Empfang in Bern «löste in Politikerkreisen, in der schweizerischen Öffentlichkeit und in den Massenmedien ein beträchtliches Echo aus und sorgte auch für negative Schlagzeilen». Da Li Peng auch in Italien und den USA offiziell empfangen wurde, empfand das EDA den «allenthalben gehörten Vorwurf, die Schweiz verhelfe damit dem Hauptverantwortlichen des Tienanmen-Massakers zu internationaler Respektabilität», als unberechtigt. Betontermassen stand die Fortsetzung des im Dezember 1991 in Gang gesetzten Menschenrechtsdialogs im Zentrum der Gespräche. Im Anschluss beglückwünschten sich die beiden Aussenwirtschaftsminister zur «sehr positiven» Entwicklung des bilateralen Handelsaustausches und Delamuraz versicherte Li Lanqing, die «schweizerische Industrie sei bereit, in China zu investieren» (Dok. 4, dodis.ch/61393). Bemerkenswerterweise wurde das schweizerisch-chinesische Handelsvolumen derweil von demjenigen der Schweiz mit dem aufstrebenden «Tigerstaat» Taiwan übertroffen (Dok. 9, dodis.ch/61266). Li Peng und Li Lanqing traf Bundesrat Delamuraz abermals in Beijing, wohin der Vorsteher des EVD im Juli an der Spitze einer grossen Delegation aus Behörden- und Wirtschaftsvertretern reiste. Es galt, bestmögliche Rahmenbedingungen für das «énorme potentiel pour le développement des relations économiques sino-helvétiques, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'agro-alimentaire et des machines» zu schaffen. Der Weg hin zu Öffnung und Reformen sei gelegt. Als ermutigenden Hinweis nahm Delamuraz Beijings kurz zuvor überraschend erfolgte Unterzeichnung des Abkommens über das geistige Eigentum, das für die chemische Industrie von fundamentaler Bedeutung war. Auch die Menschenrechte brachte Delamuraz wieder auf das Tapet: «J'ai clairement et fermement signifié qu'il s'agissait d'un élément indispensable à l'établissement de rapports de confiance sans lesquels il ne saurait y avoir de véritable économie de marché ou de partenariat sur la base de l'intérêt mutuel» (Dok. 29, dodis.ch/59914).

Gänzlich anderer Natur war der Besuch von Bundesrat Ogi im Oktober in Japan. In den Gesprächen mit den für den Schienenverkehr und die Telekommunikation zuständigen Ministern «standen die japanischen Erfahrungen betr. Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung im Vordergrund. Fragen, die im Zuge der wirtschaftlichen Revitalisierung auch in der Schweiz zur Diskussion stehen». Es gelte «das in Japan vorhandene Know-how bezüglich Hochgeschwindigkeitszüge und Tunnelbau zu nutzen, japanische High-Tech in Planung und Engineering soweit nützlich zu transferieren». Die japanischen Behörden zeigten sich über den Austausch erfreut, etwa in Bezug auf das Programm «Energie 2000» (Dok. 47, dodis.ch/60739). Ebenfalls im Oktober reiste eine schweizerische Wirtschaftsdelegation unter Leitung des zuständigen Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge nach Argentinien und Chile, um auf höchster Ebene Unterstützung für den Reformprozess zu demonstrieren und – nachdem 1991 zwei Investitionsschutzabkommen unterzeichnet werden konnten – partnerschaftliche Kooperationsprojekte privater Unternehmen aufzugleisen. Chile sei «un pays qui séduit par le pragmatisme et le professionnalisme de ses dirigeants et dont le potentiel de collaboration avec la Suisse est nettement sous-exploité». Argentinien stehe die «épreuve du feu» dagegen noch bevor. «Les Argentins, enfants

gâtés par la nature, auront-ils la persévérance et la patience nécessaires pour faire face à une possible récession et aux pressions sociales qui s'ensuivraient?» (Dok. 53, dodis.ch/61447).

Auch der Präsident des African National Congress, Nelson Mandela, bekundete bei einem Arbeitsessen mit Staatssekretär Blankart in Genf das südafrikanische Interesse an einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Schweiz, obschon das Land dadurch, dass es sich während Jahrzehnten den internationalen Sanktionen gegen das Apartheid-Regime verweigert habe, «bei der schwarzen Bevölkerung Südafrikas ernsthafte Imageprobleme habe». Auch hätten sich Schweizer Firmen in Südafrika ungenügend in der Ausbildung lokaler Kader engagiert und würden «fast ausschliesslich von importierten weissen Führungskräften geleitet». Dies hielt Blankart nicht davon ab, dem «klaren Mehrheitsführer des künftigen nicht-rassischen und demokratischen Südafrika» anzumahnen, dass «nur transparente Regeln, die den Minderheitsschutz gewährleisten», Südafrika «auf den Weg der Stabilität und Prosperität zurückführen» könnten. In der überproportionalen Besserstellung der Minderheiten liege auch das «Geheimnis des Erfolgs der Schweiz» (Dok. 19, dodis.ch/61222). Der Demokratisierungsprozess in Afrika war auch Thema beim erstmaligen Arbeitsbesuch eines Präsidenten von Benin in der Schweiz. Nicéphore Soglo unterhielt sich mit dem Vizepräsidenten des Bundesrats Ogi über die politische und wirtschaftliche Situation in Benin und dankte für die langjährige Hilfe im Rahmen verschiedener Entwicklungsprojekte. Der westafrikanische Staat war ein Schwerpunktland der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und Soglo wurde eine Fortführung der Unterstützung «im bisherigen Rahmen» zugesichert (Dok. 26, dodis.ch/60044). Diese Ergänzung ist insofern bedeutsam, als sich wegen des defizitären Bundeshaushalts alle Departemente an Sanierungsmassnahmen beteiligen mussten. Gerade die beim EDA vorgesehenen Kürzungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sorgten angesichts des weiter anwachsenden Nord-Süd-Gefälles für Diskussionen, zumal die Schweiz bezüglich Entwicklungsausgaben immer noch unter dem OECD-Durchschnitt von 0,35% des Bruttonationaleinkommens lag. Der Bundesrat betonte in seiner Stellungnahme zu einer parlamentarischen Anfrage, dass alle Verträge eingehalten würden, jedoch – aufgrund der unwiderruflichen Verpflichtungen gegenüber der Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken und -fonds sowie dem IKRK – besonders bilaterale Programme redimensioniert werden müssten (Dok. 40, dodis.ch/61423).

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Iran hatten nach der Ermordung eines ehemaligen iranischen Diplomaten und Menschenrechtsaktivisten in der Schweiz, der Auslieferung eines iranischen Staatsbürgers nach Frankreich infolge eines internationalen Haftbefehls, der Inhaftierung eines Schweizer Geschäftsmannes im Iran sowie der Stürmung der iranischen Vertretung in Bern durch oppositionelle Volksmudschaheddin seit 1990 starke Turbulenzen durchlaufen. Zumindest in den wirtschaftlichen Beziehungen trat 1992 eine gewisse Entspannung ein (Dok. 32, dodis.ch/61399).

Migrations- und Flüchtlingspolitik

Seit dem Jahr 1990 bezeichnete der Bundesrat in einer international umstrittenen Praxis öffentlich verfolgungssichere Länder. Auf Asylgesuche von Personen aus diesen Staaten wurde demnach nur bei Hinweisen auf Verfolgung ein-

getreten. Damit erzielte der Bundesrat die intendierte abschreckende Wirkung auf Geflüchtete, was zu einem Rückgang der Asylgesuche aus diesen Ländern führte. Algerien, das von der Schweiz 1991 als «Safe Country» eingestuft worden war, musste dieser Status jedoch nach nur elf Monaten wieder aberkannt werden. Das EDA nahm die Revokation zum Anlass, um zum wiederholten Male die «aussenpolitische Krux» dieser Massnahme zu erörtern. Mit einer «urbi-et-orbi-Verkündigung» des Safe-Country-Status masse sich die Schweiz die Rolle einer Richterin an und erteile dem betreffenden Staat «nolens volens einen Persilschein in Sachen Menschenrechte», der nicht problemlos zurückgezogen werden könne. Das Aussendepartement empfahl dem EJPD deshalb eine «Entdramatisierung» der Entscheide. Der dissuasive «Buschtrommeleffekt auf potentielle Asylkandidaten» könne auch erzielt werden, wenn die Beschlüsse aussenpolitisch herabgestuft würden (Dok. 44, dodis.ch/61255). Ähnliche Auswirkungen erhoffte sich das Bundesamt für Flüchtlinge auch durch die Anwendung einer «erweiterten Wegweisungspraxis» bei Kriminellen und Bewerbern mit Doppelidentität aus Sri Lanka, die in zahlreichen Fällen auch zwangsweise vollzogen wurde. Mit 25 000 Tamilinnen und Tamilen, die Mehrheit von ihnen Asylbewerbende, beherbergte die Schweiz eine der grössten Exilgemeinden. Die Behörden nahmen deshalb Berichte über eine teilweise Verbesserung der Menschenrechtslage in Sri Lanka zum Anlass, um einerseits neueinreisende Tamilen, sofern sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden konnten, zu repatriieren und gleichzeitig Massnahmen zu treffen, um die «Remigrationsfähigkeit» derjenigen Tamilinnen und Tamilen herzustellen, die sich, oft unter schwierigen Bedingungen, seit längerer Zeit in der Schweiz aufhielten (Dok. 37, dodis.ch/61413).

«Welche Personen kann man zurückschieben?» Diese Frage stellten sich die Migrationsbehörden auch im Fall von Menschen aus dem zerfallenden Vielvölkerstaat Jugoslawien. Sie betraf die grösste Ausländergruppe in der Schweiz. Über 300 000 fest niedergelassene ehemalige jugoslawische Staatsbürgerinnen und -bürger, Saisonniers, Asylbewerbende, aus humanitären Gründen vorläufig Aufgenommene sowie Besucherinnen und Besucher hielten sich in dem Land auf, während der Kriegsverlauf in ihrer Heimat weiter eskalierte. An einer interdepartementalen Sitzung vom September wurden düstere Szenarien gemalt. Zwar sei momentan im «Asylbereich kein erhöhter Druck festzustellen», doch würde sich dies auf den Winter hin ändern. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit rechnete damit, dass die Zunahme der Arbeitslosenzahlen um 100 000 zu grossen Teilen die im Baugewerbe beschäftigten jugoslawischen Saisonniers, vorwiegend Albaner aus Kosovo und Mazedonien, betreffen würde. Auch bei den Fürsorgebezügen gingen die Behörden von einem starken Anstieg aus. Es galt deshalb Asylsuchende aus Slowenien und Kroatien, wo die Kampfhandlungen stagnierten, zurückzuschieben. Auch die Rückschiebung Geflüchteter sowie saisonaler Arbeitskräfte nach Mazedonien und Kosovo sei vorläufig noch möglich (Dok. 42, dodis.ch/62285). Gleichzeitig liess die Schweiz aus dem kriegsgeplagten Bosnien in humanitären Aktionen hunderte Kinder und weitere schutzbedürftige Personen einreisen. EJPD-Vorsteher Koller zeigte sich im Gespräch mit dem österreichischen Bundespräsidenten Thomas Klestil im November «enttäuscht ob der fehlenden Aufnahmewilligkeit für Flüchtlinge» in Europa, regte eine «sofortige konzentrierte Aktion der Innenminister» an und stellte in Aussicht, dass die Schweiz weitere Hilfesuchende beherbergen würde (Dok. 52, dodis.ch/61315).

Verzahnungen zwischen Innen- und Aussenpolitik

Die Jugoslawienkriege in Verbindung mit der numerischen Grösse und Vielfalt der jugoslawischen Migrationsbevölkerung führte in einer neuen Form vor Augen, wie sehr sich die Schweiz seit den 1960er-Jahren zu einer multikulturellen Gesellschaft entwickelt hatte. In diesem Zusammenhang gerieten auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vermehrt in den Fokus öffentlicher Debatten. Im März 1992 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965, dessen umstrittenste Konsequenz eine Revision des Strafgesetzes war. «Les actes de violence raciste en Suisse et en Europe occidentale en général ainsi que les manifestations d'une certaine xénophobie dans une partie de la population ont renforcé le Conseil fédéral dans sa conviction que le moment était venu pour la Suisse d'adhérer à la convention et de prendre les mesures d'exécution nécessaires», führte Bundespräsident Felber vor der Rechtskommission des Nationalrats aus (Dok. 14, dodis.ch/62607). Ein weiteres Thema, das die Wechselwirkungen zwischen Innen- und Aussenpolitik belegt, war die Räumung des berüchtigten Schweizer «Needle-Parks» im Februar, mit dem Zürich während Jahren weltweit für negative Schlagzeilen gesorgt hatte. Die grösste offene Drogenszene Europas verschwand jedoch mit der Schliessung des Platzspitz weder aus dem Stadtbild noch von der politischen Agenda. «Keinen Moment zu früh» verstärkte auch das EDA sein Engagement für die internationale Drogenpolitik, einem zunehmend prioritären Bereich der bilateralen und multilateralen Aussenpolitik (Dok. 6, dodis.ch/61928). Nicht nur der Aufspürung von Vermögenswerten aus dem Drogenhandel, sondern generell der Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei widmete sich die von den G7-Staaten ins Leben gerufene Financial Action Task Force on Money Laundering, welcher die Schweiz 1992 vorstand. Bundesrat Stich hob in seiner Rede zum Abschluss des Präsidialjahres hervor, der Bankensektor, der im Rahmen des Bruttosozialprodukts der Schweiz fast zehn Prozent ausmachte, müsse «sowohl solvent und leistungsfähig als auch moralisch einwandfrei» sein. Es gelte deshalb «mittels einer wirksamen Finanzmarktaufsicht dafür zu sorgen, dass illegale Operationen abgewehrt oder zumindest eingedämmt» würden, «ohne die legalen Geschäfte zu behindern» (Dok. 25, dodis.ch/61286).

«Die aussenpolitischen Entscheidungen stehen in immer engerem Zusammenhang mit der Innenpolitik», hielt auch die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats in ihrer ersten Sitzung des Jahres fest. Eines der Hauptanliegen der 1990 initiierten Parlamentsreform war die verbesserte Mitwirkung des Parlaments bei der Aussenpolitik. In der Debatte zeigte sich abermals, dass der Bundesrat eine Einschränkung seiner aussenpolitischen Kompetenzen und Handlungsfähigkeit verhindern wollte, während die Kommissionsmitglieder in Aussicht stellten, sich – auch durch eine vermehrte Reisetätigkeit – künftig verstärkt eigene Informationsquellen zu erschliessen. Sie forderten ihr Recht auf Konsultation ein und verlangten vermehrt an der Entscheidungsfindung der Regierung mitwirken zu können (Dok. 3, dodis.ch/62407). Auch die «Kleine Aussenpolitik» der Kantone forderte den Bundesrat heraus. Einerseits war die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Bestandteil des von der Schweiz 1980 unterzeichneten Europäischen Rahmenabkommens. Auf dieser Basis signierten die Schweiz und Italien im Juni einen Vertrag über die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusam-

menarbeit der Kantone Graubünden, Tessin und Wallis mit den benachbarten italienischen Gemeinden und Gebietskörperschaften (Dok. 45, dodis.ch/60763). Gegenüber der jurassischen Regierung jedoch intervenierte Bundespräsident Felber bezüglich der zahlreichen Kooperationsabkommen, die der Kanton mit regionalen Entitäten geschlossen hatte, etwa 1990 mit den damals nicht völkerrechtlich anerkannten Republiken Slowenien, Kroatien und Georgien, oder den laufenden Verhandlungen mit dem Baskenland, die im Widerspruch zur Politik der Schweiz gegenüber der damaligen UdSSR und Jugoslawiens bzw. Spaniens stünden (Dok. 48, dodis.ch/61996). Während Felber die «überaktive» Politik des Kantons Jura zurückzubinden suchte, protestierten auf der anderen Seite die Bergkantone in Bern gegen «wiederholte, schwerwiegende Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Alpenkonvention». Mitte Dezember beklagte sich die Regierung des Kantons Graubünden beim Bundesrat über das «ungebührliche Vorgehen einzelner Beamter sowie involvierter Organisationen», das eine «echte Mitwirkung» bei der Ausarbeitung des Übereinkommens zum Schutz der Alpen «objektiv verunmöglicht» habe. «Das Gefühl, zunehmend fremdbestimmt zu werden, hat in unserem Kanton zu einer demonstrativen Ablehnung des EWR-Vertrages geführt», kommentierte die Kantonsregierung und sistierte die Mitarbeit Graubündens bei der Ausarbeitung der Alpenkonvention und deren Protokollen (Dok. 61, dodis.ch/62230).

Ein bewährtes Instrument nationaler Selbstinszenierung war die Präsentation im Rahmen von Weltausstellungen. Neu waren allerdings die Ansprüche, die an die Darstellung der Schweiz an der Expo 92 im spanischen Sevilla gestellt wurden. Gemäss dem schweizerischen Botschafter in Madrid hätten die Verantwortlichen den Auftrag des Parlaments konsequent erfüllt, indem sie das Land frei von Klischees «in einer unüblichen, unerwarteten und ‹frechen› Art und Weise» präsentierten. «Der Schweizer Pavillon überrascht, erfreut, provoziert und stösst gelegentlich auf Ablehnung», konterte der Diplomat die Kritik «vor allem der älteren Generation», die sich etwa am provokativen Slogan «Suiza no existe» entzündet hatte und mit welcher sich auch das Parlament auseinandersetzte (Dok. 21, dodis.ch/61383). Neben der Kultur erfuhr auch die Wissenschaft eine wachsende Bedeutung für die schweizerische Aussenpolitik. Forschung und Entwicklung seien die einzigen Rohstoffe des Landes, hob der Direktor der Gruppe für Wissenschaft- und Forschung des EDI bei seiner erstmaligen Teilnahme an der Botschafterkonferenz hervor. Der ehemalige ETH-Präsident Heinrich Ursprung, dem 1992 der Rang eines Staatssekretärs verliehen wurde, unterstrich dabei die grenzenlose und globale Dimension der Wissenschaft. «Für mich als Forschungspolitiker ist ganz klar, dass der Beitritt zum EWR und der Beitritt zur EG entscheidende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zukunft des Forschungsplatzes Schweiz sind», endete Ursprung sein Referat: «Die Wissenschaft kennt keinen Alleingang» (Dok. 36, dodis.ch/55890). Die bedeutsamste Rückkoppelung der Innenpolitik auf die Aussenpolitik offenbarte im europapolitischen Schicksalsjahr schliesslich die Volksabstimmung über eben diesen EWR-Vertrag. Neben den Stimmberechtigten in der Schweiz konnten 1992 die rund 380 000 Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland erstmals mittels brieflicher Stimmabgabe an Volksabstimmungen teilnehmen. Die «fünfte Schweiz» hatte bei den «wohl wichtigsten Volksabstimmungen unserer Geschichte» ein «gewichtiges Wort mitzureden», wie sich der Chef des Integrationsbüros, Botschafter Bruno Spinner,

am Auslandschweizer-Kongress in St. Gallen im August 1992 ausdrückte. Neben der anstehenden NEAT-Abstimmung zielte der Spitzenbeamte damit natürlich in erster Linie auf die EWR-Abstimmung. «Im Herzen sind wir verbunden mit der alten Schweiz. Wir möchten sie für immer so bewahren wie sie ist. Wenn wir jedoch nachdenken, mit offenen Augen über die Grenzen nach Europa blicken, so kommen Zweifel auf, ob es doch wohl nicht besser wäre, wenn wir unsere Zukunftschancen durch mitmachen, anstatt durch isolieren, in die eigenen Hände nehmen würden.» Das EWR-Abkommen sei in den Augen des Bundesrats ein entscheidender Schritt in diese Richtung (Dok. 38, dodis.ch/60910).

Bern, Dezember 2022 THOMAS BÜRGISSER und SACHA ZALA

IV. Dokumentenverzeichnis
Table des documents
Indice e sommario dei documenti

1
14.1.1992 *Séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil*
dodis.ch/62343 *des États sur l'état des négociations du GATT*
Deux hauts fonctionnaires du DFEP présentent le projet d'Acte final du directeur général du GATT Dunkel pour le cycle de l'Uruguay. Si la négociation est jugée satisfaisante sur de nombreux points, les aspects agricoles restent difficiles à accepter.

2
14.1.1992 *Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Anerkennung*
dodis.ch/58005 *von Slowenien und Kroatien*
Die Schweiz anerkennt zusammen mit einer repräsentativen Gruppe von Partnerstaaten Slowenien und Kroatien und nimmt diplomatische Beziehungen zu ihnen auf. Dieser Schritt steht im Einklang mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik.

3
20.1.1992 *Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*
dodis.ch/62407 *über die Ziele und Arbeitsweise der Kommission*
Ein Hauptanliegen der Parlamentsreform ist ein grösseres Mitspracherecht des Parlaments in der Aussenpolitik. Die Kommissionen sollten umfassendere Informationen einholen, vermehrt Einfluss nehmen und sich mit den Entscheidungen des Bundesrats auseinandersetzen.

4
3.2.1992 *Gespräche des Bundespräsidenten Felber sowie des Vorstehers*
dodis.ch/61393 *des EVD, Bundesrat Delamuraz, mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng in Bern*
Der Empfang des Hauptverantwortlichen des Tian'anmen-Massakers sorgt für negative Schlagzeilen. Die Gespräche, in deren Zentrum Menschenrechtsfragen stehen, umfassen auch die internationale Lage sowie die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen.

5
4.2.1992 dodis.ch/60457 *Entretiens du Président de la Confédération Felber à l'occasion de la réunion ministérielle de la CSCE à Prague et en marge du WEF à Davos*
Le Président de la Confédération profite de sa visite à Prague pour rencontrer le Président Havel et les Ministres des affaires étrangères de l'AELE. Il se rend ensuite à Davos, où il s'entretient principalement avec des dirigeants de l'ex-URSS.

6
7.2.1992 dodis.ch/61928 *Notiz des EDA über die Aktivitäten der Direktion für internationale Organisationen im Drogenbereich*
Drogenfragen gehören zu den prioritären Themen der schweizerischen und internationalen Politik. Das vermehrte Engagement der Schweiz in den Programmen der UNO, des Europarats sowie der Chemical Action Task Force soll institutionell verankert werden.

7
7.2.1992 dodis.ch/61093 *Rundschreiben des EDA betreffend den begleitenden politischen Prozess zur Klimakonvention*
Bundesrat Cotti und der brasilianische Erziehungsminister Goldemberg versuchen mit einer Intervention bei ausgewählten Staaten die Verhandlungen der Klimakonvention zu deblockieren. Die Demarche soll in erster Linie Druck auf die USA und Japan ausüben.

8
17.2.1992 dodis.ch/59917 *Entretiens du Président de la Confédération Felber avec le Président Bush et le Secrétaire d'État a. i. des USA Eagleburger à Washington*
Le but de la visite est la promotion de la coopération entre le Conseil de l'Europe et les USA dans les domaines d'intérêt commun. Les discussions portent sur le conflit chypriote, l'effondrement de l'URSS et les développements dans les États successeurs.

9
2.3.1992 dodis.ch/61266 *Notiz des EDA betreffend wichtige Angelegenheiten im Dossier Asien-Ozeanien*
Überblick über die Beziehungen zu Taiwan und China, die Weiterführung der neutralen Überwachungskommission in Korea, die Mitwirkung am Wiederaufbau von Kambodscha, den Asylfall Kittu und die Frage der Schliessung der australischen Botschaft in Bern.

10
11.3.1992 dodis.ch/61060 *Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten*
Der Rahmenkredit für Osteuropa soll auf die GUS ausgedehnt werden, damit sich die Schweiz angemessen an den internationalen Hilfsaktionen beteiligen kann. Das Engagement soll sich auf die technische Zusammenarbeit sowie die Finanzhilfe beschränken.

11
26.3.1992 *Discours du Président de la Confédération Felber à la Conférence du désarmement à Genève*
dodis.ch/61983
La fin de la guerre froide et les progrès de la paix n'ont pas éliminé tous les potentiels de conflit. La Suisse manifeste sa disponibilité en déposant la candidature de Genève comme siège de la future organisation de contrôle des armes chimiques.

12
1.4.1992 *Aussprachepapier des EDA an den Bundesrat betreffend Bericht über die schweizerische Neutralität*
dodis.ch/59120
Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe Neutralität soll auf der Grundlage des Berichts der Studiengruppe einen weiteren Bericht über die Neutralität verfassen, der in den Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik eingebaut werden soll.

13
8.4.1992 *Gespräch von EVD-Staatssekretär Blankart mit dem russischen Vizeaussenminister Lawrow in Bern*
dodis.ch/58206
Gesprächsthemen sind die sowjetischen Zahlungsausstände gegenüber Schweizer Exporteuren, die Überprüfung der bestehenden bilateralen Verträge, die Bestellung einer Gemischten Wirtschaftskommission und der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen.

14
10.4.1992 *Séance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national sur l'adhésion de la Suisse à la Convention contre le racisme*
dodis.ch/62607
Les actes de violence raciste ainsi que les manifestations d'une certaine xénophobie ont renforcé le Conseil fédéral dans sa conviction que le moment était venu pour la Suisse d'adhérer à la convention de 1965 et de revoir le droit pénal y relatif.

15
13.4.1992 *Séance extraordinaire du Conseil fédéral sur l'intégration européenne et sur le message sur l'EEE*
dodis.ch/57333
Débat tant sur la structure que le fond du troisième rapport sur l'intégration européenne. Certains pensent qu'il est un pamphlet pour l'adhésion et qu'il faudrait d'abord insister sur l'EEE. Des désaccords demeurent concernant le calendrier.

16
24.4.1992 *Gespräche des Bundespräsidenten Felber mit UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali in Bern*
dodis.ch/58969
Die Arbeitssitzung dreht sich um das Peacekeeping im Allgemeinen und insbesondere in Jugoslawien und der Westsahara, um die Entwicklung des UNO-Sitzes Genf, die Libyen-Sanktionen und die Palästinafrage sowie die Finanzkrise der Vereinten Nationen.

17
12.5.1992
dodis.ch/62375
Gespräche des Bundespräsidenten Felber und des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz, mit der EG-Troika in Lissabon, Den Haag und London sowie bei Kommissionspräsident Delors in Brüssel
Besuchszweck ist die Erläuterung der schweizerischen Integrationspolitik und die Erkundung der Erweiterungsvorbereitungen in der EG. Die portugiesische Präsidentschaft rät zur raschen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, die Kommission dagegen bremst.

18
19.5.1992
dodis.ch/58958
Séance extraordinaire du Conseil fédéral sur la question d'une adhésion de la Suisse à la CE
Le Conseil accepte le Message sur l'EEE et le rapport sur l'adhésion à la CE. La question du moment opportun pour déposer une demande d'ouverture de négociation pour l'adhésion est débattue. Il est finalement décidé d'avancer le plus vite possible.

19
25.5.1992
dodis.ch/61222
Gespräch von EVD-Staatssekretär Blankart mit dem Präsidenten des African National Congress, Mandela, in Genf
Der Mehrheitsführer des künftigen nicht-rassischen und demokratischen Südafrikas erbittet finanzielle Beiträge und interessiert sich für die wirtschaftliche Zusammenarbeit, obwohl die Schweiz bei der schwarzen Bevölkerung ernsthafte Imageprobleme habe.

20
26.5.1992
dodis.ch/60663
Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Nachtragskreditbegehren für die Bekämpfung der Dürre im südlichen Afrika und für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkriegs
In Afrika sind 18 Mio. Menschen vom Hungertod bedroht und im Jugoslawienkonflikt erwächst der Schweiz eine besondere moralische Verpflichtung. Für humanitäre Hilfsmassnahmen zur Linderung der Not werden Beiträge von insgesamt 25 Mio. CHF bewilligt.

21
5.6.1992
dodis.ch/61383
Schreiben des schweizerischen Botschafters in Madrid über den Schweizer Pavillon an der Expo 92 in Sevilla
Im Schweizer Pavillon an der Weltausstellung in Sevilla wird das Land in einer unüblichen, unerwarteten und «frechen» Art frei von Klischees dargestellt. So ist es nicht verwunderlich, dass dieser Auftritt provoziert und auch auf Ablehnung stösst.

22
22.6.1992
dodis.ch/61051
Rapport succinct de la délégation suisse à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
Les principaux résultats de la CNUED de Rio sont listés dans le rapport. La Suisse aurait souhaité plus d'engagement sur certains points. Pour le processus de suivi de la conférence, la Suisse essaie de localiser les institutions concernées à Genève.

23
24.6.1992 *Réunion de la Délégation chargée de la constitution du groupe*
dodis.ch/60948 *de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods*
La stratégie de la Suisse vise à créer une «constituency» avec la Pologne, la Turquie et certaines républiques asiatiques de l'ex-URSS. Les USA soutiennent la revendication suisse de disposer d'une représentation adéquate au FMI et à la Banque mondiale.

24
25.6.1992 *Notiz des EDA betreffend bilaterale Beziehungen zu Libyen und*
dodis.ch/61220 *UNO-Sanktionen*
Die Beziehungen dürfen als korrekt bezeichnet werden. Die Schweiz beteiligt sich an den aufgrund des Lockerbie-Anschlags verhängten UNO-Sanktionen gegen Libyen und wurde angegangen, in diesem Zusammenhang ihre Guten Dienste zur Verfügung zu stellen.

25
25.6.1992 *Rede des Vorstehers des EFD, Bundesrat Stich, an der Plenarsitzung*
dodis.ch/61286 *der Financial Action Task Force on Money Laundering in Lugano*
Geldwäscherei ist ein globales Phänomen, weshalb der internationalen Zusammenarbeit eine vorrangige Bedeutung zukommt. Illegale Operationen sollen mittels einer wirksamen Finanzmarktaufsicht eingedämmt werden, ohne die legalen Geschäfte zu behindern.

26
6.7.1992 *Gespräche des Vizepräsidenten des Bundesrats Ogi mit dem*
dodis.ch/60044 *beninischen Präsidenten Soglo in Bern*
Beim ersten offiziellen Arbeitsbesuch eines Staatschefs des westafrikanischen Landes in der Schweiz kommen die politische und wirtschaftliche Situation in Benin, der Demokratisierungsprozess in Afrika sowie die Entwicklungszusammenarbeit zur Sprache.

27
10.7.1992 *Notiz von Bundesrat Ogi über den KSZE-Gipfel von Helsinki*
dodis.ch/61951 Das Treffen steht im Zeichen der Konfliktverhütung und der Bewältigung der Krisen in Osteuropa. Zu den Schweizer Prioritäten gehören das Peacekeeping, die friedliche Streitbeilegung, der Schutz von Minderheiten und Umwelt sowie die Rüstungskontrolle.

28
12.7.1992 *Gespräche des Vizepräsidenten des Bundesrats Ogi am Rande des*
dodis.ch/61195 *KSZE-Gipfeltreffens in Helsinki*
Bundesrat Ogi kann bei den neu unabhängigen Republiken Zentralasiens und des Kaukasus die politischen Kontakte knüpfen und auf höchstem Niveau die Bildung einer Ländergruppe unter schweizerischer Führung in den Bretton-Woods-Institutionen aufgleisen.

29
14.7.1992
dodis.ch/59914
Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, avec le Premier Ministre chinois Li Peng et le Ministre du commerce extérieur Li Lanqing à Beijing
La visite a pour but de resserrer les liens économiques entre la Suisse et la Chine. L'importante délégation mixte réaffirme son intérêt pour le partenaire chinois et discute de libéralisation ainsi que de la réintégration de la Chine au GATT.

30
30.7.1992
dodis.ch/60896
Notice du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP sur la stratégie d'information concernant l'intégration européenne
Le Conseil fédéral ne mène pas une campagne de propagande, mais d'information à l'égard de l'importante votation sur l'EEE. Les moyens mis en œuvre consistent en diverses publications et manifestations, ainsi qu'une ligne téléphonique spéciale.

31
6.8.1992
dodis.ch/60621
Telefonkonferenz des Bundesrats betreffend Bildung einer Ländergruppe unter schweizerischer Leitung in IWF und Weltbank
Die Türkei lässt das schweizerische Angebot unbeantwortet und die USA legen nahe, die Schweiz solle auf die Bildung einer Ländergruppe verzichten. Als Alternative verbleibt die Bildung einer Gruppe mit Polen und weiteren Staaten, aber ohne die Türkei.

32
6.8.1992
dodis.ch/61399
Aktueller Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Islamischen Republik Iran
Information über die Festhaltung des Schweizer Geschäftsmannes Hans Bühler in Teheran, den Fall Sarhadi, die Stürmung der iranischen Vertretung in Bern durch Volksmudschahedin, das Rechtshilfegesuch im Mordfall Radjavi sowie die Tätigkeit des IKRK im Iran.

33
[10.8.1992...]
dodis.ch/60997
Séance de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national sur l'EEE
Bilan des résultats des négociations sur l'EEE. Le Conseil fédéral affirme sa volonté d'ouvrir des négociations avec la CE en vue d'une adhésion à moyen terme. Le Conseiller national Blocher demande quant à lui de forcer des accords bilatéraux.

34
11.8.1992
dodis.ch/61955
Stellungnahme zum Diskussionspapier des EMD betreffend Autonome Verteidigungsfähigkeit und Neutralität
Sofern sich die Schweiz nicht mehr autonom verteidigen kann, wäre die Beibehaltung der Neutralität gefährlich und stattdessen eine Integration in die NATO angezeigt. Notwendige sicherheitspolitische Kooperationen können bereits heute angegangen werden.

35
12.8.1992 *Thesen der Arbeitsgruppe Eurovision für die schweizerische Europapolitik als Diskussionsgrundlage für die Botschafterkonferenz*
dodis.ch/55907 Die EG-Mitgliedschaft bildet den Schlüssel für eine auf die Mitgestaltung ihres aussenpolitischen Umfeldes bedachte Schweiz. Insofern ist der EG-Beitritt kein Ziel der Schweizer Aussenpolitik, sondern ein Mittel, um ihr zur Entfaltung zu verhelfen.

36
18.8.1992 *Referat von EDI-Staatssekretär Ursprung über internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit an der Botschafterkonferenz*
dodis.ch/55890 Kein anderer Gesellschaftsbereich ist so sehr auf die internationale Zusammenarbeit ausgerichtet wie die Wissenschaft. Der Beitritt zum EWR und zur EG sind entscheidende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zukunft des Forschungsplatzes Schweiz.

37
18.8.1992 *Schweizerische Asyl- und Flüchtlingspolitik im ethnischen Konflikt und Bürgerkrieg Sri Lankas*
dodis.ch/61413 Da sich die Menschenrechtslage in Sri Lanka teilweise verbessert hat, verfolgt die Schweiz eine erweiterte Wegweisungspraxis gegenüber den 25 000 Tamilinnen und Tamilen in der Schweiz und bemüht sich um die Herstellung ihrer Remigrationsfähigkeit.

38
21.8.1992 *Aktuelle integrationspolitische Standortbestimmung des Chefs des Integrationsbüros EDA/EVD am Auslandschweizer-Kongress in St. Gallen*
dodis.ch/60910 Die rund 380 000 Auslandschweizerinnen und -schweizer können bei den Volksabstimmungen über die NEAT und den EWR erstmals brieflich teilnehmen. Gerade in Bezug auf die Sozialversicherungen wirkt sich ein EWR-Beitritt auch auf ihre Lebensumstände aus.

39
24.8.1992 *Sitzung des Ständerats über die Anpassung des Bundesrechts (Eurolex)*
dodis.ch/60990 Bei einem Ja zum EWR müssen diverse Gesetze an das EG-Recht angepasst werden. Das Eurolex-Programm ist die grösste Rechtsrezeption der Schweiz. Die Berichterstatter der ständigen Kommissionen äussern sich positiv über die Ergebnisse ihrer Arbeiten.

40
24.8.1992 *Antwort des Bundesrats auf eine parlamentarische Anfrage betreffend die Kürzung der Entwicklungshilfe*
dodis.ch/61423 Die Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt treffen die Entwicklungszusammenarbeit zu einem Zeitpunkt, da der internationale Druck auf die Schweiz wächst, in diesem Bereich mehr zu leisten. Verschiedene Programme und Projekte mussten gekürzt werden.

41
2.9.1992
dodis.ch/62733
Question du siège suisse dans les conseils d'administration des institutions de Bretton Woods
La Suisse annonce la composition de son groupe de vote en vue de créer et briguer un siège du conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Deux scénarios sont possibles: soit le groupe est démembré, soit les USA acceptent un 24ème siège.

42
3.9.1992
dodis.ch/62285
Interdepartementale Sitzung betreffend Einreise-, Aufenthalts- und Ausreisebedingungen für Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien
Mit Dauer des Konflikts ist im Asylbereich wie bei den Arbeitslosenzahlen und der Fürsorge mit mehr Druck und steigenden Kosten zu rechnen. Sowohl bezüglich Saisonniers wie auch Geflüchteten braucht es klarere Weisungen zu Aufnahme und Rückschiebung.

43
7.9.1992
dodis.ch/62535
Participation de la Suisse à des missions internationales d'observations d'élections
Tour d'horizon des instruments à disposition dans l'assistance au domaine électoral. La Suisse possède un groupe d'environ 40 personnes pour effectuer des observations électorales et a participé à une douzaine de missions multilatérales et bilatérales.

44
21.9.1992
dodis.ch/61255
Die Anwendung des Safe-Country-Konzepts aus der Sicht des EDA
Die Praxis verfolgungssichere Staaten zu bezeichnen, um Asylgesuche rasch behandeln zu können, entfaltet eine abschreckende Wirkung. Doch gegenüber den Safe Countries gilt sie als aussenpolitisch problematischer Persilschein in Sachen Menschenrechte.

45
5.10.1992
dodis.ch/60763
Proposta del DFAE al Consiglio federale sull'accordo tra Svizzera e Italia sulla cooperazione regionale transfrontaliera
I cantoni confinanti con l'Italia, rispettivamente Grigioni, Ticino e Vallese, sono interessati a sviluppare – nel quadro della Convenzione europea – forme più intense di cooperazione con le collettività e le autorità territoriali italiane limitrofe.

46
6.10.1992
dodis.ch/61100
Gespräche des Vorstehers des EMD, Bundesrat Villiger, mit der finnischen Verteidigungsministerin sowie den schwedischen und österreichischen Verteidigungsministern
Der informelle Meinungsaustausch dreht sich um die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die Perspektiven einer europäischen Sicherheitsarchitektur. Die Neutralität wird nicht mehr als gemeinsame Basis für politisches Handeln angesehen.

47
20.10.1992
dodis.ch/60739
Gespräche des Vorstehers des EVED, Bundesrat Ogi, mit dem japanischen Premierminister Miyazawa, sowie den Ministern für Verkehr, Post und Telekommunikation
Nach dem Meinungsaustausch mit dem Regierungschef über die europäische Integration und die Neutralität stehen bei den Gesprächen mit den Fachministern Japans Erfahrungen betreffend Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung im Vordergrund.

48
21.10.1992
dodis.ch/61996
Entretien du Chef du DFAE, le Président de la Confédération Felber, avec le Ministre jurassien Lachat
Le Chef du DFAE Felber évoque la politique suractive menée par le canton du Jura en matière de conclusion d'accords de coopération avec des entités régionales étrangères. Cela peut engendrer des difficultés politiques pour la Confédération.

49
22.10.1992
dodis.ch/62755
Eröffnung eines Verbindungsbüros der palästinensischen Befreiungsbewegung (PLO) in Bern
Staatssekretär Kellenberger schlägt vor, dem Anliegen der PLO als Vertreterin des palästinensischen Volkes zu entsprechen und den Direktor des bereits bestehenden PLO-Büros bei der UNO in Genf als «offiziellen Gesprächspartner» des EDA zu bezeichnen.

50
27.10.1992
dodis.ch/61464
Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Kandidatur Genfs als Sitz für das Büro des Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs der KSZE
Nachdem es den KSZE-Teilnehmerstaaten gelungen ist, ein substantielles Paket von Massnahmen für die friedliche Streitbeilegung zu schnüren, schlägt die Schweiz Genf als künftigen Sitz für das Büro des KSZE-Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs vor.

51
5.11.1992
dodis.ch/60694
Proposition du DFAE au Conseil fédéral concernant l'ouverture d'une ambassade à Tachkent
Parce qu'il s'avère extrêmement difficile de desservir les États de l'Asie centrale depuis Moscou, la Suisse ouvre une ambassade en Ouzbékistan, le pays le plus important de la région, qui sera également responsable du Tadjikistan et du Kirghizistan.

52
16.11.1992
dodis.ch/61315
Gespräche von Bundespräsident Felber sowie den Bundesräten Ogi, Koller und Villiger mit dem österreichischen Präsidenten Klestil und Aussenminister Mock
Die Gespräche drehen sich um die europäische Integration und die NEAT, die Bereiche Sicherheitspolitik und Neutralität sowie um den Krieg in Jugoslawien, insbesondere bezüglich der Aufnahme von Flüchtlingen und des Transits jugoslawischer Saisonniers.

53
17.11.1992
dodis.ch/61447
Entretiens du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Imboden, à Buenos Aires et à Santiago de Chile
Une mission économique mixte s'est rendue en Argentine et au Chili dans le but de soutenir le processus des réformes et de renforcer les échanges en parlant avec les Présidents Menem et Aylwin ainsi qu'avec des représentants de ces États et du secteur privé.

54
20.11.1992
dodis.ch/60741
Entretiens du Président de la Confédération Felber avec le Président français Mitterrand à Paris et le Ministre des affaires étrangères britannique Hurd à Londres
Le déjeuner au Palais de l'Élysée a porté sur la votation EEE et la ratification du traité de Maastricht. L'intégration européenne, le conflit dans l'ex-Yougoslavie et la situation dans l'Europe de l'Est sont abordés avec les britanniques.

55
2.12.1992
dodis.ch/60645
Positions de base et efforts de la Suisse face à la guerre sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie
La Suisse s'engage notamment à travers l'accueil de réfugiés, un soutien financier aux organisation humanitaires, la CSCE et la Conférence de Londres/Genève. Elle applique le régime de sanctions de l'ONU et participe à la FORPRONU.

56
8.12.1992
dodis.ch/62551
Kampagne zugunsten Genfs als Sitz für die Kommission für nachhaltige Entwicklung
Der Entscheid des UNO-Generalsekretärs, das Sekretariat der CSD in New York anzusiedeln, muss im Kontext der Restrukturierungen innerhalb der UNO gesehen werden. Die schweizerische Kampagne zugunsten Genfs kann trotzdem als Erfolg bezeichnet werden.

57
9.12.1992
dodis.ch/61144
Die Auflösung der ČSFR und ihre Folgen
Trotz des zwiespältigen Eindrucks, den die Auflösung hinterlässt, soll die Schweiz Tschechien und die Slowakei anerkennen. Mit den Nachfolgestaaten muss die Weiterführung der Verträge und die Aufnahme in internationale Organisationen geklärt werden.

58
11.12.1992
dodis.ch/60622
Discussion du Conseil fédéral sur sa réaction à la votation sur l'EEE
On constate une scission entre la Suisse romande et alémanique, ainsi qu'entre les autorités politiques et le peuple. Il s'agit d'une véritable crise de confiance. Le résultat ne doit toutefois pas être interprété comme une «Absage» à l'Europe.

59
15.12.1992
dodis.ch/62528
Notiz zum Beitrag des EDA für das Kapitel Sicherheitspolitik des Geschäftsberichts des Bundesrats
Überblick zur Beteiligung der Schweiz an friedenserhaltenden Operationen der UNO, insbesondere in der Westsahara. Erstmals fand ein Ausbildungskurs für Militärbeobachter statt und ab 1994 könnte ein Schweizer Blauhelmbataillon zur Verfügung stehen.

60
16.12.1992 *Entretiens du Président de la Confédération Felber avec les Ministres*
dodis.ch/60956 *des affaires étrangères de la CE lors de la Réunion du Conseil de la CSCE à Stockholm*
Des sentiments de tristesse sont exprimés suite au résultat négatif du 6 décembre. Aucune incompréhension à l'égard de la Suisse – et encore moins d'hostilité – n'est manifestée. Au contraire, on témoigne beaucoup de sympathie pour le «camp du oui».

61
16.12.1992 *Die Regierung des Kantons Graubünden an den Bundesrat*
dodis.ch/62230 *betreffend Alpenkonvention*
Die Kantonsregierung beschwert sich über die Verhandlungsführung bei der Alpenkonvention. Eine wirksame Vertretung der Interessen der Bergbevölkerung sei unter diesen Umständen nicht möglich. Die Bündner Regierung sistiert deshalb die Zusammenarbeit.

62
18.12.1992 *Der Vorsteher des EMD, Bundesrat Villiger, an Bundespräsident*
dodis.ch/61267 *Felber betreffend sicherheitspolitische Annäherung der Schweiz an die NATO und die WEU*
Die Schweiz will in der europäischen Sicherheitspolitik eine aktive Rolle spielen. Gleich der übrigen Neutralen soll durch intensiveren Austausch eine Annäherung an NATO und WEU gesucht werden, ohne eine direkte militärische Kooperation einzuleiten.

V. Dokumente
Documents
Documenti

Bundespräsident René Felber beim Neujahrsempfang für das diplomatische Corps in der Wandelhalle des Bundeshauses am 10. Januar 1992 (Keystone-SDA, Keystone, 43274516 (RM)).

1

dodis.ch/62343 *Extrait*

Séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États du 9 janvier 1992[1]

ÉTAT DES NÉGOCIATIONS DU GATT[2]

Confidentiel Berne, 14 janvier 1992

[…][3]

M. *Girard*, ambassadeur: Je tenterai de présenter le projet d'acte final présenté par M. Dunkel le 20 décembre 1991[4] en me concentrant sur un nombre limité de points susceptibles d'intéresser particulièrement la commission.

Préalablement, précisons que les négociateurs se retrouveront à Genève le 13 janvier prochain pour faire état de la première prise de position de leurs gouvernements à M. Dunkel.[5]

Au stade de notre propre évaluation, il s'agira essentiellement lundi prochain de situer l'acceptabilité de notre projet comme base de négociations en vue de la finalisation de l'accord. Il ne s'agit vraisemblablement pas d'une situation qui nous acculerait à accepter ou à rejeter l'ensemble du paquet, car:

– certaines négociations doivent se poursuivre quant à l'accès au marché,
– il faut trouver une forme juridique à l'ensemble de l'accord,
– des incohérences et des désaccords subsistent encore entre partenaires de la négociation.

---

1 CH-BAR#E1050.38#2000/83#1* (3). *La séance s'est tenue de 9h30 à 13h35 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller aux États Luregn Mathias Cavelty, sont présents comme invités pour traiter du point* 4.3.2 État des négociations du GATT*: le Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, l'Ambassadeur Pierre-Louis Girard, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, Jean-Claude Piot, le Directeur de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) du DFEP, le Ministre Luzius Wasescha, Chef de la section Commerce mondial, GATT de l'OFAEE et Oscar Zosso, Vice-directeur de l'OFAEE. Le procès-verbal particulier I est pris sous la responsabilité des Secrétaires de la Commission Alfred Aebi, Antonio Bitterli et Philippe Weber. Pour le procès-verbal complet de la séance du 9 janvier 1992, cf.* dodis.ch/60887.

2 *Pour l'état des négociations du GATT dans les années précédentes, cf. DDS 1990, doc. 20,* dodis.ch/54816*, et doc. 57,* dodis.ch/54822*; DDS 1991, doc. 5,* dodis.ch/58864*, et la compilation thématique* Cycle de l'Uruguay (1986–1994), dodis.ch/T1419.

3 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/62343.

4 Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations *du 20 décembre 1991,* GATT doc. MTN.TNC/W/FA. *Pour une évaluation préliminaire de ce projet, qui est présenté par le Directeur général du GATT, Arthur Dunkel, cf. la note d'information du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, au Conseil fédéral du 28 décembre 1991,* dodis.ch/58352.

5 *Pour un récit de cette réunion, cf. le télex hebdomadaire 4/92 du 20 janvier 1992,* dodis.ch/62345.

Nous ne sommes donc pas au bout de nos travaux, et des ajustements restent à faire.

1) *Accès au marché:* la négociation porte sur la réduction ou l'élimination des tarifs douaniers et des mesures non tarifaires à la frontière. Les objectifs fixés à Montréal, lors de la «mid-term review» portaient sur la réduction globale de tarifs au moins égale à 33% en moyenne, une consolidation de ces tarifs, c'est-à-dire le niveau à partir duquel les droits ne peuvent plus être relevés, ainsi qu'une harmonisation de ceux-ci, c'est-à-dire une réduction des taux les plus élevés pour les pays – telle la Suisse – qui les pratiquent.[6] À ce stade on peut déjà relever les éléments positifs suivants: l'Uruguay Round produira une vaste consolidation des tarifs et des mesures non tarifaires. Ceci augmentera la prévisibilité et la sécurité des conditions d'exportation. Pour la première fois, un vaste nombre de pays en développement consolideront et abaisseront leurs tarifs.

– L'objectif de la réduction des tarifs fixée à Montréal a été non seulement atteint, mais dépassé dans les secteurs suivants: produits pharmaceutiques, chimie, équipements médicaux, électronique, domaines importants pour l'industrie suisse dans lesquels nous pensons pouvoir réaliser un quasi libre-échange mondial.

– Un démantèlement de la zone grise dans le domaine de l'acier est prévu.[7] Enfin, grâce à la clause de la nation la plus favorisée, la Suisse pourra bénéficier de concessions négociées bilatéralement entre d'autres partenaires, notamment entre les USA et la CEE.

Le flux de commerce que représente ce volet – en sus du flux de libre-échange avec la CEE et l'AELE – représente 30 milliards de francs d'exportations contre 15 milliards de francs d'importations.

2) *Les services:*[8] le point essentiel à relever est que ceux-ci seraient introduits sur la base du projet d'acte final dans le système multilatéral commercial. Pour la première fois, des conditions-cadres, une certaine sécurité juridique et un processus en vue de la libéralisation des échanges de services – qui comptent en Suisse pour 60% de l'activité économique – seraient établis. L'essentiel de l'accord sur les services comprend des obligations générales, la clause de la nation la plus favorisée, auxquelles s'ajoute la reconnaissance de la légitimité des espaces économiques intégrés tels que l'EEE. Il contient déjà un certain nombre de dispositions spécifiques pour les secteurs de services à caractère particulier tels que télécommunications, services financiers, transports aériens ou mouvements temporaires de personnes physiques prestataires de services. Ce dernier aspect est en conformité avec la législation suisse; quant aux services financiers, les résultats sont décevants, mais notre secteur bancaire et financier estime qu'un pas important a été néanmoins accompli.

3) La question *de la propriété intellectuelle* a été abordée pour deux motifs fondamentaux: primo, l'inadéquation qui existait entre les systèmes nationaux

---

6 *Pour la réunion à mi-parcours des ministres responsables du GATT à Montréal du 5 au 9 décembre 1988, cf. la compilation* dodis.ch/C2292.

7 *Cf. la notice de l'OFAEE du 19 août 1992 sur les négociations sectorielles sur l'acier,* dodis.ch/62983.

8 *Sur l'importance pour la Suisse de l'inclusion des services dans le cycle de l'Uruguay, cf. le compte-rendu du Chef de section de l'OFAEE, Martin von Walterskirchen, du 17 décembre 1990,* dodis.ch/56730. *Pour un bilan des avancées sur les négociations relatives aux services, cf. le PVCF Nº 2064 du 23 octobre 1991,* dodis.ch/57561.

de protection dans le monde et secundo, l'absence totale d'un mécanisme de règlement des différends en cas de violation des droits de propriété intellectuelle. Les objectifs poursuivis par tous les participants ont été de parvenir à un système cohérent mettant en œuvre des normes minimales. L'accord sur la propriété intellectuelle représente un saut qualitatif majeur en matière de droit économique international et de coopération internationale. Pour la première fois, il donne une dimension multilatérale aux dispositions des conventions internationales en les adoptant comme normes minimales. Il établit un lien avec le droit GATT qui permet aux titulaires de droits de propriété intellectuelle d'y avoir recours. Il s'appuie en outre sur la clause de la nation la plus favorisée.[9]

La Suisse tirerait bénéfice des éléments suivants:

- la clause de la nation la plus favorisée évitera une discrimination liée à des accords bilatéraux en matière de propriété intellectuelle, comme c'était le cas par le passé entre les USA et la Corée;[10]
- l'accord contient une protection des marques de haute renommée (ce qui est favorable à la Suisse);
- il protège les indications géographiques dont le pouvoir de marketing grandit, ce qui a une incidence sur notre label suisse;
- il protège les dessins et les modèles industriels, ce qui protège notre industrie textile contre les actes de piratage;
- en matière de brevets, on a pu s'accorder sur une validité minimale de 20 ans dans tous les domaines techniques, y compris dans le domaine pharmaceutique.

Dans l'ensemble il s'est produit un saut qualitatif décisif pour l'industrie suisse puisque la propriété intellectuelle est mieux défendue.[11]

4) Dans le domaine des *règles*,[12] les efforts ont porté sur la précision et le renforcement des dispositions en matière de sauvegarde, c'est-à-dire d'actions qu'un gouvernement peut légitimement prendre dans des situations particulières pour se protéger, même en situation de commerce loyal.

Dans le domaine des subventions industrielles, celui qui les accorde devra prouver qu'il ne porte pas préjudice à ses concurrents.

Des progrès, quoique limités, sont à relever en matière de procédure antidumping.

Malgré la modestie des résultats dans ce secteur, nous avons réussi toutefois à introduire le sujet des investissements internationaux.

Le domaine des règles est primordial puisqu'il précise les conditions du droit international économique et qu'il permet à des pays de petite et moyenne importance tels que la Suisse de se protéger contre le harassement des puissances plus

---

9 *Cf. le PVCF N° 2064 du 23 octobre 1991,* dodis.ch/57561*, pp. 16–18.*

10 *Sur la question de la discrimination des exportations suisses en Corée du Sud par rapport aux produits des États-Unis d'Amérique, cf. notamment la note d'information sur la visite à Séoul du Conseiller fédéral Delamuraz du 16 au 18 septembre 1988,* dodis.ch/61119*.*

11 *Sur l'importance de la propriété intellectuelle pour la Suisse, cf. l'exposé du Directeur adjoint de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle du DFJP, Thomas Cottier, du 30 avril 1990,* dodis.ch/56702*.*

12 *Le domaine des règles comprend* «la sauvegarde, les subventions, l'antidumping, les normes, les sauvegardes en cas de difficultés de la balance des paiements et *[…]* les investissements»*, cf. la note d'information du Conseiller fédéral Delamuraz au Conseil fédéral du 28 décembre 1991,* dodis.ch/58352*, p. 3.*

grandes. C'est un progrès vers l'augmentation de l'arsenal de nos exportateurs leur permettant de lutter au niveau international. M. Piot traitera de l'agriculture. Les résultats substantiels que je viens de présenter s'accompagneront d'un effort pour mettre en place une organisation multilatérale du commerce qui a pour objet de mettre fin à 40 ans de statut provisoire du GATT.

M. *Piot:* Pour l'Office fédéral de l'agriculture, le projet d'accord final est excessif et déséquilibré.[13] M. le secrétaire d'État Blankart a usé de litote en disant qu'il fallait légèrement améliorer l'accord. Je pense qu'il y a beaucoup à faire pour que cet accord devienne acceptable dans ce secteur. Les propositions dans le domaine agricole sont considérées par les milieux agricoles comme totalement inacceptables.[14] Nous pensons qu'elles vont dans la bonne direction mais qu'elles vont effectivement trop loin. Le rejet dans les milieux paysans est catégorique.[15] Même les représentants de l'industrie agro-alimentaire sont très critiques à l'égard de tout ce qui touche le «Schoggi Gesetz».[16]

Dans ces circonstances, nous pensons que la Suisse ne peut pas accepter le volet agricole tel qu'il se présente actuellement. Il serait souhaitable que des réserves fermes soient émises à l'égard du texte actuel pour les raisons suivantes:

1) Il se produit une ingérence démesurée dans les politiques nationales. Si les propositions contenues dans le projet d'accord final devaient se réaliser, la politique agricole suisse serait décidée à Genève, et non à Berne. En termes quelque peu schématiques, la Suisse n'aurait plus que la possibilité de définir les montants de paiements directs à verser à l'agriculture.

Si l'accord est accepté dans sa forme actuelle, ou 50 000 exploitations devront fermer, ou il faudra 3 à 4 milliards de francs de subventions supplémentaires de la part de la Confédération.[17]

2) Nous souhaiterions un traitement identique de toutes les parties contractantes, ceci indépendamment de leur influence négative sur les marchés mondiaux. En effet, le projet d'accord final ne tient pas compte des «Vorleistungen», par exemple, de la planification efficace de la production, ni des taux d'autoapprovisionnement. Aucune différence n'est faite entre les subventions qui perturbent les marchés mondiaux et celles qui sont destinées à diminuer le prix des marchandises sans pour autant que celui-ci devienne inférieur au prix mondial.

---

13 *Une évaluation exactement identique se retrouve dans la notice de l'Office fédéral de l'agriculture du DFEP au Conseiller fédéral Delamuraz du 9 janvier 1992, cf.* dodis.ch/63459.

14 *Pour les* Négociations internationales sur la politique agricole (1990–1995)*, cf. la compilation thématique* dodis.ch/T1810.

15 *Cf. à ce propos la notice du 8 janvier 1992 de la Cheffe de section de l'OFAEE Barbara Rigassi au sujet de la position des différentes organisations patronales sur le projet d'acte final,* dodis.ch/62821*, ainsi que la lettre de l'Union suisse des paysans au Conseil fédéral du 13 avril 1992,* dodis.ch/62309.

16 *Le* «Schoggigesetz»*, en français* «Loi chocolatière»*, régit les contributions étatiques à l'exportation des produits à base de farine et de lait suisse, y compris les produits chocolatiers, cf.* Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés *du 13 décembre 1974, RO, 1976, pp. 927–930. Cf. aussi à ce propos le PVCF N° 2537 du 26 novembre 1990,* dodis.ch/54813.

17 *Des estimations de l'impact de l'accord sur la paysannerie suisse sont faites en 1990 par le Conseil fédéral, cf. DDS 1990, doc. 36,* dodis.ch/54935.

C'est en somme un libre-échange pur et dur s'inspirant en quelque sorte de l'attitude des USA – cf. le voyage actuel du président Bush en Extrême-Orient –, qui nous paraît anti-démocratique. M. Mermaz, Ministre de l'agriculture de la France, disait récemment que cet accord, s'il aboutissait, reviendrait à payer les paysans européens pour qu'ils ne produisent rien afin de permettre d'inonder le marché de produits américains ou australiens.

3) Le délai de mise en œuvre de 6 ans est beaucoup trop court. Il y a encore, dans les équipes de négociateurs – ce n'est pas le cas de la Suisse – des personnes qui croient pouvoir bouger les paysans comme des pions – des «Buur» – dans un jeu d'échecs. On ne tient pas compte des aspects écologiques, pourtant si importants en Suisse, en n'imposant pas de normes quant aux modes de production, ce qui serait une discrimination en matière de concurrence.[18] Dans le projet discuté il y a deux ans, on avait parlé d'un délai minimum de 10 ans. Rappelons que le Conseil fédéral étudie actuellement le 7ème rapport sur l'agriculture,[19] et qu'il prendra sa décision finale le 22 janvier, avant de soumettre le projet aux Chambres.[20] Vous verrez que ce 7ème rapport contient des propositions qui vont très loin dans le sens d'une réforme. Nous allons loin, mais les propositions du GATT vont trop loin.

4) La tarification généralisée sans exceptions est inacceptable. Rappelons que la Suisse, en octobre 1990, a été d'accord de mettre en place une tarification partielle qui aurait surtout touché les secteurs non soumis à des restrictions de production suisses.[21] La généralisation est une mesure excessive et trop compliquée à mettre en œuvre.

5) La clause de sauvegarde est inefficace et peu opérationnelle, puisqu'il n'est possible de l'invoquer que si dans un délai de 3 ans, les importations dépassent de 25% les importations anciennes.

6) Quant au «Schoggi Gesetz», les contributions sont considérées comme des subventions à l'exportation, alors que pour nous, elles sont considérées comme une compensation des différences de prix. Vouloir les inclure dans les règles du GATT en agriculture reviendrait à les payer deux fois. Finalement, nous craignons une approche trop bureaucratique et difficilement applicable, en tout cas dans la phase de transition. Nous ne sommes pas opposés à une adaptation sensible et forte de la politique agricole suisse telle qu'elle vous sera soumise dans le 7ème rapport sur l'agriculture, mais nous estimons que la partie agricole de l'accord du GATT doit être fortement amendée pour être acceptable.

M. *Delalay:* Dans la Note d'information (annexe 3), je lis en haut de la page 6: «la mise en œuvre de l'accord signifierait un changement radical des moyens de protection à la frontière pour des pays comme la Suisse qui, jusqu'ici, avaient

18 *Cf. la notice de l'OFAG du 10 janvier 1992,* dodis.ch/61438.

19 Septième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération *du 27 janvier 1992, FF, 1992, II, pp. 140–567.*

20 *Cf. le procès-verbal de discussion de la 2ème séance du Conseil fédéral du 22 janvier 1992,* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32).

21 *Cf. DDS 1990, doc. 36,* dodis.ch/54935*, ainsi que le papier de discussion du DFEP du 31 août 1990,* dodis.ch/56790.

eu recours à d'autres instruments.»[22] Je reste assez sceptique devant une telle assertion, et je partage volontiers la position de M. Piot quant au volet agricole des négociations du GATT. Si effectivement, tout doit être réglé sur la base de la tarification, je doute profondément du succès de l'agriculture versée dans des produits spéciaux – je pense à mon canton, producteur de fruits et légumes, et non de céréales et de lait – si l'on devait appliquer une telle disposition.

Präsident: Herr Piot, wenn ich Sie recht verstanden habe, geben Sie den Bauern recht.

Piot: Ich habe Verständnis für die Bauern. Aber die Bauern müssen auch wissen, dass etwas ändern muss – allerdings nicht so viel, wie das die GATT-Runde vorsieht. Halbwegs bin ich einverstanden mit ihnen.

Gadient: Das Dilemma ist ja offensichtlich, und es wird uns in den nächsten Monaten in eine hochakute Diskussion hineinführen, mit der wir alle konfrontiert sein werden. In genereller Weise wurde hier sichtbar gemacht, was passieren würde, wenn wir die Vorzüge des GATT verlieren würden. Kann man vielleicht noch etwas konkreter werden? Unsere exportorientierten Multis wären ja aus den betreffenden Produktionsländern heraus in der Lage, solche Entwicklungen weitgehend aufzufangen, und zudem sind wir vielerorts noch bilateral liiert. Welches sind die Vorstellungen der Restauswirkungen einer GATT-Katastrophe?

Blankart: In den nicht-landwirtschaftlichen Gebieten liegt die Uruguay-Runde hundertprozentig in unserem Interesse. Falls wir nicht teilnehmen sollten, würden nicht nur die grossen Multis betroffen, sondern auch mittlere und exportfähige Kleinunternehmen, und zwar einfach deshalb, weil wir auf sämtlichen Weltmärkten diskriminiert würden und vor allem auch im Bereich der Dienstleistungen – 60 Prozent unseres Bruttosozialproduktes – den Zugang zum Markt nicht hätten. Und dann wird das Volkseinkommen zurückgehen, folglich auch die Kapazität fiskalischer oder konsumentenmässiger Natur, die Landwirtschaft – zu Recht – zu unterstützen. Sie haben das Kernwort gesagt, Herr Gadient: das ist ein echtes Dilemma. Wenn wir an der Runde nicht teilnehmen, werden wir umso stärker in die Arme der EG gedrängt; wenn die Runde nicht zustande kommt, riskieren wir eine Blockbildung Nordamerika, Europa und Südostasien, und hier würden wir zwischen den Blöcken zermalmt, ausser wir würden der EG beitreten. Folglich: Nicht-Teilnahme am GATT-Resultat oder Nicht-Zustandekommen eines GATT-Resultates würde uns sehr stark und zwingend in die EG führen.

Präsident: Mit dem gleichen Resultat vermutlich.

M. *Girard*, ambassadeur: Si nous entrions dans la CEE, on reprendrait les résultats du GATT. De ce point de vue, c'est une «no win situation».

---

22 *Il s'agit d'une citation tirée de la note d'information du Conseiller fédéral Delamuraz au Conseil fédéral du 28 décembre 1991,* dodis.ch/58352. *Cette note d'information est également jointe comme annexe 4 – et non 3 – à la documentation de la présente séance de la Commission de politique extérieure, cf. le facsimilé* dodis.ch/62343.

D'ores et déjà, nous ressentons les conséquences en Suisse de certaines imperfections du système économique et commercial international que le GATT essaie de surmonter, notamment en matière de propriété intellectuelle. Un certain nombre d'entreprises importantes – notamment dans le domaine pharmaceutique – quittent la Suisse et rejoignent certains havres de protection de la propriété intellectuelle tels que les USA et le Japon, par exemple dans le secteur de pointe qu'est la biotechnologie, car il n'existe pas de telle protection sur le plan international. Le GATT s'emploie à établir ces normes minimales de protection.

(à M. Delalay) La phrase que vous citez est parfaitement sincère, car nous pensons que nous devons être ouverts et sur les conséquences, et sur l'importance de l'ajustement structurel GATT. Ce serait en effet un changement radical au niveau de l'instrumentation de notre politique agricole. Mais depuis ces 5 dernières années, la Suède et la Norvège sont en train d'apporter ces changements.

Lorsque nous sommes entrés au GATT en 1966,[23] nous avons pris des engagements en vertu desquels nous avons eu un traitement préférentiel en matière de politique agricole, mais pour lequel les autres secteurs de l'économie suisse ont payé. Une partie importante de ces engagements était de dire que nous maintiendrions nos marchés ouverts selon une norme de 55% d'auto-approvisionnement. Nous en sommes aujourd'hui à plus de 65% et nos partenaires nous font valoir que nous avons violé nos engagements. Notons que chaque année, nous avons fait l'examen de notre protocole d'accession.

Je voudrais encore dissiper une illusion: si nous pouvions maintenir juridiquement notre protocole d'accession au GATT, je peux vous assurer que sous forme de plainte et d'établissement de panels, n'importe quelle délégation pourrait vider ce protocole de son contenu et nous forcer à accomplir la réforme de notre politique agricole.

Piot: Ich habe eine etwas differenziertere Beurteilung, bin aber in den Grundzügen mit den Darlegungen von Herrn Girard einverstanden. Ich möchte nur noch auf eines hinweisen: Durch unsere Beitrittsprotokolle konnten wir eine Agrarpolitik entwickeln, die uns einen guten Schutzstand gegeben hat. Wenn wir jetzt alle Länder gleich behandeln, wie dies der Antrag Dunkel vorsieht, ist im Vergleich zu den anderen Ländern die Differenz für die Schweiz viel zu gross. Darum sage ich: Einverstanden, so weit wie möglich müssen wir in Richtung Antrag Dunkel gehen; aber wir brauchen längere Fristen, weil unsere Ausgangslage eine ganz andere ist als die der anderen Länder.

[…][24]

23 *Cf. DDS, vol. 23, doc. 129,* dodis.ch/31815.

24 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/62343.

2

dodis.ch/58005

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

ANERKENNUNG VON SLOWENIEN UND KROATIEN SOWIE DAMIT EINHERGEHENDE AUFNAHME DIPLOMATISCHER BEZIEHUNGEN

Bern, 14. Januar 1992

1. Zweck des Antrags

Eine substantielle Gruppe wichtiger Staaten wird voraussichtlich am oder unmittelbar nach dem 15. Januar 1992 die zwei ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien anerkennen.[2]

Wir beantragen deshalb, dieser internationalen Entwicklung Rechnung zu tragen, Slowenien und Kroatien anzuerkennen und – im Anschluss daran – die Aufnahme diplomatischer Beziehungen einzuleiten.

2. Begründung

Die Europäische Gemeinschaft hat am 16. Dezember 1991 allen jenen Teilrepubliken Jugoslawiens für den 15. Januar 1992 die völkerrechtliche Anerkennung in Aussicht gestellt, die bis zum 23. Dezember 1991 diesen Wunsch kundtun und die eine Reihe von Kriterien erfüllen, wie sie in der Erklärung der EG vom 16.12.1991 enthalten sind.[3]

Inzwischen scheint innerhalb der EG ein Konsens über die Anerkennung Sloweniens am 15.01.1992 zu bestehen. Ebenso werden wenn nicht alle so doch eine grosse Mehrheit der EG Staaten auch Kroatien anerkennen. Mazedonien und Bosnien-Herzegowina werden mit grosser Wahrscheinlichkeit aus einer Reihe von Gründen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht anerkannt.[4]

Eine grosse Anzahl weiterer europäischer Staaten hat eine Anerkennung der beiden Republiken in Aussicht gestellt. Dazu gehören die EFTA-Länder Schweden, Österreich und Finnland, die osteuropäischen Staaten Rumänien,

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1015* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde höchstwahrscheinlich von Patrick Pardo von der Politischen Abteilung I des EDA unter der Verantwortung des stv. Abteilungschefs Daniel Woker verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet. Der Bundesrat hat den Antrag in der Sitzung vom 15. Januar 1992 angenommen, vgl. das BR-Prot. Nr. 25, Faksimile* dodis.ch/58005. *Im Verhandlungsprotokoll der 1. Sitzung des Bundesrats vom 15. Januar 1992 heisst es:* «Étant donné que les pays de la CE ont tous reconnu la Croatie et la Slovénie, le Président Felber propose que la Suisse fasse de même et distribue une proposition en ce sens de son département. Il n'y a pas d'objections, même si les autorités croates n'ont pas le contrôle de la totalité du territoire de cette nouvelle république. Des solutions devront être trouvées», *vgl.* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32).

2 *Vgl. dazu die Notiz der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel vom 13. Januar 1992,* dodis.ch/62973.

3 *Vgl. dazu die Notiz der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel vom 17. Dezember 1991,* dodis.ch/62976.

4 *Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen* Anerkennung Bosnien und Herzegowinas (1992), dodis.ch/T2323, *und* Anerkennung Mazedoniens (1993), dodis.ch/T2103.

Bulgarien, Ungarn, die CSFR sowie Neuseeland und Kanada. Island anerkannte Slowenien und Kroatien bereits am 19.12.1991, der Vatikan am 13.01.1992.

Unsere veröffentlichte Sprachregelung vom 17.12.1991[5] hält fest, dass eine Anerkennung der jugoslawischen Teilrepubliken, sofern diese die von der EG formulierten Bedingungen erfüllen, grundsätzlich mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik im Einklang steht.

Folgende Gründe sprechen denn auch für eine Anerkennung der beiden Republiken Slowenien und Kroatien durch die Schweiz:[6]

1.) spricht die EG am 15. Januar 1992 die Anerkennung aus, werden wie oben dargestellt, eine grosse Gruppe weiterer europäischer Staaten diesen Schritt nachvollziehen, sodass in Europa eine Mehrheit der Länder die jugoslawischen Teilrepubliken anerkannt haben wird; ein Abseitsstehen der Schweiz wäre demzufolge europapolitisch bedenklich.
2.) Die künftigen Beziehungen mit den beiden neuen Staaten würden durch ein Verschieben dieses Schrittes unnötig belastet. Die psychologische Bedeutung des Zeitpunkts der Anerkennung für den betroffenen Staat ist nicht gering zu achten.
3.) eine Lösung des Konfliktes in Jugoslawien, welcher die Reintegration der sezessionswilligen Republiken in einen gemeinsamen Staatsverband zum Ziel hätte, ist aufgrund der Entwicklung nicht mehr denkbar. Eine Anerkennung ist demnach nicht eine Frage des Prinzips sondern des Zeitpunkts.
4.) eine Anerkennung führt zur Internationalisierung des Konflikts und bietet deshalb bessere Eingreifsmöglichkeiten internationaler Gremien, v. a. der UNO.
5.) Obwohl unter vielen Gesichtspunkten nicht unbedingt vergleichbar, so ist unbestreitbar, dass die meisten Voraussetzungen für eine Anerkennung in den beiden Republiken Slowenien und Kroatien ebenso gegeben sind, wie in einigen der durch uns anerkannten Staaten der GUS.[7]
6.) Die Schweiz ist wegen der sehr hohen Anzahl von Jugoslawen in unserem Land «Frontstaat» in diesem Konflikt.[8] Jede Massnahme zur baldigen Entschärfung und Trennung der Kampfparteien ist demnach positiv zu werten, da bei Weiterschwelen der Auseinandersetzungen die Gefahr für die innere Sicherheit der Schweiz zunimmt. Die Befürchtung, dass die bevorstehende Anerkennung den serbischen Widerstand verhärten könnte, hat sich bislang glücklicherweise nicht bestätigt.[9]
7.) Aufgrund vieler Meinungsäusserungen aus der schweizerischen Bevölkerung darf davon ausgegangen werden, dass innerhalb der Schweiz eine eindeutige Mehrheit für eine Anerkennung der beiden Republiken durch die Schweiz besteht.[10]

---

5 *Vgl.* dodis.ch/62888.

6 *Für das vom 16. Dezember 1991 datierende Argumentarium der Politischen Abteilung I des EDA* Anerkennung von Slowenien und Kroatien: Pro und Contra *vgl.* dodis.ch/58524.

7 *Am 23. Dezember 1991 anerkannte der Bundesrat die zwölf Republiken der ehemaligen UdSSR, vgl. DDS 1991, Dok. 61,* dodis.ch/57514.

8 *Vgl. DDS 1992, Dok. 55,* dodis.ch/60645.

9 *Zur Situation im ehemaligen Jugoslawien vgl. die Lageberichte des Bundesamts für Flüchtlinge des EJPD vom 14. Januar 1992,* dodis.ch/62739*, sowie des Politischen Sekretariats des EDA vom 17. Januar 1992,* dodis.ch/63203.

10 *Vgl. dazu bspw. die Empfehlung 91.3392* Anerkennung der Republiken Slowenien und Kroatien *von Ständerat Fritz Schiesser vom 2. Dezember 1991,* dodis.ch/60856*, sowie die Sammlung von Presseartikeln des Dokumentationsdiensts der Bundesversammlung,* CH-BAR#E1108A#1995/17#150* *und* CH-BAR#E1108A#1995/17#151* (30.12).

3. Schlussfolgerung

Im Sinne der vorangehenden Ausführungen liegt es im Interesse der Schweiz, Slowenien und Kroatien anzuerkennen und die Aufnahme der bilateralen Beziehungen auf diplomatischer Ebene konkret einzuleiten.

Aufgrund dieser Erwägungen beantragen wir Zustimmung zum beigelegten Beschlussentwurf.[11]

11 *Die Anerkennung wurde am Abend des 15. Januar 1992 von Bundespräsident Felber per Fernschreiben dem kroatischen Präsidenten Franjo Tuđman und dem slowenischen Präsidenten Milan Kučan notifiziert, vgl.* dodis.ch/62352 *und* dodis.ch/62350. *Die jugoslawische Regierung überreichte am 20. Januar 1992 dem schweizerischen Botschafter in Belgrad, Jean-Jacques Indermühle, eine Protestnote, vgl.* dodis.ch/62443. *Am 30. und 31. Januar 1992 wurden die diplomatischen und konsularischen Beziehungen zu Slowenien und Kroatien durch eine vom Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, geleiteten Mission formalisiert, vgl.* dodis.ch/62166.

3

dodis.ch/62407 *Auszug*

Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 6. Januar 1992[1]

ALLGEMEINE VORSTELLUNGEN ÜBER DIE ZIELE UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION

Vertraulich Bern, 20. Januar 1992

[…][2]

Präsident: Eines der Hauptanliegen der Parlamentsreform war die verbesserte Mitwirkung des Parlamentes bei der Aussenpolitik.[3] Diesem Anliegen kommt in einer Zeit grosser internationaler Umwälzungen eine besondere Bedeutung zu. Die aussenpolitischen Entscheidungen stehen in immer engerem Zusammenhang mit der Innenpolitik. Deshalb kann Aussenpolitik nicht länger einfach als

1 CH-BAR#E1050.37#2000/82#1* (3). *Dieser Auszug stammt aus dem Protokoll der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) vom 6. Januar 1992, die von Nationalrat Albert Rychen präsidiert wurde. Für die Besprechung des hier edierten ersten Traktandums nahmen nebst den Kommissionsmitgliedern die Generalsekretäre des EDA und des EVD, Rudolf Schaller und Claude Corbat, sowie der Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Jakob Kellenberger, teil. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmenden vgl. das Faksimile* dodis.ch/62407. *Verantwortlich für das Protokoll waren die Kommissionssekretäre Alfred Aebi, Antonio Bitterli und Philippe Weber.*

2 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimilie* dodis.ch/62407.

3 *Die Parlamentsreform wurde durch zwei gleichlautende parlamentarische Initiativen von Nationalrat Gilles Petitpierre und Ständerat René Rhinow vom 14. März 1990 angeregt, vgl.* dodis.ch/62423 *resp.* dodis.ch/62422. *Die Initianten forderten die Prüfung und Realisierung von fünf Punkten, wobei Punkt 3* «die verbesserte Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen der Aussenpolitik, z. B. durch die Zuweisung erweiterter Kompetenzen» *vorsah. Für weitere Dokumente zur Parlamentsreform vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2236.

Sache des Bundesrates angesehen werden. Dieser hat die Führung, aber das Parlament hat die Aufgabe, Einfluss zu nehmen und sich rechtzeitig mit Entscheidungen oder Vorentscheidungen auseinanderzusetzen. Die Verfassung gibt keine genaue Trennlinie zwischen Bundesrat und Parlament vor. Professor Wildhaber stellt in seinem Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik fest, dass es Absicht der Bundesverfassung sei, «im Bereich der Aussenpolitik konkurrierende, sich überlagernde Zuständigkeiten zu schaffen und Regierung und Parlament zu einer ständigen Kooperation und Koordination hinzuführen. Regierung und Parlament sind in den auswärtigen Angelegenheiten aufeinander zugeordnet, wechselseitig verschränkt und bedingt, zur Zusammenarbeit aufgefordert und geradezu verurteilt.»[4] Dies gilt in besonderem Masse für die Fragen von EWR und EG.

Der Bericht der vorberatenden Kommission der Parlamentsreform wies zu Recht auf die zunehmende Verwischung der Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik hin.[5] Man sei sich auch bewusst geworden, dass die internationale Rechtsetzung und die völkerrechtlichen Verträge das schweizerische Recht mehr und mehr prägen werden, insbesondere im europäischen Integrationsbereich. Selbst wenn die Schweiz der EG fernbleibt und den EWR-Vertrag nicht genehmigt, kann sie sich der Rechtsvereinheitlichung im europäischen Raum nicht entziehen.[6] Unsere Kommission hat also eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Innen- und Aussenpolitik.

Mit der Parlamentsreform wurden im Geschäftsverkehrsgesetz einige deutliche Änderungen bezüglich der Kompetenzen und Aufgaben der Aussenpolitischen Kommission vorgenommen. Diese unterliegen aber dem Referendum. Gemäss Artikel 47 Absätze 3 bis 6 des neuen Geschäftsverkehrsgesetzes *konsultiert* der Bundesrat die Aussenpolitischen Kommissionen bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat. Er muss dies auch tun, bevor er Änderungen der Richtlinien für die Verhandlungen festlegt. Gemäss Absatz 4 können die Kommissionen «dem Bundesrat ihre Stellungnahmen zu den Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandates zur Kenntnis bringen. Der Bundesrat informiert die Kommissionen über den Fortgang der Verhandlungen». Wäre der Bundesrat im Falle einer Annahme des Referendums bereit, sich trotzdem an diese Praxis zu halten?[7] Werden wir konsultiert werden, wenn allenfalls ein EG-Beitrittsgesuch gestellt wird?[8]

---

4 *Vgl.* Luzius Wildhaber: «Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 121–149*, hier S. 132 f.*

5 *Vgl. den Bericht der Subkommission II der vorberatenden Kommission vom 22. März 1991,* dodis.ch/61097.

6 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 35,* dodis.ch/55907 *und Dok. 39,* dodis.ch/60990.

7 *Zur Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 4. Oktober 1991 vgl. BBl, 1991, III, S. 1373–1378. Gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 27. September 1992 wurde die Gesetzesvorlage mit 58% Ja-Stimmen angenommen, vgl. BBl, 1992, VI, S. 441–444.*

8 *Am 18. Mai 1992 verabschiedete der Bundesrat seinen dritten Integrationsbericht, mit dem Titel* Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft, *vgl.* dodis.ch/59540. *In derselben Sitzung entschied der Bundesrat ein Gesuch für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften einzureichen, vgl. DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958. *Das Gesuch an die EG sowie diesbezügliche Schreiben an die Präsidenten von*

Information: Unsere Kommission muss festlegen, in welcher Weise sie sich informieren und informieren lassen will. Ich bin der Meinung, dass wir uns ganz bewusst und systematisch eigene Informationsquellen erschliessen sollten. Wir sollten nicht nur von der Verwaltung Informationen einholen, sondern uns zum Beispiel im Bereich der Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik, wenn es notwendig und aktuell ist, aber mindestens zweimal jährlich, Vertreter der Spitzenverbände der Wirtschaft anhören. Damit nehme ich auch das Postulat von Herrn Oehler auf, der mir als bisheriger Präsident der Wirtschaftskommission nahegelegt hat, in dieser Kommission die wirtschaftspolitischen Fragen nicht zweitrangig zu behandeln.

Reisen: Es wird erwartet, dass sich die Aussenpolitische Kommission Informationen vor Ort im Ausland einholt. Meine Haltung in dieser Frage: Reisen Ja, aber eher mit Zurückhaltung und gezielt und gut vorbereitet. Das Büro des Nationalrates hat entschieden, dass grundsätzlich an einer Reise nur ein Drittel der betreffenden Kommission teilnehmen dürfe.[9] Ich betrachte eine bis zwei Reisen jährlich als angemessen. Diese würden ausserhalb der bereits geplanten Sitzungsdaten stattfinden. Es wäre auch möglich, aufgeteilt in eine Vierer- und eine Fünfergruppe an zwei verschiedene Orte zu gehen.

Zusammenarbeit mit der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates: Diese sollte vor allem im Bereich der Information, der Hearings und bei grossen Eintretensdebatten stattfinden. Es wurde vereinbart, dass z. B. heute nachmittag bei der Information über den EWR die Mitglieder der ständerätlichen APK dabei sein können.[10] Die Zusammenarbeit könnte aber bis zu gemeinsamen Subkommissionen im Ad-hoc-Bereich gehen.

Berichterstattung im Rat: Laut Reglement sind ein deutsch- und ein französischsprachiger Sprecher zu bestimmen. In der Regel soll es nicht der Präsident sein.[11] Die Kommission wird dies von Fall zu Fall entscheiden. Ich werde mir aber erlauben, jeweils Sprecher vorzuschlagen, damit die Verteilung nicht zufällig erfolgt.

National- und Ständerat sowie an die kantonalen Regierungen befinden sich im Anhang des BR-Prot. Nr. 956 vom 20. Mai 1992, vgl. dodis.ch/60962. *Der Präsident der APK des Ständerats (APK-S), Luregn Mathias Cavelty, urteilte an der Sitzung vom 1. Juni 1992:* «Die Bekanntmachung des Beschlusses des Bundesrates ist unglücklich gewesen; gegenüber der APK-S war sie sogar unfreundlich.» *Vgl.* dodis.ch/60963 *und zur analogen Diskussion in der APK-N* dodis.ch/60865.

9 *Vgl.* dodis.ch/62747.

10 *Bei der Diskussion des Traktandums 2* «Einführung in den EWR und in das Eurolex-Programm» *nahmen die Ständeräte Peter Blötzer, Jean Cavadini, Ulrich Gadient und Thomas Onken teil, vgl.* dodis.ch/60857.

11 *Art. 22 Abs. 1. des Geschäftsreglements des Nationalrats vom 22. Juni 1990:* «Die Kommission berichtet dem Rat schriftlich oder mündlich über ihre Verhandlungen und begründet ihre Anträge. Sie bestimmt je einen Berichterstatter deutscher und französischer Sprache, die in der Regel der Mehrheit angehören sollen. Ausnahmsweise kann die Kommission für eine grundsätzliche Minderheit einen eigenen Berichterstatter bestimmen.» *Vgl. AS, 1990, S. 959. Dieser Absatz wurde jedoch am 4. Oktober 1991 revidiert und lautete neu:* «Die Kommission berichtet dem Rat schriftlich oder mündlich über ihre Verhandlungen und Anträge. Sie wählt einen Berichterstatter und kann weitere, anderssprachige Berichterstatter bestimmen. In der Regel berichtet der Kommissionspräsident nicht selber. Ausnahmsweise kann die Kommission für eine grundsätzliche Minderheit einen eigenen Berichterstatter bestimmen.» *Vgl. AS, 1991, S. 2162.*

M. Rebeaud: Le nouvel article 22 du règlement dit: La commission désigne un rapporteur et elle *peut* désigner d'autres rapporteurs de langues différentes. On pourra saisir l'occasion de rationaliser les travaux à ce niveau.[12]

Nabholz (Zur Frage der Konsultation der APK durch den Bundesrat): Es gab ein langes Ringen zwischen der Kommission Parlamentsreform und dem Bundesrat und der Verwaltung, weil der Bundesrat befürchtete, das Parlament würde sich in seine aussenpolitischen Kompetenzen einmischen.[13] Die nun vorliegende Lösung stellt einen zäh ausgehandelten Kompromiss dar. Es sollte für Bundesrat und Verwaltung ein Gebot der Fairness und der politischen Klugheit sein, sich unabhängig vom Ausgang des Referendums daran zu halten.[14]

Die im Reglement vorgesehene Öffnung der Kommission bei Hearings ist in unserem Fall von besonderer Bedeutung.

Die Koordination mit allen anderen Kommissionen muss sehr eng sein, da es problematisch wäre, wenn verschiedene Kommissionen zu gleichen Themen unterschiedliche Verlautbarungen abgäben.

M. Ziegler Jean: Ma question fait partie de l'inventaire de notre travail et peut se rattacher au problème des consultations. Il s'agit des nominations au DFAE. Notre commission devrait être consultée et avoir son mot à dire sur les nominations aux postes clés du département. Le fait que M. Kellenberger ait conduit le dossier européen est une chance pour le pays. J'ai lu des rumeurs dans la presse sur qui sera le prochain Secrétaire d'État.[15] Il en va de la dignité et du réalisme de notre travail de pouvoir donner notre avis. Il semble que personne ne sera nommé avant les restructurations au département. Nous devrions aussi discuter ces questions ici. Évidemment le Conseil fédéral va hurler, mais il ne peut nous demander, comme M. Felber l'a souvent fait, de l'aider à faire passer le dossier Europe si lui ne fait pas un minimum de concessions. Qui dans deux ans sera chargé de la coopération technique? Dans la situation de vide juridique actuel, je demande à la présidence de cette commission de négocier un compromis avec le chef du département.

Mühlemann: Statt «Konsultation» sollte es besser heissen «Mitwirkungsrecht des Parlamentes in der Aussenpolitik». In den letzten Jahren hat es diesbezüglich Fortschritte gegeben. Der Bundesrat und die Verwaltung sind in dieser Frage in der Regel zu misstrauisch und berufen sich zu stark auf ihre juristische Kompetenz, die aber in der Verfassung nicht ganz klar geregelt ist. Wir Parlamentarier sind vielleicht bezüglich der aussenpolitischen Mitwirkung zu wenig phantasiereich und sind zu stark auf die Innenpolitik fixiert gewesen.

Wir haben das totale Informationsrecht. Wir müssen uns aber selber darum kümmern und uns die Informationen selber holen, z. T. im Ausland. Dabei hat die Verwaltung uns zu unterstützen. Direkter Augenschein im Ausland ist sehr wichtig.

Der Beizug von Experten kann noch ausgeweitet werden. Es müssen nicht die immergleichen Lobbyisten sein.

---

12 *Vgl. Anm. 11.*

13 *Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats vom 3. Juni 1991 zu 90.228* Parlamentarische Initiative Parlamentsreform, dodis.ch/62435.

14 *Vgl. Anm. 7.*

15 *Pour la nomination de l'Ambassadeur Kellenberger au poste de Secrétaire d'État du DFAE, cf. le PVCF N° 129 du 27 janvier 1992,* dodis.ch/61874.

Es wäre auf jeden Fall sehr unklug vom Bundesrat, z. B. das Beitrittsgesuch zur EG einzureichen, ohne die APK zu konsultieren.[16]

Das Hauptproblem bei der Mitsprache ist die Rechtzeitigkeit. Für rasche Konsultation ist der starre Sitzungsfahrplan von Nachteil. Notfalls muss die Kommission, damit wir glaubwürdig bleiben, kurzfristig einberufen werden können.

Der Bundesrat ist verantwortlich für die operative Führung der Aussenpolitik. Wenn wir aber vorher konsultiert werden, ist die Chance grösser, dass wir dann auch hinter den Entscheiden des Bundesrates stehen können. Ich stelle mit Befriedigung fest, dass bis anhin die Aussenpolitischen Kommissionen und die Wirtschaftskommissionen die Europapolitik des Bundesrates immer getragen haben, wenn auch nur unauffällig im Hintergrund. Es ist wichtig, dass das Parlament gegenüber dem Bundesrat möglichst geschlossen auftritt.

Grendelmeier: Die Frage ist, ob wir nach dem alten oder dem neuen Geschäftsverkehrsgesetz arbeiten.[17]

Es ist wichtig, dass die Kommission sich vor Ort im Ausland orientieren kann. Eine gewisse Zurückhaltung bezüglich Reisen ist angebracht, aber die Ein-Drittel-Regel des Büros ist nicht haltbar. Es darf nicht im Inneren der Kommission eine Reise-Elite entstehen.

Zusammenarbeit mit der ständerätlichen APK bei Hearings und Information ist eine arbeitsökonomische Selbstverständlichkeit. Wichtiger als die Geheimhaltung – die angesichts der meist besser informierten Presse ohnehin wenig Bedeutung hat – ist es für die Kommission, mit den Informationen ans Volk zu gelangen, um die Abstimmungen vorzubereiten.

M. Frey Claude: La question posée par M. Ziegler a le mérite de clarifier la limite de nos compétences. Le but des révisions était double: la rationalisation du travail des commissions et une meilleure association de la nouvelle Commission de politique extérieure aux Affaires étrangères. Selon les échos, l'ancienne Commission des Affaires étrangères ressemblait à un aimable club de discussion sans une réelle association aux Affaires étrangères. Par exemple, j'ai été choqué la nuit du 21 au 22 octobre passé; alors qu'au dernier bulletin d'information le représentant du Conseil fédéral annonçait que l'on allait dans la bonne direction, à 3 heures du matin le Conseil fédéral déclarait: «Nous avons signé l'EEE, un nouveau jour se lève sur l'Europe, nous marchons vers l'adhésion.»[18] En quelques heures on avait passé de l'incertitude de l'EEE à la nécessité absolue de l'adhésion à la CE. En une nuit c'était exiger beaucoup du peuple et de ses représentants.

M. Ziegler va trop loin. Je ne souhaite pas, même à titre consultatif, me prononcer sur la nomination d'un secrétaire d'État ou de tel ou tel ambassadeur. Cela relève de la compétence du Conseil fédéral, de l'exécutif. J'entends qu'il soit seul

16 *Vgl. Anm. 8.*

17 *Für das* Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse *vom 4. Oktober 1991, vgl. AS, 1992, S. 2344–2349. Für die ursprüngliche Version vom 23. März 1962, vgl. AS, 1962, S. 773–808.*

18 *Le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, déclare devant la Commission de politique extérieure du Conseil des États qu'il a accepté avec le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, le résultat des négociations sur l'EEE dans la nuit du 21 au 22 octobre 1991, mais que rien n'est encore signé, cf. DDS 1991, doc. 56,* dodis.ch/58525. *La signature du traité EEE par le Conseiller fédéral Delamuraz et le Chef du DFTCE, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, a lieu le 2 mai 1992, cf.* dodis.ch/62914.

responsable de ses représentants dans l'administration ce qui nous libère pour la critique. Être renseigné à l'occasion d'une séance en tant que membres de cette commission au lieu de lire les informations dans la presse serait bien, mais être consulté provoquerait une confusion.

Columberg: Die Gesamtkommission ist zu gross, um sinnvolle Informationsreisen unternehmen zu können. Es würde auch vom Volk nicht akzeptiert. Bei der Delegation der Mitglieder für Reisen ist auf einen gerechten Turnus zu achten.

Mitsprache der Kommission bei Personenwahlen des Bundesrates ginge eindeutig zu weit.

Es ist sinnvoll, Dokumente, die erst in einer Sprache vorliegen, bereits zu verschicken, ohne die Übersetzung abzuwarten. Der EWR-Vertrag muss möglichst schnell übersetzt werden, da die Tatsache, dass er erst auf englisch vorliegt, benützt wird, um dagegen zu polemisieren.

Die Frage der Geheimhaltung und Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen ist im Reglement eindeutig geregelt.

Herr *Steffen* beantragt eine Informationsreise nach Brüssel und Strassburg.

Präsident: Die Frage der Reisen wird für eine spätere Sitzung traktandiert.[19]

M. Rebeaud: Une bonne partie de cette discussion soulève des questions ne pouvant être adressées qu'au chef du département. Je souhaite que l'on réserve pour notre prochaine rencontre avec lui toutes les remarques et questions sur la coordination de la politique étrangère auprès du public et sur la collaboration de notre commission avec le Conseil fédéral.[20]

M. Ruffy: J'étais président du Conseil national lors de la discussion sur les modalités qui devaient régler les voyages des commissions.[21] (à Mme Grendelmeier) Un voyage se prépare, se gère et s'exploite. Une commission de 20 à 30 personnes ne peut pas entreprendre un voyage de travail qui soit efficace. Il y aura un tournus et c'est en fonction des affinités et des disponibilités que les gens s'inscriront.

(à M. Ziegler) Il est inimaginable qu'une commission législative préavise en faveur d'un candidat ou d'un autre, lors d'une nomination d'ambassadeur. Il y a là une confusion dans les pouvoirs.

Bäumlin: Es geht um eine Aufwertung der parlamentarischen Kompetenzen in der Aussenpolitik. Eine Motion mit diesem Anliegen ist hängig.[22] Wir sollten die Zeit, bis der Bundesrat sie behandeln wird, nicht ungenutzt verstreichen lassen.

Wir sollten vermehrt primär die aussenpolitischen Aktivitäten wahrnehmen und dann mit dem Bundesrat darüber diskutieren. Die Behandlung der Vorlagen des Bundesrates folgt erst in dritter Linie.

---

19 *Vgl. das Protokoll der APK-N zur Sitzung vom 23./24. März 1992,* dodis.ch/60861*, Punkt 6.*

20 *Pour la prochaine réunion de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 17 janvier 1992 avec le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, cf.* dodis.ch/60858.

21 *Le bureau du Conseil national, sous la direction du Président du Conseil national en 1990 Victor Ruffy, édicte le 1er juin des directives sur les voyages des commissions à l'étranger, cf.* dodis.ch/62747.

22 *Die Motion 91.3035* Aussenpolitisches Konzept der Schweiz *der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats, welche eine Botschaft über die Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Parlament im Bereich der Aussenpolitik forderte, wurde am 23. September 1991 vom Nationalrat in ein Postulat und eine Motion aufgeteilt an den Bundesrat überwiesen, vgl.* dodis.ch/58310.

M. Ziegler: Ceux qui refusent ma proposition le regretteront d'ici un an ou deux. Je ne demande ni un pouvoir de ratification selon le système américain, ni un veto sur les nominations, mais une forme de consultation à négocier avec le chef département. La politique du personnel dans ce département est mauvaise par les structures et les stratégies qui sont en place. Je vois régulièrement les stagiaires du département qui font leur stage à Genève. Très souvent, ils sont déjà frustrés avant d'entrer dans la carrière parce que vous refusez, par exemple, le principe de la spécialisation. En résultat le meilleur spécialiste des questions arabes, vient de claquer la porte. Les stratégies de recrutement sont importantes ainsi que les questions de savoir s'il faut des filières spécialisées ou s'il faut maintenir les anciennes fictions avec les rotations que vous imposez aux jeunes. C'est dans ce sens large que nous devons pouvoir nous prononcer sur la politique du personnel. Je demande au président de traiter cette question avec les dirigeants du département et de nous en rapporter les résultats.

Präsident: Direkte Mitsprache im personellen Bereich, wie es Herr Ziegler verlangt, ist unmöglich, da dies nicht in unseren Kompetenzen liegt. Ich schlage aber vor, dass uns Bundesrat Felber in nächster Zeit einmal Auskunft über die Personalpolitik des EDA geben soll. Falls wir Probleme erkennen, melden wir diese der Sektion EDA der GPK weiter, die sich mit allfälligen Missständen zu befassen hat.

(Zu Frau Nabholz) Der Passus, dass die Suppleanten zu den Sitzungen der Kommissionen zugelassen sind, war nur in einer ersten Fassung vorhanden und wurde wieder gestrichen. Sie können nur teilnehmen, wenn das durch sie vertretene Kommissionsmitglied an der Sitzung nicht teilnimmt. Die Suppleanten erhalten alle Sitzungseinladungen automatisch, die Unterlagen aber nur, wenn sie es wünschen.

(Auf eine Frage von Herrn Moser) Der Inhalt der Kommissionsberatungen und die Kommissionsprotokolle sind vertraulich und dürfen nicht ausserhalb der Kommission verwendet werden (Artikel 27 Absatz 2 des Ratsreglementes).[23] Die Protokolle sind aber sämtlichen Ratsmitgliedern zugänglich.

Schaller: Unterlagen der Kommission sind vertraulich zu behandeln, wenn sie als solche gekennzeichnet sind. Andernfalls können sie frei verwendet werden.

Indiskretionen geschehen mit Papieren, die als vertraulich klassiert sind und willentlich an die Presse weitergegeben werden.

Der Kreis der Adressaten der Kommissionsprotokolle wird innerhalb des EDA möglichst klein gehalten.

Wyss: Es muss geregelt werden, in welcher Weise der Kommissionspräsident im Namen der Kommission eine Erklärung abgeben kann. Unter Umständen geht es um kurzfristig verlangte Stellungnahmen. Er sollte sich vorher mit der Mehrheit der Parteisprecher der Kommission in Verbindung setzen müssen.

---

23 *Art. 27 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Nationalrats:* «Die Protokolle der Verhandlungen über rechtsetzende Erlasse gehen ausserdem an die Fraktionssekretariate, die Parlamentsdienste und auf Wunsch an die Mitglieder beider Räte. Sie stehen nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung für wissenschaftliche Untersuchungen und für die Rechtsanwendung zur Verfügung. Im übrigen kann der Kommissionspräsident, unter Vorbehalt von Geheimhaltungspflichten und wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, Dritten in die Protokolle seiner Kommission Einsicht gewähren. Nötigenfalls hört er das beteiligte Departement an.» *Vgl. AS, 1990, S. 961.*

Präsident: Diese Frage stellt sich nicht bei Äusserungen mit Beschlusscharakter, sondern bei den Beurteilung von Situationen.

Haller: Kurzfristige Einberufungen der Kommission ist besser als Umfrage bei den Parteisprechern. Es ist zu hoffen, dass diese Kommission nicht zu stark vom Blockdenken geprägt sein wird.

Vollmer: Der Präsident muss diese Fragen nach bestem Wissen entscheiden. Ein formelles Abfrageverfahren bei ausgewählten Kommissionsmitgliedern ist abzulehnen. Wenn es nötig erscheint, muss die Kommission kurzfristig einberufen werden, damit die Meinungen konkret abgeklärt werden können.

Bäumlin: Laut Reglement kann der Rat auf Antrag einer Kommission zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben (Artikel 42 a).[24]

Mühlemann: Herr Bundi war ein ausgezeichneter Präsident der aussenpolitischen Kommission. Er hatte den Mut, Stellung zu beziehen. Er gab der Kommission mehr Selbstbewusstsein. In diesem Sinne bitte ich auch unseren Präsidenten, gelegentlich etwas zu wagen.

Präsident: (Zu Frau Bäumlin) Der Mechanismus gemäss Artikel 42 spielt nur während der Sessionen.

Es ist unumgänglich, die Kommission bei sehr wichtigen Fragen auch ausserplanmässig einberufen zu können. Bei weniger wichtigen Fragen ist es Sache des Präsidiums zu entscheiden, ob und wie Stellung genommen werden soll oder nicht.

Die Kommission ist der Meinung, dass dem Bundesrat mitgeteilt werde, man wünsche bei wichtigen Fragen konsultiert zu werden, insbesondere auch beim Beitrittsgesuch zur EG.[25]

Schaller: Die Diskussionen erinnern an diejenigen, die im Rahmen der Parlamentsreform geführt wurden. Es ist kein Geheimnis, dass der zwischen Parlament und Bundesrat gefundene Kompromiss bezüglich der Mitsprache einigen Mitgliedern des Bundesrates zu weit geht.[26] Es ist bezeichnend, dass dieser Passus auch dem Referendum unterstellt wurde, obwohl dies nicht unbedingt nötig gewesen wäre. Ich teile die Meinung von Frau Nabholz, dass diese Regelung nach dem Prinzip der Fairness unabhängig vom Ausgang des Referendums praktiziert werden sollte.

Bezüglich der Information ist von der Verwaltung schon bisher eine Arbeit geleistet worden, die sich sehen lassen darf. Wir haben bei sämtlichen Sitzungen der Aussenpolitischen Kommissionen des letzten Jahres aktuelle Informationen zum EWR-Prozess an erster Stelle traktandiert.[27] Bundesrat Felber hat dabei nie gefehlt. Verwaltung und Regierung sind an einem Dialog mit dem Parlament interessiert. Der Bundesrat beabsichtigt nicht nur eine Botschaft zum EWR-Beitritt zu veröffentlichen, sondern gleichzeitig einen dritten Integrationsbericht, in dem

---

24 *Art. 42a Abs. 1 des Geschäftsreglements des Nationalrats:* «Der Rat kann auf Antrag einer Kommission eine Erklärung zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik abgeben.» *Vgl. AS, 1991, S. 2163.*

25 *Vgl. Anm. 8.*

26 *Vgl. bspw. den Mitbericht des EVED vom 31. Mai 1991 im BR-Prot. Nr. 1071 vom 3. Juni 1991,* dodis.ch/62753.

27 *Für die Sitzungen der APK-N und der APK-S von 1991 vgl. die Zusammenstellungen* dodis.ch/C1948 *resp.* dodis.ch/C1949.

die Gründe, die den Bundesrat bewogen, den EG-Beitritt zum Ziel zu erklären, ausführlich erläutert werden.[28]

Die Sitzungspräsenz in beiden Aussenpolitischen Kommissionen war übrigens gelegentlich trotz Anwesenheit eines Regierungsmitgliedes sehr schlecht.

Es trifft zu, dass es zum Informationsrecht auch eine Hol-Schuld gibt.

Das Departement ist daran interessiert, über Reisen von Parlamentariern ins Ausland informiert zu werden, und ist auch bereit, diese zu unterstützen.

Artikel 47 des Geschäftsverkehrsgesetzes lautet «*Bei* Verhandlungen konsultiert der Bundesrat…», nicht «*Vor* Verhandlungen konsultiert der Bundesrat…».

Wir sind dankbar, wenn wir zu den Fragen der Personalpolitik unseres Departementes Stellung nehmen können. Im Nachgang zu einer departementsinternen Klausur werden zur Zeit Fragen wie Qualifikations- und Beförderungssystem, Spezialisierung oder nicht etc. aufgearbeitet.[29]

Präsident: Der Vorwurf der schlechten Sitzungspräsenz trifft zu.

Frey Walter: Die mangelnde Motivation ist vielleicht auch darauf zurückzuführen, dass Sitzungen inhaltlich nicht nötig waren.

M. Ziegler Jean: Cette décision concerne toutes les commissions permanentes. Pourquoi la Commission du droit constitutionnel ou celle des affaires sociales est-elle logée à la même enseigne que nous? Mme Grendelmeier va peut-être trop loin mais sur le fond je suis d'accord avec elle. Il serait bien que l'on reconnaisse la spécificité de notre travail et qu'on accorde à la moitié de notre commission un droit à trois, quatre ou cinq voyages par année.

Vollmer: Es trifft zu, dass unsere Kommission andere, weitergehende Reisebedürfnisse hat als andere Kommissionen. Die Ein-Drittel-Regel ist zu starr. Andererseits würden ohnehin sicher nie alle Kommissionsmitglieder an der gleichen Reise teilnehmen wollen resp. können. Die Frage muss von Fall zu Fall entschieden werden.

[…][30]

Stellungnahme des Bundespräsidenten zur Ansicht der Kommission, sie sei in wichtigen aussenpolitischen Fragen vom Bundesrat zu konsultieren

M. Felber, président de la Confédération: Sur ce point, le Conseil fédéral est prêt à ouvrir la plus large consultation possible dans les limites actuelles de la Constitution. Nous ne tenons pas, au niveau du gouvernement, à ne pas consulter, à ne pas informer les commissions. Je dois néanmoins être très précis, en déclarant que le Conseil fédéral tient à conserver les compétences qui sont les siennes selon la Constitution et la législation en matière de politique étrangère. Je ne parle pas nécessairement de l'Europe, mais il existe[31] des circonstances dans lesquelles le Conseil fédéral doit pouvoir prendre rapidement une position, engager une négociation, quitte à informer parallèlement puisque si une négociation se conclut par

28 *Vgl. DDS 1992, Dok. 15,* dodis.ch/57333. *Für die* Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum *vom 18. Mai 1992 vgl.* dodis.ch/61368*; für den gleichen Tags veröffentlichten dritten Integrationsbericht vgl. den* Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft*,* dodis.ch/59540.

29 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1966.

30 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/62407.

31 *Correction manuscrite de:* est.

un accord international celui-ci est automatiquement soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. C'est là la seule nuance que j'aimerais introduire.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Europe et l'adhésion à la Communauté, le Conseil fédéral déposera devant votre Parlement, pour discussion, un rapport qui mettra en évidence les éléments politiques et économiques qui ont conduit le Conseil fédéral à choisir, comme but final de sa politique européenne, l'intégration ou l'adhésion à la Communauté.[32] Je peux, dans les circonstances actuelles, affirmer que le Conseil fédéral ne déposera, vraisemblablement, pas de demande d'adhésion avant d'avoir adopté un rapport d'information qui sera soumis aux Chambres fédérales et par conséquent largement ouvert à la discussion du Parlement. Dans cet esprit, nous pouvons essayer d'avoir une collaboration la plus étroite possible. Il ne faudrait pas, par des règles législatives ou constitutionnelles, empêcher une certaine autonomie en matière d'Affaires étrangères du Conseil fédéral qui doit parfois prendre des décisions très rapidement.

L'Europe est à juste titre la préoccupation principale du Parlement, c'est aussi la nôtre. Il n'y aura vraisemblablement pas ce que l'on pourrait appeler un coup de force du Conseil fédéral qui déposerait, mercredi prochain, une demande d'ouverture de négociation sans vous en avoir parlé. Un rapport sur tous les éléments qui ont conduit le Conseil fédéral à choisir cette voie sera discuté et le Conseil fédéral ne se décidera à engager ce pas qu'après cette discussion, en tout cas dans les commissions où il y aura un large échange de vues.

M. Rebeaud: M. Felber pourrait-il nous donner une interprétation du mot «vraisemblablement» qu'il a prononcé dans son exposé introductif? Les parlementaires pourront-ils donner leur avis avant que vous n'ayez déposé une demande d'adhésion?

M. Felber, président de la Confédération: Il y a 4 ans que je suis aux Affaires étrangères et je finis par manier certains mots dont l'adverbe «vraisemblablement». Je pourrais dire «certainement» mais il s'agit de mon appréciation. Votre question fait référence au moment où le Conseil fédéral envisagera le dépôt d'une demande d'adhésion. Je n'aime pas tellement la formule «demande d'adhésion». Je lui préfère «demande d'ouverture de négociation en vue d'une adhésion». Le Conseil fédéral ne prendra aucune décision avant d'avoir déposé devant le Parlement le message concernant la ratification du TEEE et le rapport sur la politique d'intégration de la Suisse.[33]

---

32 *Cf. le* Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, dodis.ch/59540.

33 *Le 18 mai 1992, le Conseil fédéral publie son 3ème rapport sur l'intégration européenne, avec le titre* Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne*, cf.* dodis.ch/59540*. Lors de la même séance, le Conseil fédéral décide du dépôt de la demande d'adhésion de la Suisse aux Communautés européennes, cf. DDS 1992, doc. 18,* dodis.ch/58958*. La demande d'engagement des négociations en vue de l'adhésion ainsi que des lettres aux Présidents du Conseil des États et du Conseil national et aux gouvernements de tous les cantons sont jointes en annexe au PVCF N° 956 du 20 mai 1992, cf.* dodis.ch/60962*. Le Président de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États (CPE-E), Luregn Mathias Cavelty, évalue la démarche du Conseil fédéral lors de la séance du 1er juin 1992:* «Die Bekanntmachung des Beschlusses des Bundesrates ist unglücklich gewesen; gegenüber der APK-S war sie sogar unfreundlich.» *Cf.* dodis.ch/60963*, et pour une discussion analogue dans la CPE-N,* dodis.ch/60865.

4

dodis.ch/61393

Gespräche des Bundespräsidenten Felber sowie des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz, mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng in Bern[1]

EMPFANG DES CHINESISCHEN PREMIERMINISTERS LI PENG DURCH BUNDESPRÄSIDENT RENÉ FELBER UND BUNDESRAT JEAN-PASCAL DELAMURAZ (29.1.1992)

Bern, 3. Februar 1992

1.

Der Empfang Li Pengs, dessen Delegation auch der Aussenminister Qian Qichen und der Aussenwirtschafts- und Handelsminister Li Langing angehörten, löste in Politikerkreisen, in der schweizerischen Öffentlichkeit und in den Massenmedien ein beträchtliches Echo aus und sorgte auch für negative Schlagzeilen.[2] Der allenthalben gehörte Vorwurf, die Schweiz verhelfe damit dem Hauptverantwortlichen des Tienanmen-Massakers[3] zu internationaler Respektabilität ist nicht berechtigt, da Li Peng zunächst in Italien auf höchster Ebene empfangen wurde, und nach einem Abstecher nach New York zur Teilnahme an einer Tagung des UNO-Sicherheitsrates, auch Portugal und Spanien einen offiziellen Besuch abstatten wird. In New York wird er sich u. a. mit Präsident Bush treffen.[4]

2.

Die ca. zweistündigen Gespräche, in deren Zentrum Menschenrechtsfragen standen und auch einen Meinungsaustausch über die internationale Lage nach Auflösung der Sowjetunion, die schweizerische Europapolitik sowie bilaterale Wirtschaftsfragen umfassten, können als offen und konstruktiv bezeichnet werden.

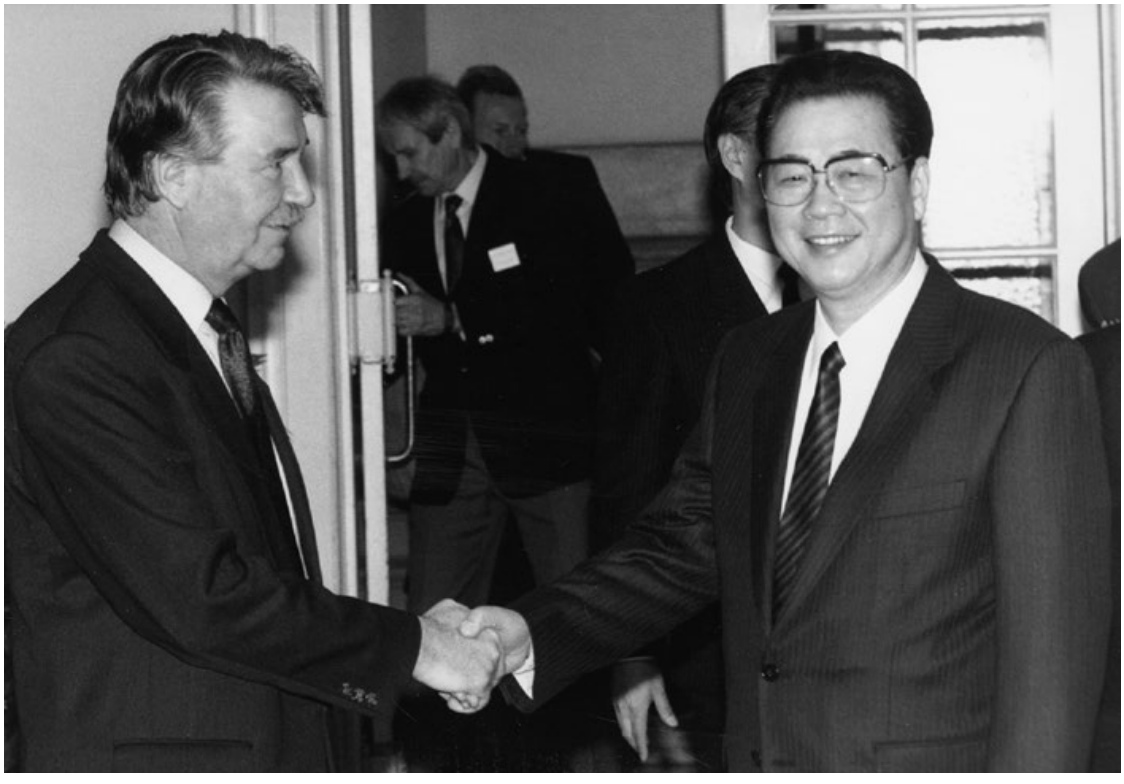
---

1 CH-BAR#E2200.174#2000/160#12* (061.4). *Diese Notiz wurde vom Chef der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Pierre-Yves Simonin, verfasst, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4353* (B.34.70). *Für die Liste der schweizerischen Delegation vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1712* (B.15.21(7)). *Der Text wurde als Punkt 5 im Wochentelex 6/92 vom 3. Februar 1992 versendet, vgl.* dodis.ch/61131. *Das hier edierte Exemplar wurde von der schweizerischen Botschaft in Beijing am 5. Februar 1992 empfangen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/61393.

2 *Zur Kritik am Empfang des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng durch den Bundesrat vgl. die zahlreichen Briefe im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1712* (B.15.21(7)).

3 *Ministerpräsident Li Peng verhängte angesichts der Protestbewegung in Beijing im Mai 1989 das Kriegsrecht. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Tian'anmen (1989), dodis.ch/T1714.

4 *Ministerpräsident Li Peng traf in Italien am 27. Januar 1992 mit Präsident Francesco Cossiga, in den USA am 31. Januar mit Präsident George Bush, in Portugal am 4. Februar mit Premierminister Aníbal Cavaco Silva und in Spanien am 5. Februar mit Premierminister Felipe González zusammen. Zum Besuch von Ministerpräsident Li Peng bei US-Präsident Bush vgl. den Politischen Bericht Nr. 12 des Geschäftsträgers a. i. der schweizerischen Botschaft in Washington, Minister Christian Blickenstorfer, vom 7. Februar 1992,* dodis.ch/63031.



Empfang des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng durch Bundespräsident René Felber am 29. Januar 1992 im Bernerhof, dodis.ch/63049 (CH-StABE PBA BZ D 2452).

Bundespräsident Felber wies eingangs auf die politische und kulturelle Vielfältigkeit der Schweiz hin, was zur Etablierung einer politischen Kultur führte, innerhalb derer die Respektierung der Rechte von Minderheiten und der Menschenrechte eine zentrale Bedeutung für den Bestand unseres Landes besitzt.[5] Die Schweiz hege jedoch keine Absichten, unser politisches System zu exportieren.

Li Peng unterstrich die Bedeutung des Dialogs, wobei ideologische und politische Unterschiede kein Hindernis dazu bilden sollten. Er sei zur Erörterung von Menschenrechtsfragen bereit.

3. Menschenrechte

BRF *[Bundespräsident Felber]* bedankt sich, dass im vergangenen Dezember eine offizielle Delegation von Experten in Menschenrechtsfragen China besu-

5 *Gemäss Besuchsprogramm vom 22. Januar 1992 sollte Ministerpräsident Li Peng in einem separaten Treffen mit dem Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, über Menschenrechtsfragen diskutieren. Der chinesische Botschafter in Bern, Ding Yuanhong, teilte am 27. Januar dem EDA mit, dass aufgrund des gedrängten Besuchsprogramms darauf verzichtet werden müsse. Der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, erwiderte, es bestehe der Eindruck,* «die chinesische Seite wolle einer Diskussion der Menschenrechtsfrage aus dem Wege gehen. Die von Bundesrat Koller vorgesehenen Diskussionthemen im Bereich der Menschenrechte würden nun durch den Bundespräsidenten zur Diskussion gebracht, was diesem Bereich ein zusätzliches Gewicht verleihen würde.» *Vgl.* dodis.ch/62650.

chen konnte und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass der begonnene Dialog fortgesetzt werden kann.[6] In vielen Ländern würden die Menschenrechte verletzt, die Schweiz führt in diesen Fragen nicht allein mit China einen Dialog. BRF übergibt eine Liste von 27 exemplarischen Fällen, welche die Expertendelegation bereits im Dezember überreicht hatte und wünscht detaillierte Auskunft über das Schicksal der Betroffenen und eine Lösung dieser Fälle.[7] Er drückt seine Genugtuung über die kurz vor Antritt der Reise Li Pengs erfolgte Freilassung von 9 Inhaftierten aus.

Li Peng spricht sich dafür aus, dass die Menschenrechte universell respektiert werden müssten. Allerdings müssten auch historischen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Unterschieden Rechnung getragen werden (es gibt unterschiedliche Kriterien). Für ein Entwicklungsland wie China mit einer Bevölkerung von über 1 Mia. stehen die Existenz des Staates, die wirtschaftliche Entwicklung und die Unabhängigkeit im Vordergrund. Inhaltlich gibt es eine reichhaltige Palette von Menschenrechten. Neben den politischen Rechten gebe es bspw. auch das Recht auf Unabhängigkeit, Entwicklung, die Gleichheit zwischen Mann und Frau, Rechte der Kinder, etc. In dieser Hinsicht wie auch im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung sei China vorbildlich. Die übergebene Liste werde er den zuständigen Gerichtsinstanzen weiterleiten. Allerdings verhalte es sich so, dass vielfach die Angaben zur Identität der aufgeführten Personen ungenügend seien, was die Nachforschungen sehr erschweren würden. Li Peng unterstreicht, dass die in die Wege geleitete Politik der Reformen und der Öffnung nicht nur die Wirtschaft betreffe, damit einher gehe ein Ausbau der Demokratie auf «sozialistischer» Grundlage.

BRF erwidert, dass es grundlegende universell anerkannte Menschenrechte gibt, die zu respektieren seien. Er gibt dem Wunsche Ausdruck, dass diese Rechte in der Gesetzgebung sämtlicher Staaten, inklusive China, enthalten sein müssten.

4. Internationale politische Entwicklungen

Li Peng unterstreicht, dass es auch nach Eintritt der Entspannung eine grosse Anzahl von (neuen) Konfliktherden gibt. Der Zerfall der UdSSR habe zur Folge, dass aus einer Nuklearmacht 4 Atomwaffenstaaten entstanden sind.[8] Europa, das nach dem 2. Weltkrieg eine Periode von relativer Stabilität gekannt habe, werde heute von Konflikten und Spannungen heimgesucht. Die Wirtschaftslage in der GUS und in Mitteleuropa werde ein Flüchtlingsproblem schaffen. Die Konfliktsituation im Mittleren Osten harre weiterhin einer Lösung.[9] Aus der Sicht Chinas sei es gefährlich, dass es heute nur noch 1 Supermacht gebe.

Die politische Lage in China hingegen sei heute stabil, die Wirtschaft entwickle sich befriedigend. Eine stabile Entwicklung sei ein wichtiger Beitrag zum Frieden. Die Zusammenarbeit zwischen China und der Schweiz ist noch entwicklungsfähig.

---

6 *Vgl. dazu den Bericht des Chefs der Sektion für Menschenrechte des EDA, Jean-Daniel Vigny, vom 10. Januar 1992,* dodis.ch/59214.

7 *Vgl. dazu das Memorandum von Sektionschef Vigny vom 22. Januar 1992,* CH-BAR#E2010A#2001/161#1712* (B.15.21(7)).

8 *Vgl. dazu die Notiz der schweizerischen Botschaft in Beijing vom 20. Januar 1992,* dodis.ch/62928.

9 *Zum Nahost-Friedensprozess im Anschluss an die Madrider Konferenz von 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2274.

Bei der Kleinen Schanze in Bern demonstrieren am 29. Januar 1992 Exiltibeterinnen und -tibeter sowie chinesische Oppositionelle gegen den Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng, dodis.ch/63050 (CH-SNM LM-179777.18).

BRF *[Bundespräsident Felber]* legt die schweizerische Politik gegenüber Osteuropa dar, wo der Akzent auf die (Wirtschafts)Reformen gelegt würde.[10] Die atomare Bedrohung müsse durch einen Dialog mit den fraglichen Staaten unter Kontrolle gebracht werden. BRF drückt seine Genugtuung über die Absicht Chinas aus, den Nonproliferationsvertrag zu unterzeichnen.[11] Er spricht auch die aus der Umweltzerstörung erwachsende globale Gefahr an und überreicht Li Peng eine Speaking Note betr. die Aushandlung einer Konvention über die Klimaveränderungen.[12]

5. Wirtschaft

A) Europäische Integration

Bundesrat Delamuraz legt die schweizerische Politik im Bereiche der europäischen Integration dar und unterstreicht, dass letztere nicht auf Kosten unserer universellen Wirtschaftsbeziehungen gehen werde. Die Schweiz wird weiterhin mit allen Staaten der Erde zusammenarbeiten, dies gelte auch für China.

B) Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen

Bundesrat Delamuraz beurteilt die Entwicklung des bilateralen Handelsaustausches als sehr positiv. Der sich 1991 auf 240 Mio. Fr. belaufende Handelsbilanzüberschuss zugunsten Chinas gebe nicht zur Beunruhigung Anlass, solange dem Import schweizerischer Waren nach China (namentlich für Uhren und Textilien) keine allzu grossen Hindernisse in den Weg gelegt werden.[13] Die schweizerische Industrie sei bereit, in China zu investieren. Das «Joint-Venture» von Schindler sei die erste ausländische Investition im Industriesektor gewesen.[14] Das zwischen beiden Staaten abgeschlossene Vertragsnetz zur Intensivierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehung ist praktisch vollständig. An den Privaten liege es, diesen Verträgen mehr Substanz zu geben. Delamuraz bekundet[15] schliesslich die Absicht, im Sommer 1992 China erstmals an der Spitze einer Delegation von Vertretern der Industrie zu besuchen.[16]

---

10 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158; *Dok. 33,* dodis.ch/55680; *DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522, *sowie DDS 1992, Dok. 10,* dodis.ch/61060.

11 *Zur chinesischen Position zum Nonproliferationsvertrag vgl.* dodis.ch/62928.

12 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E3363-07#2009/233#432 (8.07.5). *Zum Einsatz der Schweiz für die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen vgl. DDS 1992, Dok. 7,* dodis.ch/61093, *sowie die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T2074.

13 *Zu den Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und China vgl.* dodis.ch/62586. *Zu den schweizerischen Exporten nach China und den Schwierigkeiten mit dem chinesischen Importregime vgl. das Gespräch zwischen dem Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, und dem chinesischen Aussenhandelsminister Li Lanqing vom 8. Juli 1992,* dodis.ch/61853, *sowie die Memoranden in der Beilage.*

14 *Zu schweizerisch-chinesischen Joint-Venture-Projekten vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2286.

15 *Die Passage* «Verträgen mehr Substanz zu geben. Delamuraz bekundet» *wurde im Wochentelex 6/92 irrtümlicherweise nicht übermittelt und im Wochentelex 7/92 vom 10. Februar 1992 nachträglich ergänzt, vgl. das Faksimile* dodis.ch/61393.

16 *Vgl. DDS 1992, Dok. 29,* dodis.ch/59914.

Aussenwirtschaftsminister Li Langing verweist darauf, dass das schweizerisch-chinesische Handelsvolumen 1991 gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von 40% erfahren habe.[17] Es wäre für die Schweiz ein Leichtes, das bestehende Handelsdefizit auszugleichen. China benötige fortschrittliche schweizerische Technologie. Ein Hindernis bilde die CoCom-Regelung, die heute nach dem Zerfall der WAPA und der UdSSR keine Existenzberechtigung mehr habe.[18] Er wies auf kommende Einkaufsmissionen Chinas in die Schweiz – dies vor allem auch im Uhrenbereich – hin.[19]

Li Langing bringt schliesslich den festen Willen seiner Regierung zum Ausdruck, dem GATT wieder beizutreten. Dieser Wiedereintritt sei angesichts des bedeutenden chinesischen Aussenhandels gerechtfertigt und liege auf der Linie der von China verfolgten Politik der Öffnung. China sei bereit, sämtliche sich aus der GATT-Mitgliedschaft ergebenden Verpflichtungen zu übernehmen. In Bezug auf den von Taiwan beabsichtigten Beitritt verfolge sein Land eine realistische Politik: Taiwan könne als separates Zollgebiet beitreten, jedoch habe dies nach dem Beitritt seines Landes zu geschehen.[20] Bundesrat Delamuraz weist darauf hin, dass unser Land den GATT-Beitritt Chinas begrüsst und unterstützt. Chinas Handelspolitik müsse jedoch den Bestimmungen des GATT-Rechtes entsprechen.[21] Die kürzlich beschlossene Konvertibilität der chinesischen Währung sei ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

17 *Für einen Überblick über die Handelsbeziehungen der Schweiz mit China im Jahr 1991 vgl. die Notiz des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD vom April 1991,* dodis.ch/57809. *Im Mai 1991 hatte Staatssekretär Jacobi eine Reise nach China unternommen, in deren Rahmen diverse Wirtschaftsabkommen unterzeichnet wurden, vgl. DDS 1991, Dok. 21,* dodis.ch/57590.

18 *Der Koordinationsausschuss für multilaterale Ausfuhrkontrollen* Coordinating Committee for Multilateral Export Controls *(CoCom) war ein System zur Kontrolle des Exports sensibler strategischer Technologien von westlichen Ländern in den Ostblock. Ab 1991 entwickelte sich das CoCom zu einem Kontrollsystem gegen die Verbreitung von ABC-Waffen an Länder, die als Risikoländer eingestuft wurden, vgl.* dodis.ch/63024. *Zur schweizerischen Exportkontrollpolitik für ABC-Waffen vgl. ferner* dodis.ch/62896.

19 *Im Juni 1992 reiste eine chinesische Einkaufsmission in die Schweiz. Sie wurde von der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung begleitet und besuchte einige Firmen, vgl.* dodis.ch/62929.

20 *Zu den wirtschaftlichen Beziehungen mit Taiwan vgl. DDS 1992, Dok. 9,* dodis.ch/61266.

21 *Vgl. dazu die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Pierre-Louis Girard, vom 12. August 1992,* dodis.ch/61294.

5

dodis.ch/60457

Entretiens du Président de la Confédération Felber à l'occasion de la réunion ministérielle de la CSCE à Prague et en marge du WEF à Davos du 30 janvier au 2 février 1992[1]

NOTE D'INFORMATION AU CONSEIL FÉDÉRAL

Berne, 4 février 1992

1) Entretiens du Président de la Confédération, M. R. Felber (BRF) avec le Président de la RFTS, M. V. Havel, à l'occasion de la réunion des MAE de la CSCE, Prague, 30/31 janvier 1992[2]

Cinq mois après sa visite bilatérale, BRF *[Président de la Confédération Felber]* a été reçu par le Président Havel au Château.[3] M. Havel a remercié une fois de plus la Suisse pour son aide, qui a d'ores et déjà porté ses fruits.[4] BRF a informé son hôte de la totale satisfaction des professeurs de St-Gall engagés dans le projet de formation de cadres d'entreprise.[5] Il a souligné encore l'importance décisive, aussi pour l'Europe occidentale, que le front de la démocratie s'avance, en se renforçant, toujours plus à l'Est. La désintégration de l'URSS donne un rôle encore accru aux pays d'Europe centrale. En conséquence, l'aide publique ne doit pas diminuer et les conditions doivent être les plus favorables possible aux investisse-

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#471* (354). *Cette note d'information au Conseil fédéral du 4 février 1992 est composée de trois parties, rédigées par différents auteurs. La note d'information complète transmise au Conseil fédéral est réalisée sous la responsabilité de Georges Martin, Secrétaire du Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, cf. le facsimilé du dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6735* (C.41.103.3(107)). *Elle est transmise aux Secrétariats généraux des autres départements sans avoir pu être signée (cf. le facsimilé* dodis.ch/60457*) par le Président de la Confédération Felber avant son départ à Strasbourg dans le cadre de sa fonction de Président du Conseil de l'Europe, cf.* dodis.ch/57646*. Selon le visa de la Vice-chancelière Hanna Muralt Müller, le Conseil fédéral prend connaissance de cette note d'information lors de la séance du 12 février 1992, cf. le facsimilé* dodis.ch/60457*. Selon les procès-verbaux de discussion des séances ordinaire et extraordinaire du 12 février, la note n'est pas discutée par le Conseil fédéral, cf.* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Cette note d'information est également diffusée dans le télex hebdomadaire 6/92 du 3 février 1992, cf.* dodis.ch/61131*, points 2, 3 et 4.*

2 *Cette partie de la note d'information est très probablement rédigée par le Secrétaire personnel Georges Martin, qui assiste le Président de la Confédération Felber lors de l'entretien. Pour la réunion des Ministres des affaires étrangères de la CSCE à Prague, cf. la compilation* dodis.ch/C1943.

3 *Pour la visite du Conseiller fédéral Felber à Prague en août 1991, cf.* dodis.ch/57592 *et* dodis.ch/58605.

4 *Cf. aussi DDS 1990, doc. 54,* dodis.ch/55850.

5 *Il s'agit de la formation pour les petits et moyens entrepreneurs de la fondation TRANSFER. Le professeur Josef Feldmann de l'école supérieure de Saint-Gall officie en tant que président du conseil de la fondation, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2006/102#564* (B.75.77-20.12). *Pour un état des projets d'aide suisse à la Tchécoslovaquie en général, cf.* dodis.ch/59034.

ments privés. À ce propos, BRF signale l'incertitude quant à l'avenir de l'unité du pays comme un facteur défavorable. Havel a été plus pessimiste à ce sujet qu'en automne 1991. Il est vrai qu'il vient de subir plusieurs échecs face à la classe politique (parlement) qui n'apprécie pas la volonté du Président de s'adresser directement au peuple. Il reconnaît son échec de vouloir en deux ans établir définitivement les bases des nouvelles structures politiques du pays.[6] Havel estime la situation «très grave» mais ne veut pas croire que les séparatistes, largement minoritaires en Slovaquie, puissent imposer leur volonté à la majorité. Ce sont eux, en attendant, qui bloquent la mise en œuvre des réformes politiques, puisqu'ils s'opposent au référendum seul susceptible de lever définitivement l'hypothèque de la division qui empoisonne l'atmosphère.[7] Le Président ne va rien imposer, mais continuera son effort de persuasion.

2) Rencontre des MAE des pays de l'AELE

Sous la présidence d'Hannibalson (Islande), les MAE des pays de l'AELE ont également mis à profit leur présence à Prague pour faire le point sur l'Espace économique européen. Ils ont convenu que seule une décision politique peut encore sauver l'entreprise. Le Conseil des Ministres qui se tient le 3.2. à Bruxelles est de la plus haute importance à ce sujet. Plusieurs démarches auprès des MAE de la CE ont été faites au cours des derniers jours, pour les convaincre de mettre un terme à une situation qui ne peut pas s'éterniser.[8]

3) Rencontres du Chef du département (BRF) en marge du World Economic Forum, Davos, 1er/2 février 1992[9]

Selon la tradition, BRF *[Président de la Confédération Felber]* a profité de son séjour à Davos pour rencontrer une partie des leaders mondiaux qui s'y étaient donnés rendez-vous.[10] La participation cette année était particulièrement nombreuse et relevée.

Le noyau dur a été constitué par la rencontre avec les Présidents Ter-Petrossian (Arménie), Moutalibov (Azerbaidjan), Chouchkevitch (Bélarus), Nazarbayev (Kazakhstan), Snegur (Moldavie), Karimov (Ouzbékistan) et deux entretiens subs-

6 *Cf. le rapport politique N° 6 de l'Ambassadeur de Suisse à Prague, Maurice Jeanrenaud, du 27 novembre 1991,* dodis.ch/63248.

7 *Sur la situation politique en Tchéquie et la séparation de la Slovaquie, cf. DDS 1992, doc. 57,* dodis.ch/61144.

8 *À propos de l'état des négociations entre l'AELE et la CE sur le traité EEE, cf. le télex hebdomadaire 6/92,* dodis.ch/61131*, point 1 (rapides); la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 10 février 1992,* dodis.ch/60717*, ainsi que la notice du Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieurs (OFAEE) du DFEP, du 11 février 1992 sur son entretien avec les Ambassadeurs des pays de la CE à Berne,* dodis.ch/61024.

9 *Cette troisième partie de la note d'information est rédigée par différents collaborateurs du DFAE et du DFEP qui accompagnent le Président Felber lors des entretiens de Davos. Parmi eux se trouvent le Secrétaire d'État Blankart, le Secrétaire général du DFEP Gérard Stoudmann, le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Silvio Arioli, et l'Ambassadeur Jenö Staehelin, Chef de la Division politique I du DFAE.*

10 *Cf. aussi DDS 1990, doc. 4,* dodis.ch/56233.

tantiels avec le Président Kravtchouk (Ukraine)[11] et le Vice-PM Chokhine (Fédération de Russie) accompagné du Vice-Président du Soviet Suprême Shumeiko.[12]

M. *Kravtchouk*[13] a concentré son intervention sur le fait que contrairement à ce que l'on semble penser en Occident, la question de la succession de l'URSS n'est pas réglée, à l'exception de la représentation au Conseil de Sécurité de l'ONU et, dans le domaine militaire, du commandement des troupes stratégiques. Il s'est montré irrité par les nombreuses déclarations de Yeltsine aux USA («réduction de quelle force?»).[14] Aucune discussion n'a préparé son voyage américain. Par conséquent il n'aurait dû, selon le Président, parler que des questions qui sont exclusivement de la compétence russe. Concernant la dette, l'Ukraine reprend 16,4 pourcent à son compte et revendique aussi sa part d'avoirs à l'étranger (question non réglée). Le Président rappelle l'erreur de l'Occident qui a cru que le service de la dette ne pouvait être assuré que par le centre, c'est-à-dire l'URSS. L'Ukraine propose une conférence internationale sur la dette à Kiev.[15] Dans le domaine militaire, elle s'en tiendra à ses engagements (domaine nucléaire) et fixe à 200 000 hommes ses troupes conventionnelles. Concernant les minorités, Kravtchouk s'est montré très inquiet par les déclarations de Yeltsine aux USA sur le droit d'ingérence. Par ailleurs, il pense que les 12 mio de Russes d'Ukraine sont dans une meilleure situation générale que les Ukrainiens eux-mêmes.[16] Dans le domaine économique, la marche vers l'économie de marché va se poursuivre, même si elle sera difficile. L'Ukraine va créer sa propre monnaie et pour ce faire aura besoin de l'aide internationale (FMI/BM) pour en assurer la convertibilité. Il prévoit l'équilibre de la balance des paiements pour fin 92. Il a déploré qu'aucune concertation n'ait eu lieu entre les républiques avant la mise en vigueur de la loi de libéralisation des prix. Le Président enfin a vigoureusement contesté que l'Ukraine soit un empêcheur de tourner en rond au sein de la CEI. BRF *[Président de la Confédération Felber]* a pour sa part accepté la demande de l'Ukraine de ne plus se contenter de l'information unilatérale de Moscou pour les affaires de la République. Il s'engage à favoriser l'établissement de relations politiques et économiques stables entre les deux pays.[17]

11 *Sur l'entretien du Président de la Confédération Felber avec le Président ukrainien Léonid Kravtchouk du 2 février 1992, il existe aussi une notice de l'Ambassadeur Arioli, cf.* dodis.ch/62125.

12 *Pour l'invitation du Président de la Confédération Felber à tous les Présidents des Républiques membres de la Communauté des États indépendants qui participent au WEF à un buffet-dîner le 1er février 1992, cf.* dodis.ch/61277 *et* dodis.ch/61354. *Pour les images de la rencontre, cf.* dodis.ch/60614.

13 *Une version allemande de cette notice d'entretien, rédigée par le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Silvio Arioli, se trouve dans le dossier* CH-BAR# E7115A#2000/385#69* (200).

14 *Pour la visite du Président russe Boris Eltsine chez le Président américain George Bush du 1er février 1992 à Camp David, cf. le rapport politique N° 10 de l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Edouard Brunner,* dodis.ch/62731.

15 *À propos de la reprise des dettes de l'Union soviétique par l'Ukraine, cf. la notice de l'OFAEE* dodis.ch/60851. *Cf. aussi DDS 1992, doc. 13,* dodis.ch/58206.

16 *Pour une analyse des développements en Ukraine par la Conférence de situation du Groupe renseignements et sécurité du DMF en juillet 1992, cf.* dodis.ch/62719 *et* dodis.ch/62700.

17 *En février 1992, l'Ambassadeur Johann Bucher, Directeur de la Direction administrative et du service extérieur du DFAE, en qualité d'émissaire spécial du Conseil fédéral, formalise les rela-*

Le 1er février 1992, le Président de la Confédération Felber (deuxième depuis la droite) reçoit au WEF de Davos des hauts représentants de la Communauté des États Indépendants, dont les Présidents du Bélarus, de l'Ouzbékistan et du Kazakhstan (de gauche à droite), dodis.ch/60614 (CH-BAR# J1.375-01#2015/136#62* (33)).

M. *Chockhine* (Fédération de Russie) a transmis le souhait de son pays de coopérer sur une base pragmatique avec la Suisse (remplacement de la commission mixte par quelque chose d'efficace).

L'adhésion aux Institutions de Bretton Woods constitue un intérêt commun pour les deux pays.[18] Concernant les structures de l'État, les Russes se sont montrés très intéressés aux nôtres, notamment concernant le droit des minorités («la Russie ne peut pas se diviser en 88 parties»).[19]

---

tions diplomatiques à Kiev, cf. dodis.ch/60848. *Pour les pourparlers économiques menés parallèlement par un chef de section de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, cf.* dodis.ch/60851. *Anne Bauty est nommée en qualité de Chargée d'affaires en pied en Ukraine, cf. le PVCF N° 672 du 15 avril 1992,* dodis.ch/62618. *Le 9 juin 1992, Armin Kamer est nommé Ambassadeur de Suisse en Ukraine, cf. le PVCF N° 1519 du 31 août 1992,* dodis.ch/60692. *Il remet ses lettres de créance à Kiev en mars 1993, cf.* dodis.ch/62027.

18 *Cf. également les entretiens du Vice-premier ministre russe Alexandre Chokhine avec le Secrétaire d'État Blankart, aussi du 1er février 1992 à Davos,* dodis.ch/62137. *Cf. aussi DDS 1992, doc. 13,* dodis.ch/58206.

19 *Pour l'engagement de la Suisse pour les droits des minorités, notamment dans le cadre de la CSCE, cf. DDS 1991, doc. 50,* dodis.ch/58114.

Le Vice-Président du Soviet Suprême souhaite des échanges parlementaires.[20] BRF *[Président de la Confédération Felber]* a expliqué à M. Chokhine, très intéressé, l'état de la question européenne en Suisse.

Par ailleurs, BRF *[Président de la Confédération Felber]* s'est entretenu avec le PM suédois, M. C. *Bildt* (B).

Das Gespräch, an dem auch Staatssekretär Blankart teilnahm,[21] war ausschliesslich der Integrationspolitik der beiden Länder gewidmet.[22] B*[ildt]* sieht den EWRV für Schweden als Interimsregelung bis zum Beitritt als unverzichtbar an. Den Beitritt direkt anzusteuern, sei keine Option. Der politische Wille, die aus dem Gutachten des europäischen Gerichtshofes entstandenen Probleme zu lösen, sei bei den Mitgliedstaaten der EG vorhanden.[23] Allerdings wird dies in manchen Ländern durch den Hinweis relativiert, dass den EFTA-Mitgliedern der Beitritt offen stünde und sie deshalb an den EWRV nicht allzu hohe Anforderungen stellen sollten. Island und die Schweiz hätten wohl mit einer Regelung, die den Vorstellungen der EG-Kommission entgegenkommt, am meisten Probleme.[24] Norwegen könnte sich seines Erachtens flexibel zeigen, wenigstens sofern es ebenfalls den Beitritt ins Auge fasst. Das schwedische Parlament sollte den Beitritt vor den Neuwahlen im September 1994 genehmigen, was den Antrag der Regierung im Dezember 1993 voraussetze. Wenn der europäische Rat im Juni in Lissabon grünes Licht für die Beitrittsverhandlungen gebe und das Mandat in der zweiten Jahreshälfte unter der britischen Präsidentschaft verabschiedet werde, sei dieser Zeitplan realisierbar.[25] Auszuhandeln seien nur die schwedischen Mitwirkungsrechte in den Institutionen und die Beiträge an das EG-Budget. Die Landwirtschaft stelle z. B. kein Problem dar. Ebenso wenig die Neutralität, welche Schweden nie als dauernden Status festgelegt habe.[26] Die Beschlüsse von Maastricht gäben für die schwedische Sicherheitspolitik genügend Spielraum, so dass diese nicht Gegenstand der Beitrittsverhandlungen zu sein habe.

---

20 *Vladimir Chumeiko fait aussi part de la délégation russe au WEF. En novembre 1992, le Président du Conseil national, Hans-Rudolf Nebiker, visite le Président du Soviet Suprême, Rouslan Khasboulatov, et d'autres membres du Parlement russe, cf.* dodis.ch/61258.

21 *Dieser Teil wurde wahrscheinlich von Staatssekretär Blankart verfasst.*

22 *Zur Integrationspolitik der EFTA-Länder vgl. die Notiz des Chefs der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, Botschafter Benedikt von Tscharner, vom 24. Februar 1992,* dodis.ch/61019.

23 *Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Dezember 1991 stellt in Frage, ob der zwischen den EG- und EFTA-Mitgliedstaaten im Rahmen des EWR-Abkommens ausgehandelte Mechanismus der gerichtlichen Kontrolle im Vergleich zu den früheren europäischen Verträgen konform ist. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 284 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/60968*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2026.

24 *Im März 1992 warf Ministerpräsident Carl Bildt der Schweiz vor, den Abschluss des EWR-Vertrags zu verzögern, woraus sich eine Kontroverse ergab, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2282.

25 *Zum EG-Gipfeltreffen von Lissabon am 26. und 27. Juni 1992 vgl.* dodis.ch/62297. *Zum Besuch von Bundespräsident Felber bei der britischen Präsidentschaft des EG-Ministerrats am 16. November 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 54,* dodis.ch/60741.

26 *Zum Neutralitätsverständnis Schwedens vgl. die beiden Notizen des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, an Bundespräsident Felber vom 22. Januar 1992,* dodis.ch/62376*, resp. vom 14. Oktober 1992,* dodis.ch/61101.

L'entretien BRF *[Président de la Confédération Felber]-Andriessen* (A) (Vice-Président de la Commission de la CE) a porté sur le GATT, l'EEE et l'aide à l'ex-URSS.

GATT: Ce qu'on demande en matière agricole à la CE est au-dessus du maximum de ce qu'elle peut donner; les USA notamment sous-estiment complètement les difficultés agricoles dans la Communauté. Le «papier» Dunkel est donc inacceptable et, dans ces conditions, A*[ndriessen]* n'exclut plus un échec de l'Uruguay Round, ce qui serait désastreux pour les autres domaines où des résultats substantiels sont déjà sur la table.[27]

EEE: A*[ndriessen]* partage notre inquiétude et constate qu'aucune des solutions ébauchées actuellement ne semble pouvoir convenir. S'il estime – à titre personnel – que la Cour a «surréagi», les faits n'en sont pas moins là et la Cour doit être satisfaite.[28] Son prestige à l'intérieur de la CE est immense et la contourner par une décision au niveau politique n'est pas réaliste, d'autant plus qu'il n'est pas toujours entièrement convaincu par nos arguments. Il s'agit en particulier d'éviter que les opérateurs économiques de l'AELE ne soient favorisés par rapport à ceux de la CE, soumis, eux, dans tous les cas à la juridiction de la Cour. Sa recommandation au Conseil des Ministres du 3.2. sera de poursuivre la recherche d'une solution «juridiquement pure». Il ne faut donc guère s'attendre à une autre décision à son issue.[29]

BRF plaide pour la recherche d'une formule pragmatique et tout en réitérant notre position insiste sur le fait que les «juges étrangers» ne sont pas négociables.[30] Le Secrétaire d'État Blankart ébauche pour A*[ndriessen]* quelques idées nouvelles pour débloquer la négociation. Ce dernier en prend note et promet de les étudier.[31]

Mit Bezug auf die Hilfe an die Mitglieder der Gemeinschaft unabhängiger Staaten meinte A*[ndriessen]*, es wäre besser gewesen, die Washingtoner Folgekonferenz in Tokio zu planen, verpflichte doch die Einladung zur Durchführung in Lissabon die EG über Gebühr.[32] Über die Soforthilfe hinaus gehe es in der nächsten Phase um technische Unterstützungsmassnahmen und die Ausarbeitung makro-ökonomischer Eckdaten. Der G-24 Rahmen sei dafür sowenig geeignet wie die OECD. Die Grössenordnung der benötigten Hilfe verlange nach einem globalen Einsatz (Einbezug der Golfstaaten) und einem aktiven Einbezug der Bretton Woods Institutionen. Wichtig sei auch, vorgängig mit den GUS-Staaten Voraussetzung und Verwendung der Hilfe festzulegen.[33]

---

27 *Sur l'évaluation suisse du projet d'acte final proposé par le Directeur général du GATT Arthur Dunkel, cf. DDS 1992, doc. 1,* dodis.ch/62343.

28 *Sur la décision de la Cour de justice de la CE, cf. la compilation* dodis.ch/C2026.

29 *À ce sujet, cf. la notice du Secrétaire d'État Blankart sur sa convocation des Ambassadeurs des pays de la CE en poste à Berne, afin de leur faire part des appréciations de la Suisse au sujet de la décision de la Cour et du risque de blocage des négociations,* dodis.ch/61024.

30 *Cf. par exemple la réaction du Chef du DFI, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, le 17 décembre 1992,* dodis.ch/59789.

31 *Cf. la notice du Secrétaire d'État Blankart du 3 février 1992,* dodis.ch/61088.

32 *Zur Konferenz über die Koordination der Hilfe an die ehemalige UdSSR in Washington im Januar 1992 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2321. *Zur Folgekonferenz in Lissabon vom Mai 1992 vgl.* dodis.ch/60738 *und* dodis.ch/62145.

33 *Zur Ausdehnung der verstärkten Zusammenarbeit der Schweiz mit ost- und mitteleuropäischen Staaten auf die GUS-Staaten vgl. DDS 1992, Dok. 10,* dodis.ch/61060.

BRF *[Président de la Confédération Felber]* a eu un entretien substantiel avec le PM turc, M. *Demirel*, qui s'est déroulé dans une atmosphère amicale.

Der türkische Ministerpräsident Demirel – zum siebten Mal in 25 Jahren Regierungschef und seit 60 Tagen erneut im Amt – hebt zwei Akzente seiner Regierungskoalition besonders hervor:[34]

1. Der Respekt der Menschenrechte, die Demokratisierung und die Stärkung des Rechtsstaates. Für die Verwirklichung der diesbezüglichen internationalen Verpflichtungen (UNO, KSZE, Europarat) wird inskünftig ein Staatssekretär für Menschenrechte verantwortlich sein.[35]

2. Durch den Umbruch in den internationalen Beziehungen wird die Brückenfunktion der Türkei hervorgehoben. Sein Land zeige exemplarisch, dass es keinen Widerspruch zwischen Islam, Demokratie und moderner Gesellschaft gebe.

BRF begrüsst es, dass die Türkei die grossen Fragen unserer Zeit mit einer Regierung Demirel in Angriff nimmt und dass nun die Zusammenarbeit mit ihr weitergeführt werden kann. Er weist auf die Verantwortung hin, die der Türkei heute hinsichtlich der südlichen Republiken der GUS zukommt, damit diese nicht in den Einflussbereich des radikalen Fundamentalismus fallen.[36]

Auf dem Gebiet der bilateralen Beziehungen wird die Frage der schweizerischen Waffenexporte,[37] die Kurdenproblematik[38] und die Hilfe der Schweiz an die vom Golfkrieg besonders betroffenen Frontstaaten[39] angesprochen.

Le PM grec *Mitsotakis* a fait part à BRF *[Président de la Confédération Felber]* de ses craintes concernant la Yougoslavie. Selon lui aucune solution n'est possible sans la Serbie («Milosevic est leur seul leader raisonnable»). Il se méfie des vues bulgares (non déclarées) et albanaises (déclarées) sur la Macédoine.[40] L'indépendance de la Bosnie-Herzégovine serait tout à fait irréalisable.[41]

BRF a aussi rencontré les Présidents *Landsbergis* (Lituanie) et *Jelev* (Bulgarie), qui lui ont décrit les besoins immenses de leurs pays et les problèmes qu'ils rencontrent.[42]

Les entretiens avec les PM d'*Algérie* (Ghozali) et de *Tunisie* (Karoui) ont surtout porté sur le fondamentalisme. Ghozali s'est montré curieusement très sûr de lui dans son interprétation des résultats du 1er tour des élections («80 pour cent de

34 *Dieser Teil wurde höchstwahrscheinlich von Botschafter Arioli verfasst.*

35 *Zur Menschenrechtssituation in der Türkei vgl. die Notizen der Direktion für Völkerrecht vom 25. Juni 1992,* dodis.ch/62555, *und vom 27. August 1992,* dodis.ch/62556.

36 *Vgl. dazu die Notizen des Politischen Sekretariats des EDA vom 29. Januar und vom 12. August 1992,* dodis.ch/63484 *resp.* dodis.ch/62610.

37 *Zur Haltung des EDA zu den Kriegsmaterialexporten in die Türkei vgl.* dodis.ch/58349.

38 *Vgl. DDS 1991, Dok. 3,* dodis.ch/58521.

39 *Vgl. DDS 1991, Dok. 11,* dodis.ch/57361, *sowie das BR-Prot. Nr. 1155 vom 10. Juni 1991,* dodis.ch/57201.

40 *Sur la reconnaissance de la Macédoine, cf. la compilation thématique* dodis.ch/T2103.

41 *Cf. la compilation thématique* Reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine (1992), dodis.ch/T2323.

42 *Pour les besoins de la Lituanie, cf. DDS 1991, doc. 39,* dodis.ch/57645. *Pour le soutien international à la Bulgarie, cf.* dodis.ch/59207.

la population ne partage pas les vues du FIS»).[43] À une question de BRF, Ghozali a affirmé que vouloir isoler la Libye pourrait avoir de graves conséquences. Il s'est montré réservé quant à l'indépendance totale du Sahara occidental, à une époque où l'Afrique du Nord recherche une solution d'intégration.

Le PM Sharif du *Pakistan* souhaitait gagner le soutien suisse dans les différends qui l'oppose à l'Inde: Cachemire (droits de l'homme) et l'initiative du Pakistan en faveur de la dénucléarisation de la région. BRF, sans s'engager concrètement, a rappelé la disponibilité de la Suisse, comme pour la question afghane, sur laquelle les deux pays sont d'accord (soutien du plan de l'ONU).[44]

Le Président de la Confédération a enfin saisi l'occasion de revoir le *MAE indien* Solanki qui souhaitait l'entretenir de certaines questions bilatérales entre les deux pays.[45]

43 *Sur la situation politique en Algérie à la fin de l'année 1991 et au début de 1992, cf. le PVCF N° 313 du 19 février 1992,* dodis.ch/60672. *Pour les entretiens du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, avec le Premier ministre algérien Sid Ahmed Ghozali en marge du WEF, cf.* dodis.ch/63367.

44 *Cf. DDS 1991, doc. 29,* dodis.ch/57737.

45 *Le Président de la Confédération Felber profite de sa rencontre avec le Ministre des affaires étrangères Madhavsinh Solanki pour lui transmettre un mémorandum sur le cas Bofors, cf.* dodis.ch/62497. *Sur les questions bilatérales avec l'Inde, cf. DDS 1991, doc. 47,* dodis.ch/57398.

6

dodis.ch/61928

Notiz der Direktion für Internationale Organisationen des EDA[1]

AKTIVITÄTEN DER DIO IM DROGENBEREICH

Bern, 7. Februar 1992

Bis 1989 hat die DIO im Drogenbereich lediglich die entsprechenden Aktivitäten im Rahmen der Vereinten Nationen am Rande mitverfolgt. Rechtliche Fragen fielen in die Zuständigkeit der DV, bilaterale wurden von den Politischen Abteilungen behandelt. Auf Wunsch des Departementschefs,[2] der eine stärkere Präsenz des EDA auf diesem Gebiet sehen wollte, das immer mehr zu einem prominenten Thema der bilateralen und multilateralen Aussenpolitik wird, erfolgte auf Anfang 1990 eine Zusammenfassung aller Aktivitäten des Departements im Drogenbe-

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#3214* (o.713.21). *Diese Notiz wurde von David Vogelsanger von der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen der Direktion für internationale Organisationen (DIO) des EDA verfasst und unterzeichnet. Kopien gingen an den Ständigen Vertreter der Schweiz bei den Vereinten Nationen und den internationalen Organisationen in Wien, Botschafter Jean-Pierre Vettovaglia, sowie an verschiedene Mitarbeitende der DIO, vgl. das Faksimile* dodis.ch/61928.

2 *Bundespräsident René Felber.*

reich. Die anderen Direktionen erklärten sich damit einverstanden, dass die DIO eine koordinierende Rolle und zum Teil sogar bisher von anderen Direktionen (vor allem PD und DV) wahrgenommene Aufgaben übernahm. Ausgenommen davon bleibt die Rolle der DEH in entwicklungsbezogenen Fragen und des FWD in bezug auf die Geldwäschereiproblematik (Financial Action Task Force).[3]

Die Verantwortung für den Drogenbereich wurde innerhalb der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen seit dem 1. Januar 1990 vom Unterzeichnenden wahrgenommen. Zuerst wurde das Dossier noch in Personalunion mit dem Humanitären geführt. Bald zeigte sich jedoch, dass dies kaum möglich war, und ab Sommer 1991 wurde eine Trennung vorgenommen. Die DIO strebt seit einem Jahr die Schaffung eines Dienstes für internationale Drogenfragen an, eine Absicht, die von den anderen an dieser Problematik beteiligten Bundesämtern unterstützt wird. Es war jedoch völlig unmöglich, im Rahmen des normalen Verfahrens, die dafür benötigten zwei Personaleinheiten für 1992 zu erhalten. Die Realisierung dieses Vorhabens wird nun im Rahmen der Botschaft zur Ratifikation von drei internationalen Drogenabkommen angestrebt, welche auch Personalbegehren anderer Ämter enthält.[4]

Die von der DIO unter dem Titel Drogen wahrgenommenen Aufgaben betreffen gegenwärtig folgende Bereiche:

1. Vereinte Nationen

Seit dem 1. März 1991 sind die drei früheren Sekretariatsbereiche Drogenabteilung (Division of Narcotic Drugs), operativer Fonds (United Nations Fund for Drug Abuse Control) und Sekretariat des Internationalen Betäubungsmittelkontrollorgans (INCB) unter der Leitung des Exekutivdirektors Giacomelli im United Nations International Drug Control Program (UNDCP) zusammengefasst, das seinen Sitz nach wie vor in Wien hat. Die Aufsicht über die Aktivitäten des UNDCP, das die Schweiz jährlich mit einer Million Franken finanziert[5] – sie gehört damit an neunter Stelle zu dessen wichtigsten Gebern –, übt die neu jährlich tagende Betäubungsmittelkommission des Wirtschafts- und Sozialrats aus, in die wir am 6. Februar eben für ein neues Mandat von 1992–1995 gewählt worden sind.[6]

Die Rolle der DIO in diesem Bereich gehört als einzige unter den hier aufgeführten zu den klassischen Aufgaben der Direktion, wird aber viel aktiver als früher wahrgenommen. Sie macht trotzdem nur den kleineren Teil der Aktivitäten des Unterzeichnenden aus. Zu den Schwerpunkten gehören die Koordination unter den Ämtern, die Vorbereitung regulärer Sessionen, aber auch einmaliger Konferenzen wie etwa einer Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen oder einer von der UNO mitorganisierten Ministerkonferenz sowie in letzter Zeit

3 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 25,* dodis.ch/61286.

4 Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu zwei internationalen Betäubungsmittel-Übereinkommen sowie über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes *vom 22. Juni 1994,* dodis.ch/63061.

5 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1172 vom 28. Juni 1989,* dodis.ch/63366.

6 *Vgl. dazu den Wochentelex 7/92 vom 10. Februar 1992,* dodis.ch/61933, *Punkt 3 (rapides), sowie die Notiz der DIO vom 13. Januar 1992,* dodis.ch/62337.

Ein Drogenkonsument bereitet auf einem Brett am Lettensteg in Zürich mit Injektionsutensilien eine Spritze vor. Das Bild datiert vom 24. April 1992, dodis.ch/63051 (Foto: Gertrud Vogler, CH-SOZARCH F 5107-Na-17-030-018).

der Dialog mit anderen Direktionen des EDA und Ämtern über eine gezieltere Verwendung des schweizerischen Beitrags an das UNDCP.[7]

2. Ratifikation von drei internationalen Abkommen im Betäubungsmittelbereich

Über diese Problematik gibt die beiliegende Notiz vom 8. November an den Departementschef Auskunft.[8] Der Bundesrat dürfte in allernächster Zeit über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens in dieser Sache einen Entscheid treffen.[9] Die Frage einer interpretativen Erklärung zum Wiener Abkommen von 1988[10] hat sich insofern geklärt, als der Vorsteher des EDI[11] das Prinzip einer solchen Erklärung akzeptiert, die sich auf das geltende schweizerische Betäubungsmittelgesetz bezieht. Da in der Schweiz jedoch gegenwärtig intensiv eine Reform dieser Gesetzgebung diskutiert wird, dürfte diese Ratifikation in Parlament und

7 *Vgl. dazu bspw. die Gesprächsnotiz der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA vom 6. Dezember 1991,* dodis.ch/61925.

8 *Notiz der DIO an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident Felber,* dodis.ch/61931.

9 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 454 vom 9. März 1992,* dodis.ch/60654.

10 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen *vom 20. Dezember 1988, AS, 2006, S. 531–570.*

11 *Bundesrat Flavio Cotti.*

Öffentlichkeit noch zu einigen Kontroversen Anlass geben. Das Hauptanliegen unseres Departements, der rasche Beitritt zu den Psychotropenabkommen von 1971 und 1972 (siehe beiliegende Notiz), wird damit weiter verzögert werden.

3. Chemical Action Task Force

Der beiliegende Bericht der schweizerischen Delegation in dieser Task Force an den Bundesrat gibt eine Übersicht über dieses Gebiet. Der Vorsteher des EDI hat entschieden, dass dieses Geschäft, das unbestritten und längst entscheidungsreif ist, zusammen mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zu den Drogenabkommen vor den Bundesrat kommen soll.[12]

4. Pompidou-Gruppe des Europarats

Beim Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le traffic illicite des stupéfiants handelt es sich um einen sogenannten Accord partiel des Europarats. Die Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Staaten im Rahmen der Pompidou-Gruppe ist für uns zum einen aus sachlichen Gründen sehr wichtig (wertvolle Aktivitäten in den Untergruppen auf medizinischen, pharmakologischem, präventivem und polizeilichem Gebiet). Zum anderen ist es für uns wichtig, der Tendenz gewisser EG-Staaten entgegenzutreten, die europäische Drogenzusammenarbeit vermehrt in das Comité européen de lutte antidrogue der EG-Staaten (CELAD; Groupe Mitterrand) auszulagern, einem Gremium, an dem wir natürlich nicht beteiligt sind. Zudem erfüllt die Pompidou-Gruppe eine äusserst wertvolle Aufgabe, indem sie die ost- und mitteleuropäischen Staaten einen nach dem andern als Mitglieder aufnimmt und damit in die Zusammenarbeit integriert.[13]

Die Pompidou-Gruppe zählt gegenwärtig 25 Mitgliedstaaten, bald werden es 30 oder 35 sein. Noch 1985 waren es 14 gewesen. Das stellt natürlich Probleme der Ressourcen und Arbeitsmethoden, da der beinahe familiäre Stil von ehedem kaum wird beibehalten werden können. Eine kleine Arbeitsgruppe, in der der Unterzeichnende die EFTA-Staaten vertritt, erarbeitet gegenwärtig Vorschläge dazu.[14]

5. Bilaterales

Dazu gehört die Mitwirkung in Drogenfragen, die in letzter Zeit mit Regelmässigkeit auf den Traktandenlisten standen, bei der Vorbereitung von Besuchen in Bern und im Ausland.

6. Aufgaben an der Innenfront

Aufgrund der schwerwiegenden Situation in der Schweiz sind Drogen natürlich vor allem ein innenpolitisches Thema.[15] Umfragen zeigen, dass die Schweizer

12 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 458 vom 9. März 1992,* dodis.ch/60821. *Der* Bericht der schweizerischen Delegation in der internationalen Task Force über chemische Substanzen zur illegalen Drogenherstellung *vom 12. Dezember 1991 findet sich in der Beilage des Protokolls.*

13 *Vgl. dazu den* Jahresbericht des Bundesrates über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat 1990 *vom 20. Februar 1991,* dodis.ch/59722*, Abschnitt 11.4.*

14 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#183* (o.121.310.3).

15 *Zu den vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen zur Verminderung der Drogenprobleme in der Schweiz vgl. das BR-Prot. Nr. 312 vom 20. Februar 1991,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1005* (4.10prov.).

diese Problematik neben dem Asylwesen zu den beiden am dringlichsten anzugehenden nationalen Fragen zählen. Es ist wichtig, dass das Departement auch in diesem Bereich präsent ist. Einerseits wenden sich immer wieder Parlamentarier und Bürger in Drogenfragen an das Departement oder auch an Bundesrat Felber in seiner Eigenschaft als Mitglied des Kollegiums. Anderseits geht es auch darum, in gewissen Gremien, wie etwa der Eidgenössischen Betäubungsmittelkommission, unsere Haltung zu vertreten.

7. Entsendung von Betäubungsmittelverbindungsbeamten in gewisse Botschaften[16]

Dies ist ein Anliegen des EJPD, aber im Prinzip auch des Parlaments (Postulat von NR Ziegler).[17]Aufgrund der beiliegenden Notiz[18] haben die Vorsteher von EJPD und EDA im letzten Herbst einer Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, einen entsprechenden Bundesratsantrag auszuarbeiten.[19] Diese Arbeit ist angelaufen, liegt aber gegenwärtig aufgrund der Wahlkampagne und Wahl des Verantwortlichen der Arbeitsgruppe[20] in den Basler Regierungsrat etwas brach.

Zusammenfassende Bemerkung

Das vermehrte Engagement unseres Departements in Drogenfragen kam keinen Moment zu früh, da diese Thematik zu den prioritären politischen Themen vieler westlicher Länder und auch der internationalen Politik gehört. Die meisten europäischen Aussenministerien haben sich früher und wesentlich stärker personell dotiert, um diese Aufgaben wahrzunehmen. Verschiedene europäische Staaten haben einen Diplomaten im Botschafter- oder Direktorenrang sowie weitere Mitarbeiter in diesem Bereich eingesetzt. Was wir tun, ist schweizerischer Tradition entsprechend bescheiden, aber vertretbar. Die Umwandlung in einen nach aussen erkennbaren Dienst für internationale Drogenfragen wäre allerdings angezeigt und würde uns nichts kosten. Einen Abbau können wir uns hingegen meines Erachtens nicht leisten, da es sich um ein Gebiet handelt, wo man sich entweder voll engagiert und damit mitreden kann, oder aber von der Szene wieder verschwindet. Die Zusammenarbeit mit anderen Bundesämtern (Gesundheitswesen, Justiz, Bundesanwaltschaft, Polizeiwesen) ist heute ausgezeichnet, jedoch würden diese Stellen, vor allem das BAG, wohl kaum zögern, eine vom EDA hinterlassene Lücke durch die Schaffung eines eigenen internationalen Drogendienstes zu füllen.

16 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2305.

17 *Die Motion 90.504* «Anti-Drogen-Attaches» in Schweizer Botschaften *von Nationalrat Jean Ziegler wurde vom Bundesrat am 22. Juni 1990 als Postulat entgegengenommen, vgl.* dodis.ch/63067.

18 *Vgl. die Notiz an die Vorsteher des EJPD und des EDA, Bundesrat Arnold Koller und Bundespräsident Felber,* dodis.ch/62174.

19 *Für den Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 22. November 1993 vgl. das BR-Prot. Nr. 2340 vom 13. Dezember 1993,* dodis.ch/61948.

20 *Jörg Schild.*

7

dodis.ch/61093 *Auszug*

Rundschreiben der Direktion für internationale Organisationen des EDA[1]

KLIMAKONVENTION – BEGLEITENDER POLITISCHER PROZESS

Dringend Bern, 7. Februar 1992

I. Hintergrundinformationen für die Botschaften

Bundesrat *Cotti* wurde vom Vorsitzenden des Zwischenstaatlichen Verhandlungsgremiums für die Konvention über Klimaveränderungen, dem Franzosen Jean *Ripert,* aufgefordert, zusammen mit *Brasilien* (der Staatspräsident übertrug das Klimadossier dem Erziehungsminister, Professor José *Goldemberg)*[2] den Versuch zu unternehmen, die Verhandlungen auf politischer Ebene zu deblockieren.[3] Zu diesem Zweck sollen die zuständigen Minister ausgewählter Industrie- und Entwicklungsländer zu einer informellen Aussprache nach Genf eingeladen werden. BR *Cotti* schlug vor, auch den niederländischen Umweltminister *Alders* in die Initiative einzubeziehen.[4]

Zu Ihrer persönlichen Information: Das Ziel der Initiative ist, Druck auf die *USA* (und *Japan*) auszuüben, dass sie im Emissionsbereich (Stabilisierung der CO_2-Emissionen als erster Schritt: USA) und in der Frage der zusätzlichen Transfers von technischen und finanziellen Mitteln in die Entwicklungsländer (USA und Japan) gemeinsame Verpflichtungen der Industriestaaten ermöglichen, ohne die von den Entwicklungsländern nichts zu erwarten ist. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre eine Koalition zwischen den EFTA/EG-Staaten, den ost- und zentraleuropäischen und wichtigen Entwicklungsländern anzustreben. Minister *Alders*

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#3670* (o.713.845.23). *Das Fernschreiben Nr. 5124 wurde vom stv. Chef der Sektion internationale Umweltangelegenheiten, Thomas Litscher, verfasst, vom Direktor der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Botschafter François Nordmann, unterzeichnet und am 7. Februar 1992 um 12:06 Uhr versendet. Es richtete sich an die schweizerischen Botschaften in Washington, Moskau, London, Bonn, Paris, Stockholm, Den Haag, Lissabon, Brasilia und Canberra sowie an die schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Kopien gingen zur Information an die schweizerischen Botschaften in Delhi, Beijing, Tokio, Kairo und Lagos sowie an den Vizedirektor des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft des EDI, Wilhelm Schmid.*

2 *Zur Absetzung des brasilianischen Staatssekretärs für Umwelt, José Antônio Lutzenberger, und der interimistischen Einsetzung von Minister Goldemberg vgl. den Politischen Bericht Nr. 5 der schweizerischen Botschafterin in Brasilia, Catherine Krieg, vom 27. März 1992,* dodis.ch/62460.

3 *Zum Verlauf der Verhandlungen vgl. die thematische Zusammenstellung* Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (1992), dodis.ch/T2074. *Der Vorsteher des EDI, Bundesrat Flavio Cotti, hat den Vorsitzenden Ripert am 4. September 1991 in Fribourg getroffen, vgl.* dodis.ch/62438. *Zur Kontaktaufnahme von Bundesrat Cotti mit Minister Goldemberg vgl. das Fernschreiben von Botschafterin Krieg vom 26. November 1991,* dodis.ch/62534.

4 *Vgl. dazu die Notizen des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft vom 22. August 1991,* dodis.ch/62453, *sowie vom 4. September 1991,* dodis.ch/62438.

hat die nötigen Kontakte mit Osteuropa aufgenommen. Minister *Goldemberg* wird sich in der zweiten Hälfte Februar in Begleitung des Stv. Aussenministers, Botschafter Marcos C. *de Azambuja,* nach *Indien, China* (und *Japan*) und darauf eventuell, je nach Ergebnis, auch nach *Nigeria* und *Ägypten* begeben.[5]

Wir ersuchen Sie um eine unverzügliche Vorsprache beim zuständigen Ministerium Ihres Gastlandes (Brüssel mutatis mutandis) zur Übermittlung der im folgenden skizzierten Informationen. Dies sollte so früh als möglich in der nächsten Woche geschehen, zeitig vor der Tagung des Klima-Verhandlungsgremiums in New York vom 17.–28. Februar.[6] Falls innerhalb dieser Fristen ein Empfang durch den Minister nicht möglich ist, wäre statt dessen eine Vorsprache im Kabinett des Ministers vorzusehen.

Zu Ihrer persönlichen Information: Die Dringlichkeit erklärt sich zusätzlich noch aus folgenden Gegebenheiten: Der direkte Kontakt *Cotti–Goldemberg* hat erst am 2.2.92 stattfinden können.[7] Andere Staaten sind auch an Initiativen interessiert, es muss also Terrain markiert werden. *Für den Haag:* Die Botschaft wird ersucht, Minister *Alders* (wenn dies nicht möglich ist, wohl Direktor Gerard *Wolters*) mitzuteilen, dass Bundesrat *Cotti* diese Demarche nach einem Gespräch mit Minister *Goldemberg* veranlasst hat, und ihn über die Adressaten und den Inhalt der Demarche zu informieren. Bundesrat *Cotti* beabsichtigt, so bald als möglich selber mit *Alders* zu telephonieren.

Für Brasilia: Minister *Goldemberg* und Botschafter *Azambuja* sind über die Demarche im Bild. Aber es wäre trotzdem nützlich, *Goldemberg* mitzuteilen, dass die Demarche stattgefunden hat, an wen sie gerichtet wurde (einige Industriestaaten, die Entwicklungsländer sind Brasilien vorbehalten) und welches ihr Inhalt ist.[8]

II. Inhalt der Demarche im Auftrag von Bundesrat Flavio Cotti:

1. Einer an sie herangetragenen Anregung folgend, haben es Bundesrat Flavio *Cotti,* Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern und verantwortlich für die Umweltangelegenheiten, und Professor Jose *Goldemberg,* brasilianischer Erziehungsminister, übernommen, einen persönlichen Beitrag zum erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zu einer Konvention über die Klimaveränderungen auf die Konferenz von Rio de Janeiro hin anzubieten.

Ziel dieser Initiative wäre es, im Sinne einer Unterstützung des formellen Verhandlungsprozesses zusätzlich in einem geeigneten Rahmen die Gelegenheit zu schaffen, um auf politischer Ebene einen völlig informellen Meinungsaustausch zu pflegen, die wichtigsten Probleme im Zusammenhang mit der Konvention über die Klimaveränderungen zu identifizieren und die sich stellenden Fragen abzugrenzen.

2. *Brasilien* wird in den nächsten Wochen wichtige Entwicklungsländer auf Ministerebene kontaktieren. Entsprechende Kontakte mit *Osteuropa* laufen. Die

5 *Vgl. dazu das Schreiben von Minister Goldemberg an Bundesrat Cotti vom 25. Februar 1992,* dodis.ch/62925.

6 *Vgl.* dodis.ch/60490.

7 *Vgl.* dodis.ch/62122.

8 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2200.114A#1999/62#95* (716.4).

Schweiz hat es unternommen, in einem ersten Schritt einige Industriestaaten zu konsultieren.[9]

3. Falls diese Kontakte ergeben sollten, dass eine informelle Gesprächsrunde auf Ministerebene als nützlich angesehen wird, könnte sie in der Woche vom 5. April 1992 – nach dem Abschluss der vierten Tagung des UNCED-Vorbereitungssausschusses[10] und vor der vermutlich letzten Tagung des Klima-Verhandlungsgremiums[11] – in Genf stattfinden. Es ist vorgesehen, Anfang März auf diese Frage zurückzukommen.[12]

4. Inzwischen wären Kommentare und Vorschläge im höchsten Grad willkommen.

5. Es sei noch hinzugefügt, dass in der Meinung der beiden Minister zu einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen die folgenden Voraussetzungen gehören dürften:

(A) Die Industriestaaten müssen Verpflichtungen im Emissionsbereich (Stichwort: CO_2-Stabilisierung als erster Schritt) eingehen.

(B) Die Entwicklungsländer müssen durch Massnahmen (Stichwort: rationelle Nutzung natürlicher Ressourcen) die Zunahme ihrer Emissionen verlangsamen. Dies können sie nur mit technischer und finanzieller Unterstützung von aussen (Industriestaaten, Staaten mit hohem Bruttosozialprodukt) erreichen. Es bedarf also der entsprechenden Zusicherungen.

(C) Alle Staaten müssen sich zur Erstellung von nationalen Klimastrategien verpflichten. Deren Durchführung ist einer Begutachtung im Rahmen des Abkommens zu unterwerfen. Eine Aktivierung dieser Mechanismen (Berichterstattung und Beurteilung) ab dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens wäre wohl anzustreben.

(D) Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind die nötigen internationalen Instrumente zu schaffen.

---

9 *Die Schweiz kontaktierte die USA, Russland, Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Schweden, Niederlande, Portugal, Australien und die EG. Für eine Übersicht über die Reaktionen der kontaktierten Staaten vgl.* dodis.ch/62927.

10 *Zu den Ergebnissen der vierten Tagung des UNCED-Vorbereitungsausschusses vgl. den Wochentelex 15/92 vom 6. April 1992,* dodis.ch/61123, *Punkt 5, sowie den Schlussbericht der schweizerischen Delegation an der Tagung vom 16. April 1992,* dodis.ch/61139.

11 *Die letzte Tagung des Klima-Verhandlungsgremiums fand vom 30. April bis 8. Mai 1992 in New York statt, vgl. Punkt 1 des Wochentelex 20/92 vom 11. Mai 1992,* dodis.ch/61129. *Zu den Instruktionen des Bundesrats an die schweizerische Delegation vgl. das BR-Prot. Nr. 776 vom 29. April 1992,* dodis.ch/60499.

12 *Im April informierte Botschafter Nordmann die involvierten schweizerischen Vertretungen im Ausland, dass das informelle Ministertreffen am 17. und 18. Mai 1992 in Zürich geplant sei, vgl.* dodis.ch/62452. *Während der letzten Verhandlungsrunde über die Klimakonvention in New York informierte Vizedirektor Schmid Bundesrat Cotti, dass* «der Plan einer informellen Ministerrunde in den Worten von Ripert ‹sein Ziel erreicht›» *habe, vgl.* dodis.ch/62454. *Das* «schweizerische Fangnetz» *sei nach der Verabschiedung des Texts der Klimakonvention nicht mehr nötig, worauf am 12. Mai 1992 den involvierten Vertretungen die Absage des informellen Ministertreffens per Fernschreiben mitgeteilt wurde, vgl.* dodis.ch/62536. *Die Klimakonvention wurde an der im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfindenden Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 154 Staaten – darunter die Schweiz – unterzeichnet. Vgl. dazu und zu weiteren Ergebnissen der UNCED DDS 1992, Dok. 22,* dodis.ch/61051, *sowie die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1726.

Nachstehend eine englische Version des Textes in Anführungszeichen, der Ihnen für die Abfassung eines Memorandums dienen kann. Eine französische Version wird so rasch als möglich nachgeliefert.

[…][13]

13 *Es folgt die englische Übersetzung. Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/61093.

8

dodis.ch/59917

Entretiens du Président de la Confédération Felber avec le Président Bush et le Secrétaire d'État a. i. des USA Eagleburger à Washington[1]

VISITE OFFICIELLE DU CONSEILLER FÉDÉRAL RENÉ FELBER (BRF), EN SA DOUBLE QUALITÉ DE PRÉSIDENT DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE (CDE) ET DE PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION, 10 AU 11 FÉVRIER 1992[2]

Berne, 17 février 1992

Comme s'il était engagé à le faire devant le Comité des Ministres du CdE, dont il assure la présidence jusqu'en mai 1992, BRF *[Président de la Confédération Felber]* s'est rendu à Washington les 10 et 11 février.[3] Accompagné de Mme C. Lalumière, SG du CdE, BRF a plaidé auprès des Américains la cause du CdE, qui pourrait, dans certains domaines (droits de l'homme, culture…) veiller à l'application et à la vérification des décisions politiques prises par la CSCE.

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#471* (354). *Cette note d'information au Conseil fédéral est très probablement composée à partir de différentes notices du Chef de la division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Jenö Staehelin et de l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Edouard Brunner. La note d'information finale est transmise au Conseil fédéral, signée par le Chef du DFAE, le Président de la Confédération Felber, en date du 17 février 1992. Au vu du visa de la Vice-chancelière Hanna Muralt Müller, le Conseil fédéral en prend connaissance lors de sa séance du 19 février 1992, cf. le facsimilé* dodis.ch/59917. *Selon le procès-verbal de discussion de la 5ème séance du Conseil fédéral du 19 février 1992, la note n'est pas débattue, cf.* dodis.ch/60798. *Le texte a également été envoyé comme point 1 (rapides) du télex hebdomadaire 8/92 du 17 février 1992, cf.* dodis.ch/61226.

2 *En prévision de cette visite officielle, l'Ambassadeur Staehelin effectue une visite préparatoire les 21 et 22 janvier 1992 à Washington, cf.* dodis.ch/62566.

3 *Cf. l'allocution du Président de la Confédération Felber en sa qualité de Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 27 novembre 1991,* dodis.ch/59433. *Sur la présidence suisse du Comité des Ministres, cf. DDS 1991, doc. 57,* dodis.ch/58669, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2016. *Pour un bilan du semestre de présidence suisse, cf.* dodis.ch/61370.

Le hasard faisant bien les choses, c'est en sa qualité de Président de la Confédération que BRF a été reçu à la Maison Blanche. Il a eu par ailleurs un entretien substantiel avec M. Eagleburger, le «Acting Secretary of State», en l'absence de J. Baker, de même qu'un déjeuner de travail avec M. Kanter, Sous-secrétaire d'État pour les affaires politiques, et une discussion à bâtons rompus avec M. Z. Brzezinski, l'ancien collaborateur de M. J. Carter.

Empfang bei Präsident George Bush[4]

Präsident Bush, umgeben u. a. von National Security Adviser General Scowcroft und Acting Secretary of State Eagleburger, empfing BRF *[Bundespräsident Felber]*, begleitet von Generalsekretärin Lalumière, B*[runner]* und S*[taehelin]*, während einer guten halben Stunde im Oval Office, vor einem Kaminfeuer, zu einem Gedankenaustausch. Der Präsident war sehr entspannt, bei bester Laune und – offensichtlich – auch Gesundheit. Er führte das Gespräch in einer sympathisch ungezwungenen Weise und zeigte sich als aufmerksamer, von Zeit zu Zeit Zusatzfragen stellender Zuhörer, der auf sein Gegenüber einzugehen weiss. Bush's Interesse galt als erstes BRF's Eindrücken von den Präsidenten der GUS-Republiken (Davoser Forum) und deren Meinungen zum Verhältnis mit Russland und zur Zusammenarbeit mit dem Westen.[5] Seine Zusammenkunft mit Jelzin sei gut verlaufen.[6] Ihr Zweck sei nicht die Lösung von konkreten Problemen gewesen, sondern es sei darum gegangen, die Basis für eine gute Zusammenarbeit zu legen. Vordringlich sei es für Jelzin, die Wintermonate ohne Probleme zu überstehen. Bush zeigte sich vorsichtig optimistisch, verwies allerdings auf die latenten Sicherheitsrisiken und auf die enorme Dimension der Probleme in einem weltwirtschaftlich ungünstigen Zeitpunkt.

Dann erkundigte Bush sich über die schweizerischen Absichten mit Bezug auf die EG. Mit grosser Aufmerksamkeit hörte er sich BRF's Ausführungen zum Stand der Sache und den spezifisch schweizerischen institutionellen Problemen an, stellte auch Fragen über andere (potentielle) Beitrittskandidaten und schloss mit dem Hinweis auf die ähnliche institutionelle Debatte in England.[7]

Frau Lalumière nahm den langdauernden, ungelösten Zypernkonflikt auf und dessen Auswirkungen auf die Arbeiten des Europarats.[8] Sie ersuchte Bush, den bevorstehenden Besuch von Ministerpräsident Demirel zu benutzen, um auf die

4 *Der Empfang fand am 10. Februar 1992 um 16 Uhr im Weissen Haus statt. Bei diesem Gespräch nahmen von schweizerischer Seite nebst Bundespräsident Felber auch Botschafter Brunner und Botschafter Staehelin teil, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2200.36#2001/71#149* (102.11). *Dieser Teil der Informationsnotiz wurde von Botschafter Staehelin verfasst.*

5 *Zu den Gesprächen Bundespräsident Felbers am World Economic Forum in Davos vom 1. und 2. Februar 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 5,* dodis.ch/60457.

6 *Zum Besuch des russischen Präsidenten Boris Jelzin vom 1. Februar 1992 in Camp David vgl. den Politischen Bericht Nr. 10 von Botschafter Brunner,* dodis.ch/62731.

7 *Vgl. dazu die Speaking Note des Integrationsbüros EDA/EVD vom 3. Februar 1992,* dodis.ch/62567. *Vgl. ferner DDS 1992, Dok. 15,* dodis.ch/57333, *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

8 *Aufgrund eines schweizerischen Resolutionsentwurfs wurde im April 1992 nach jahrzehntelangen Versuchen der Bericht der Europäischen Menschenrechtskommission über die Menschenrechtsverletzungen der Türkei in Zypern veröffentlicht, vgl.* dodis.ch/60970 *sowie* dodis.ch/61016.

Türkei Druck auszuüben.[9] In seiner Antwort verwies Bush auf gewisse Fortschritte, die sich letztes Jahr abgezeichnet und die Anlass zu Hoffnungen gegeben hätten. Nun sind die türkischen Wahlen dazwischengekommen, die der ihm nicht gut bekannte Demirel gewonnen hat. Die Situation sei schwierig. Die USA unterstützen die UN-Bemühungen. Raum für spezifische US-Initiativen sehe er zur Zeit nicht, werde die Sache aber natürlich mit Demirel aufnehmen. Schliesslich liess sich Bush über die verschiedenen Kontakte der Europarat-Delegation in Washington informieren. Diese stellten seiner Meinung nach eine gute Basis für die Zukunft dar.

Die ihm von BRF übermittelte Einladung des Bundesrates, der Schweiz nächstes Jahr einen offiziellen Besuch abzustatten, verdankte er mit der Bemerkung, es sei kaum zu glauben, dass noch nie ein US-Präsident unserem Land einen offiziellen Besuch gemacht habe.[10] Mit einem leicht bedauernden Unterton fügte er bei, letztes Jahr sei eine Gelegenheit verpasst worden (700-Jahrfeier),[11] umsomehr als ihm ja – wie er schmunzelnd ergänzte – seine internationalen Aktivitäten von seinen Gegnern zum Vorwurf gemacht würden. Bush schloss – in Reaktion auf eine entsprechende Bemerkung – mit der Bemerkung, er glaube die nächsten Wahlen zu gewinnen, aber die Kampagne werde schwierig sein.[12]

Entretiens avec M. Eagleburger (E), Acting Secretary of State[13]

BRF [Président de la Confédération Felber] et Mme Lalumière (L) exposent le but de leur visite, à savoir la promotion de la coopération entre le Conseil de l'Europe et les États-Unis dans les domaines d'intérêt commun suivants: le droit, les droits de l'homme, la santé, la culture.

Au Département d'État, on admet que la coopération doit être approfondie, mais sans que cela ne conduise à des liens formels. On relève cependant les réticences que cette proposition suscite au Congrès (Dante Fascell, Chairman, House Foreign relations committee), difficultés liées à un manque de transparence dans le rôle respectif de l'exécutif et du législatif. L*[alumière]* précise que le Conseil de l'Europe est un instrument idoine, en particulier dans la mise en œuvre des lignes directrices de la CSCE touchant à la troisième corbeille.[14]

---

9 *Zum Besuch des türkischen Ministerpräsidenten Süleyman Demirel in Washington vgl. den Politischen Bericht Nr. 14 vom 20. Februar 1992,* dodis.ch/62730.

10 *Der Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, überreichte dem US-amerikanischen Vizepräsidenten Dan Quayle am 10. Februar 1992 in Genf ein Memorandum mit der Einladung an US-Präsident George Bush zu einem offiziellen Besuch oder gar zu einem Staatsbesuch in der Schweiz, vgl.* dodis.ch/62007.

11 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft (1991), dodis.ch/T1830.

12 *Zur Wahl von Bill Clinton zum Präsidenten der Vereinigten Staaten am 3. November 1992 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2242.

13 *Cet entretien a lieu le 10 février 1992 à 14h30 au Département d'État. Pour le Conseil de l'Europe, la Secrétaire générale Lalumière est accompagnée du Directeur des affaires politiques, Hans Peter Furrer. La délégation suisse est composée entre autres du Président de la Confédération Felber, de l'Ambassadeur Brunner, de l'Ambassadeur Staehelin, du Secrétaire du Chef du DFAE, Georges Martin, et du Chef du Secrétariat politique du DFAE, l'Ambassadeur Guy Ducrey. Pour la liste complète des membres de la délégation cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1737* (B.15.21(17)).

14 *On nomme* «troisième corbeille» *les éléments de négociation de la CSCE attachés à la dimension humaine. Pour un historique de la CSCE, cf. DDS 1991, doc. 46,* dodis.ch/58731.

L'accession de nouveaux membres au Conseil de l'Europe, liée aux conditions que l'on sait, soulève le problème important de la définition des frontières de l'Europe.[15] BRF observe à quel point ses entretiens de Davos avec les dirigeants des nouvelles républiques ont révélé les grandes différences existant entre eux.[16] Les républiques slaves sont naturellement plus proches de nous que celles d'Asie centrale que nous avons cependant intérêt à ancrer à l'Occident. À cet égard, le Département d'État encourage toute action européenne visant à développer les relations avec cette partie du monde «to offset Iranian influence», la Turquie pouvant jouer dans ce contexte un rôle prépondérant.[17]

L'entretien s'est poursuivi sur les besoins de ces États et sur l'importance de la dimension culturelle, tous étant néanmoins d'accord pour éviter une aide préférentielle fondée sur des réalités religieuses.[18]

Prolifération

Il s'agit là d'une préoccupation centrale, notamment pour les États-Unis; E*[agleburger]* souligne que nous sommes confrontés à une série de problèmes qui sont liés les uns aux autres: parallèlement au contrôle des armes non-conventionnelles, il faut faire face à la réaffectation des centres de recherches et de production, des équipements, des techniciens. Parallèlement aux 400 millions de dollars d'aide qu'ils prévoient pour contrôler et éliminer les arsenaux (conformément aux accords bilatéraux existants), les États-Unis entendent créer un institut qui aurait pour mission la conversion professionnelle des techniciens nucléaires; mais encore faut-il pouvoir identifier les interlocuteurs responsables. À Washington, on voit par ailleurs le risque suivant: des républiques comme l'Ukraine peuvent être tentées par les avantages que la conservation du nucléaire représente en terme de poids politique sur la scène internationale.[19]

Dans le contexte de cet héritage nucléaire, E*[agleburger]* en appelle à la coopération entre les États-Unis et l'Europe occidentale. BRF relève pour sa part que, selon ses interlocuteurs de Davos, les centrales nucléaires de l'URSS sont toutes au niveau de celle de Tchernobyl au plan de la sécurité. Il serait moins cher de reconstruire à neuf que de vouloir moderniser ou corriger ce qui existe.[20]

L*[alumière]* revient sur la Turquie et se demande si en faisant appel à ce pays pour stabiliser le Caucase et exercer une influence constructive sur l'Asie centrale,

---

15 *Cf. la notice du Secrétariat politique du DFAE du 24 janvier 1992, qui est également utilisée comme préparation pour cet entretien,* dodis.ch/61096.

16 *Cf. DDS 1992, doc. 5,* dodis.ch/60457.

17 *L'influence de l'Iran sur les pays d'Asie centrale est aussi combattue par les USA dans le cadre de l'intégration économique et financière des républiques de la Communauté des États indépendants (CEI), notamment à travers leur adhésion aux institutions de Bretton Woods. Les USA incitent ainsi la Suisse à attaquer le groupe de vote de l'Iran afin de prendre la tête de ce groupe et à se rapprocher de la Turquie pour y attirer également les républiques de la CEI, cf. DDS 1992, doc. 23,* dodis.ch/60948. *Sur la politique de la Turquie vis-à-vis des anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale et de Transcaucasie, cf. aussi DDS 1992, doc. 5,* dodis.ch/60457 *et l'analyse du Secrétariat politique du DFAE du 12 août 1992,* dodis.ch/62610.

18 *Pour les discussions de la Suisse avec les États de la CEI sur leurs besoins économiques, cf. DDS 1992, doc. 5,* dodis.ch/60457.

19 *Sur la question du désarmement, cf. DDS 1992, doc. 11,* dodis.ch/61983 *et* dodis.ch/62895. *Sur les considérations de sécurité liées à l'Ukraine, cf.* dodis.ch/62126.

20 *Sur le problème des centrales nucléaires d'Europe de l'Est, cf. la compilation* dodis.ch/C2264.

on ne risque pas de réveiller le pan-turquisme et ses tentations hégémoniques. L*[alumière]* évoque aussi le cas de Chypre. Pour E*[agleburger]*, la Turquie n'a manifestement plus de tentations impérialistes, cela appartenant au passé. Quant à Chypre, il s'agit d'une question spéciale qu'il faut isoler et traiter à part. Il n'y a pour l'instant pas de solution en vue. L*[alumière]* est d'avis que si la question cypriote est résolue, c'en est fini de l'avenir politique de M. Denktash. Pour les Grecs comme pour les Turcs, le problème cypriote a valeur de mobilisation de l'opinion publique si bien que personne n'a finalement intérêt à une solution. Cet avis est partagé par le Département d'État où l'on pense que si les États-Unis poussent leurs deux alliés vers une solution, ils s'en feront deux ennemis.

En conclusion E*[agleburger]* observe, avec un sourire entendu: «Please note that I haven't mentioned the F-18, I won't say more than that.»[21]

Le *Sous-secrétaire d'État Kanter* (K)[22] s'est informé des projets du CdE en Europe centrale et orientale. Mme Lalumière (L) a pu lui faire une description générale des activités de l'organisation de Strasbourg en la matière (aide aux réformes démocratiques, formation de juristes, aide à la démocratie locale (soutenue par la Suisse),[23] rapprochement lent et progressif des pays nouvellement indépendants avec le mécanisme du CdE, avec l'adhésion comme but ultime).

Concernant la question des frontières, la partie américaine n'a pas caché que l'Europe, pour les USA, est plutôt perçue en termes moral, culturel, stratégique que géographique. À BRF, qui souligne les différences entre les diverses républiques de l'ex-URSS, K*[anter]* répond par la nécessité pour l'Europe de n'en exclure aucune, même si certaines ne seront jamais tout à fait européennes. Tout doit être entrepris pour qu'aucune ne tombe dans la sphère d'influence iranienne. Selon L*[alumière]*, le CdE sera peut-être amené à distinguer entre les républiques de culture occidentale et les autres. Pour corser le tout, L*[alumière]* informe ses interlocuteurs que l'Azerbaïdjan a d'ores et déjà déposé sa candidature à l'adhésion au CdE.

Concernant la CSCE, K*[anter]* et un représentant du Pentagone partagent les préoccupations de BRF face à certaines tendances de la Conférence d'aller au-delà des décisions et de se doter d'organes d'application et de vérification.[24] BRF semble éveiller l'intérêt des Américains, lorsqu'il met en avant le rôle qui pourrait être celui du CdE en la matière.

Pour ce qui est de la question des minorités, les deux parties sont d'accord pour que la CSCE, malgré ses échecs, ne s'en dessaisisse pas. Le sujet est explosif, aussi bien pour l'Europe que pour les USA.[25] BRF estime que si un mode de règlement pacifique des différends n'est pas adopté par l'ensemble des intéressés, l'Europe

21 *Cf. le document de préparation de la visite du Groupement de l'armement du DMF,* dodis.ch/62568, *ainsi que la compilation thématique* F/A-18, avion de combat, dodis.ch/T1818.

22 *Cet entretien a lieu le 10 février 1992 à 13h au Département d'État, à l'occasion d'un déjeuner offert par le Under Secretary for Political Affairs, Arnold Kanter. La délégation est probablement la même que lors de l'entretien avec le Président Bush, cf. la note 4. Cette partie est probablement rédigée par l'Ambassadeur Brunner.*

23 *Cf. le* Rapport annuel du Conseil fédéral sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 1990, dodis.ch/59722.

24 *Pour les questions institutionnelles de la CSCE, cf.* dodis.ch/61884.

25 *Pour la réunion d'experts CSCE sur les minorités nationales à Genève en juillet 1991, cf. DDS 1991, doc. 50,* dodis.ch/58114 *et la compilation* dodis.ch/C1875.

court un risque sérieux de revivre les divisions et les alliances qu'elle connaissait au début du siècle.[26] On sent que sur ce dossier, les Américains, qui rejettent viscéralement le principe de sécession, sont encore plus désemparés que les Européens. K*[anter]* termine sous forme de boutade en se demandant si au fond il n'y a pas lieu de regretter la guerre froide qui a retenu, un peu comme de la colle, les différentes pièces qui s'éloignent aujourd'hui les unes des autres.

Pour *Brzezinski* (B)[27] la question centrale de l'ex-URSS est l'Ukraine. Son règlement conditionne en effet la définition de la «russité». Face à Eltsine, que B*[rzezinski]* compare à l'Ataturk de la fin de l'Empire Ottoman, qui s'accommode de l'indépendance de l'Ukraine, B*[rzezinski]* voit monter une force inquiétante, composée notamment des «démocrates» (Popov, Sobtchak), qui, elle, s'oppose à toute idée d'indépendance de Kiev.[28]

Il cite à ce propos une lettre qu'un de ses conseillers et futur ambassadeur russe à Washington, Loukine, a fait parvenir à Eltsine. Il en ressort que la Russie doit s'approprier aussi vite que possible l'armée rouge et la flotte de la Mer Noire. Par ailleurs, la question ukrainienne doit être rouverte: la fermeture des robinets de pétrole créerait une explosion sociale et un mécontentement tels que les Ukrainiens, dont le vote pour l'indépendance était surtout un vote pour une vie meilleure, rejoindraient la famille russe. Selon B*[rzezinski]*, il est essentiel pour l'Ouest que ce plan ne réussisse pas et que l'Ukraine puisse consolider son indépendance (en se dotant le plus vite possible d'une armée et d'une monnaie). Faute de quoi l'Ukraine ne pourra pas tenir sa place dans le concert des pays européens vers lesquels tout la pousse, et la Russie ne pourra qu'échouer dans sa transformation en un État moderne.[29]

B*[rzezinski]* n'a pas écarté définitivement la menace d'un coup militaire («Ruskoi est dangereux»).[30] Il aurait appris que les réserves alimentaires de l'armée rouge sont considérables et n'ont pas été entamées.

B*[rzezinski]* est critique à l'égard des résultats de l'aide occidentale à l'Europe centrale et orientale. Cette aide a trop souvent augmenté la dépendance («le lait français à Varsovie est moins cher que le lait polonais»).[31]

B*[rzezinski]* estime que dans la plupart des pays le cadre de la privatisation a été réussi, mais que la transformation en une économie de marché ne fonctionne pas.[32]

---

26 *Pour la candidature de Genève comme siège de la Cour de conciliation et d'arbitrage de la CSCE, cf. DDS 1992, doc. 50,* dodis.ch/61464. *Cf. aussi la compilation thématique* CSCE et règlement pacifique des différends, dodis.ch/T1874.

27 *Cet entretien a lieu le 11 février à 9h15 à la résidence de l'Ambassadeur Brunner. Lors de cet entretien, seule la délégation suisse est présente, sans les membres de la délégation du Conseil de l'Europe.*

28 *Sur la question de la succession de l'URSS, cf. aussi l'entretien du Président de la Confédération Felber avec le Président de l'Ukraine Leonid Kravtchouk à l'occasion du Forum économique mondial de Davos, DDS 1992, doc. 5,* dodis.ch/60457.

29 *Pour l'évaluation suisse de la question ukrainienne, cf.* dodis.ch/62700 *et* dodis.ch/62719. *Pour les relations de la Suisse avec la Russie, cf. DDS 1992, doc. 13,* dodis.ch/58206.

30 *Il s'agit en fait du Vice-président russe Alexandre Routskoï.*

31 *Pour l'aide suisse à l'Europe centrale et orientale, cf. DDS 1992, doc. 10,* dodis.ch/61060, *ainsi que la compilation thématique* Aide aux pays d'Europe de l'Est, dodis.ch/T1676.

32 *Pour une évaluation de la situation économique en Europe centrale et orientale par le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Silvio Arioli, du 15 mars 1991, cf.* dodis.ch/59043.

Parmi les milliers de livres consacrés à l'économie, aucun ne traite de la transformation d'un système d'économie planifiée en un système d'économie de marché. Voilà, selon B*[rzezinski]*, la raison de l'échec («nous n'avions aucune recette»).

Pour éviter une explosion sociale en Europe centrale et orientale, B*[rzezinski]* préconise un plan Marshall du logement portant sur 10 à 20 mia de dollars (garantis par les États selon le modèle de l'emprunt israélien). Seule une telle mesure serait susceptible de galvaniser les économies de la Pologne, de la Hongrie et de la RFTS (PNB à la baisse et chômage à la hausse).

B*[rzezinski]*, le démocrate, n'a pas manqué de relever l'absence de politique de l'administration républicaine à l'égard de l'Europe centrale et de l'ex-URSS. Par ailleurs, il n'exclut pas une intervention américaine contre l'Irak ou la Libye,[33] si le candidat Bush devait se trouver en difficulté dans les sondages.

33 *Pour les relations de la Suisse avec la Libye et la position de la Suisse sur les sanctions de l'ONU contre la Libye, cf. DDS 1992, doc. 24,* dodis.ch/61220.

9

dodis.ch/61266

Notiz der Politischen Abteilung II des EDA[1]

WICHTIGE ANGELEGENHEITEN IM DOSSIER ASIEN-OZEANIEN

Bern, 2. März 1992

1. Taiwan: Trade Office of Swiss Industries (TOSI)

a) Die Schweiz kann Taiwan *nicht* als souveränen Staat *anerkennen*, da sowohl Beijing als auch Taipeh für sich in Anspruch nehmen, ganz China zu vertreten. Die Anerkennung zweier, dasselbe Gebiet beanspruchender Staaten ist völkerrechtlich ausgeschlossen. Die Schweiz hat im Jahre 1950 die Volksrepublik China anerkannt.[2] Diese Situation verunmöglicht es der Schweiz mit Taiwan diplomatische oder konsularische Beziehungen aufzunehmen.[3]

b) Taiwan ist eine aufstrebende dynamische Wirtschaftsmacht, es gehört mit Südkorea, Hongkong und Singapur zu den sogenannten *4 asiatischen*

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6094* (B.75.75). *Diese Notiz wurde von Christian Hauswirth von der Politischen Abteilung II des EDA verfasst und von dessen Stellvertreter Christian Fotsch unterzeichnet. Kopien dieser Notiz gingen an den Chef der Politischen Abteilung II, Botschafter Pierre-Yves Simonin, an dessen Stellvertreter Denis Feldmeyer sowie an den Verfasser und den Unterzeichner selbst.*

2 *Zur Anerkennung des kommunistischen Chinas durch die Schweiz vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1605.

3 *Für eine Übersicht zu den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Taiwan vgl. die Notiz der Politischen Abteilung II vom 15. Juli 1992,* dodis.ch/62587.

Tigern.[4] Das schweizerisch-taiwanesische Handelsvolumen übersteigt dasjenige der Schweiz mit der Volksrepublik China. Seit 1982 werden die schweizerischen Wirtschafts- und Handelsinteressen durch das TOSI wahrgenommen.[5]

Getragen wird dieses Büro von der *Swiss Taiwan Trading Group (STTG),* einer Gruppierung von schweizerischen Unternehmen. Seit einigen Jahren bekundet die STTG *zunehmend Schwierigkeiten, die finanziellen Bedürfnisse* des TOSI abzudecken.

Die Finanzierung geschieht zur Zeit wie folgt:

- Einkünfte aus Dienstleistungen des Büros
- Finanzierung eines Handelsassistenten durch das EDA über die OSEC (seit 1991)
- Ab 1991 Anerkennung als schweizerische Handelskammer im Ausland. Dies erlaubt dem EDA aus dem für diese Handelskammern zur Verfügung stehenden Kredit zur Abgeltung von Leistungen, die sie anstelle schweizerischer diplomatischer oder konsularischer Vertretungen erbringen, dem TOSI einen gewissen Beitrag auszurichten (1991: Fr. 15 000.–)
- Einkünfte, die sich aus der Visaerteilung an taiwanesische Geschäftsleute ergeben (dazu ist das TOSI in Zusammenarbeit mit unserem Generalkonsulat in Hongkong seit 1.10.89 berechtigt) Ertrag: ca. Fr. 10 000.–
- Fr. 400 000.– durch das BAWI, aus dem Kredit von 1 Million Franken für Exportförderungsmassnahmen durch andere Organisation als die OSEC. (Nicht unproblematisch)

c) Das zwischen 1992–1995 zu erwartende Defizit wird durch die STTG auf *jährlich Fr. 500 000.– geschätzt.*

d) Zur Verbesserung der finanziellen Situation der TOSI und professioneller Wahrnehmung von *konsularischen Interessen* (Visaerteilung auch an Touristen) in Taipeh sieht das EDA (DVA) vor: Detachierung *eines Konsularbeamten* nach Taipeh, der im Büro der TOSI integriert und nach aussen nicht als Beamter in Erscheinung treten würde; *Übernahme der Büromiete* und gewisser Kosten durch den Bund.

Wir sind gegenwärtig daran, in enger Zusammenarbeit mit dem BAWI und dem EFD einen entsprechenden Antrag an den Bundesrat auszuarbeiten.[6] Das BAWI hat eine sogenannte «Task Force Taiwan» ins Leben gerufen, die mit der Überprüfung sämtlicher Aspekte unserer Beziehungen zu Taiwan betraut ist.[7] Das EDA ist darin durch die DVA, DV und Pol. Abt. II vertreten.

e) Eine grosse Anzahl anderer Staaten hat zur Wahrnehmung ihrer Interessen analoge Lösungen in die Tat umgesetzt («getarnte» Diplomaten oder Konsularbeamte). Als politische Maxime gilt: *Vermeidung von Handlungen, die von der Volksrepublik China als Schritte in Richtung Anerkennung der staatlichen Souveränität Taiwans ausgelegt werden könnten.*

---

4 *Vgl. dazu die Wirtschaftsmission des Vorstehers des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, nach Südkorea und Singapur im April 1991, DDS 1991, Dok. 10,* dodis.ch/57647.

5 *Vgl. dazu die Notiz der Politischen Abteilung II vom 29. April 1991,* dodis.ch/58104, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2397.

6 *Vgl. den Antrag des EDA und des EVD vom 20. Mai 1992 im BR-Prot. Nr. 1094 vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/60791.

7 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1106 vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/60792.

2. Korea: Probleme um den Weiterbestand der neutralen Überwachungskommission (NNSC)

a) Die Schweiz ist zusammen mit Schweden, Polen und der Tschechoslowakei[8] in der NNSC vertreten. Dieses Organ wurde durch das Waffenstillstandsabkommen (WA) von 1953 geschaffen.[9] Aufgabe: Kontrolle der Einhaltung derjenigen Bestimmungen des WA, die eine Wiederaufrüstung der Kriegsparteien verhindern sollen. Die unterschiedliche Bereitschaft der Vertragsparteien, den Inspection Teams (NNIT) die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen und die uneinheitlichen Kontrollmethoden der NNSC-Delegationen schufen von *Beginn weg Probleme*. Im Juni 1956 wurden die NNIT's auf Verlangen des United Nation Command (Südseite) zurückgezogen, ab 1957 unterliess die Südseite «einstweilig» Meldungen an die NNSC betreffend Veränderungen hinsichtlich Kriegsmaterialienbestand. Dies geschah angesichts der vertragswidrigen von Nordkorea betriebenen massiven Wiederaufrüstung.[10]

b) Seit der Ernennung eines südkoreanischen Generals[11] anstelle eines Amerikaners zum Leiter der Delegation, welche die Südseite in der militärischen Waffenstillstandskommission (MAC) vertritt, boykottiert die Nordseite sowohl die MAC wie die NNSC. Sie sieht in der Ernennung eine Verletzung des WA. Bisher durch Nordkorea an die NNSC erfolgte, rein formelle Meldungen betreffend Rotation von Militärpersonal und Kriegsmaterial unterbleiben seither. Ausserdem erging an die Vertreter der NNSC die Aufforderung, sie sollten über *einen Abzug nachdenken*.[12]

c) Um die durch Nordkorea gegenüber der NNSC ergriffenen Massnahmen zu evaluieren, organisierte unser Departement am 8. August 1991 ein Treffen mit Vertretern der Aussenministerien Schwedens, Polens und der Tschechoslowakei (Vorsitz Botschafter Simonin).[13] Dabei wurde ein Memorandum ausgearbeitet und in diejenigen Staaten überreicht, die im United Nation Command (UNC) (WA-Partei der Südseite) vertreten sind, sowie der Volksrepublik China und Nordkorea (WA-Partei der Nordseite).[14]

Das Memorandum hat folgenden Inhalt:

– Hinweis, dass das WA von 1953 das einzige international anerkannte *völkerrechtliche* Instrument zur Sicherung des Friedens auf der koreanischen Halbinsel ist.
– NNSC bildet integralen Bestandteil des WA und hat ihren Nutzen in der Vergangenheit bewiesen. Die ihr auferlegten Restriktionen machen eine korrekte Durchführung ihres Mandats schwierig, was das Risiko eines Vakuums im Friedensprozess auf der koreanischen Halbinsel schafft.

---

8 *Zu den Folgen der Auflösung der Tschechoslowakei auf die Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC) vgl. DDS 1992, Dok. 57,* dodis.ch/61144*, Punkt 7.*

9 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Neutrale Überwachungskommission des Waffenstillstands in Korea (NNSC), dodis.ch/T2067.

10 *Für eine Übersicht der Probleme und Zwischenfälle, die von Beginn weg die Arbeiten der NNSC erschwerten, vgl.* dodis.ch/62617*, S. 31–38.*

11 *General Won-Tak Hwang.*

12 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 5688 der Politischen Abteilung II vom 7. Juni 1991,* dodis.ch/60484*, sowie den Wochentelex 41/91 vom 7. Oktober 1991,* dodis.ch/60482.

13 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 5928 der Politischen Abteilung II vom 28. August 1991,* dodis.ch/60096.

14 *Für das Memorandum vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#5980* (B.73.0.1).

– Hoffnung und Erwartung, dass die WA-Parteien wieder Bedingungen schaffen, die es der NNSC ermöglichen, ihre Aufgabe korrekt zu erfüllen.
– Hinweis auf Art. V WA, wonach Vertragsänderungen nur aufgrund gegenseitigen Einverständnisses unter den Vertragsparteien vorgenommen werden können.

Die Reaktionen fielen im allgemeinen positiv aus. Die Arbeit der NNSC wurde als wichtig und deren Funktionsfähigkeit als eine Notwendigkeit anerkannt. Nordkorea plädiert seither *nicht mehr für einen Rückzug der NNSC.*[15]

d) Zur Entwicklung auf der koreanischen Halbinsel sei noch auf die Unterzeichnung des bilateralen Abkommens über «la Réconciliation, la Non-agression, les Échanges et la Coopération», unterzeichnet am 13. Dezember 1991, verwiesen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es nicht einem Friedensabkommen gleichzustellen ist und damit das WA ersetzt?[16] Angesichts von dessen Art. 5 «Le Nord et le Sud s'efforceront en commun pour convertir l'actuel état de cessez-le-feu par un état de paix durable entre eux et *observeront l'actuel accord d'armistice militaire jusqu'à ce que se réalise cet état de paix*» ist die gestellte Frage negativ zu beantworten. Dies heisst, dass die Grundlage der NNSC zur Zeit weiterbesteht.[17]

3. Kambodscha: Bilaterale Beziehungen und schweizerische Mitwirkungsmöglichkeiten am Wiederaufbau

a) Hinsichtlich der Gestaltung unserer bilateralen Beziehungen verweisen wir auf die Antwort des Bundesrates auf die Frage Spielmann anlässlich der Fragestunde vom 2. Dezember 1991 (Beilage 1)[18]

Zu ergänzen ist, dass Botschafter Fonjallaz die angekündigte Dienstreise unternommen und ausführlich berichtet hat.[19]

b) Bezüglich der schweizerischen Mitwirkungsmöglichkeiten am Wiederaufbau verweisen wir auf die Notiz 4. Dezember 1991 der DIO an den Departementschef (Beilage 2)[20]

Zu ergänzen ist, dass sich gegenwärtig eine Abklärungsmission des SKH in Kambodscha aufhält.[21]

---

15 *Zu den Reaktionen auf das Memorandum vgl. das Schreiben des Delegationschefs der schweizerischen Mission der NNSC, Generalmajor Bernard Sandoz, vom 8. Januar 1992,* dodis.ch/61318.

16 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 11 des schweizerischen Botschafters in Seoul, Walter Fetscherin, vom 30. Dezember 1991,* dodis.ch/61459*, sowie den Politischen Bericht Nr. 1 von Generalmajor Sandoz vom 21. Februar 1992,* dodis.ch/61452.

17 *Zur weiteren Diskussion über die Zukunft der NNSC und der schweizerischen Beteiligung vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2086.

18 *Vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6094* (B.75.75) *sowie Amtl. Bull. NR, 1991, V, S. 2192.*

19 *Botschafter Gérard Fonjallaz war vom 12. bis zum 17. Dezember 1991 in Kambodscha und führte Gespräche mit zahlreichen Personen, vgl.* dodis.ch/58347*. Vgl. dazu ferner den ausführlichen Reisebericht vom 13. Januar 1992,* dodis.ch/62961.

20 *Vgl. die Notiz an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber,* dodis.ch/63116.

21 *Für den Bericht über die Abklärungsmission vgl.* dodis.ch/63132.

4. Volksrepublik China: Bilaterale Beziehungen, Menschenrechte

a) Nach dem Tienanmen-Massaker sind Kriegsmaterialienexporte nach China verboten und der Transfer von militärischem Know-How unterbunden worden.[22] Der Bundesrat hat die vom EMD vorgeschlagene *Aufrechterhaltung* dieser Massnahmen an seiner Sitzung vom 2. März 1992 beschlossen.[23]

b) Als Reaktion auf Tienanmen wurden zunächst offizielle Kontakte auf hohem Niveau unterbunden. Mit der Reise Staatssekretär Jacobis nach China (Mai 1991)[24] und dem Empfang Ministerpräsident Li Pengs in Bern durch BRF *[Bundespräsident Felber]* und Bundesrat Delamuraz (29. Januar 1992)[25] haben sich die Beziehungen *im Bereich der bilateralen Kontakte* wieder normalisiert

Bundesrat Delamuraz wird an der Spitze einer hochrangigen Wirtschaftsdelegation im Juli in die Volksrepublik China reisen.[26]

c) Menschenrechte: Im Dezember 1991 reiste eine unter der Leitung von Herrn Vigny stehende *Delegation schweizerischer Menschenrechtsexperten* nach China, wobei sie auch Tibet besuchen konnte.[27] Diese Mission ging auf eine Initiative Staatssekretär Jacobis zur Aufnahme eines zwischenstaatlichen *Dialogs* in Menschenrechtsfragen zurück.[28] In der Aufnahme dieses Dialogs ist ein Fortschritt zu sehen, bedeutet er doch die Abkehr Chinas von der bisher verfolgten Politik, sich der Erörterung von Menschenrechtsfragen mit dem Hinweis auf das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staats zu verschliessen.[29] Der Empfang Li Pengs kann als eine *Fortsetzung dieses Dialogs* gesehen werden, da während der 2-stündigen Gespräche 40 Minuten den Menschenrechten gewidmet waren. Auf chinesischer Seite besteht offensichtlich der Wunsch nach einer Weiterführung des Dialogs: über unsere Botschaft in Beijing liess sie anfragen, ob wir bereit wären, im kommenden Juni 1992 eine *Delegation von Beamten des Justizministeriums* zu empfangen. Wir werden wohl positiv antworten.[30]

Peking wünscht im weiteren, dass wir im Herbst/Winter 1992 eine *Delegation der chinesischen Staatsanwaltschaft* empfangen. Wir haben diese Anfrage letzte Woche kompetenzhalber an das EJPD weitergeleitet. Dieser Besuch darf sicher auch zum Bereich «Dialog von Menschenrechten» gerechnet werden.

5. Sri Lanka: Asylgesuch von Sathasivam Krishnakumar (genannt KITTU), führendes Mitglied der Terrororganisation LTTE

1. Kittu, früherer militärischer Kommandant von Jaffna, hielt sich zu medizinischer Pflege in Grossbritannien auf, das ihn nach Ablauf der Aufenthaltsbe-

22 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1053 vom 12. Juni 1989,* dodis.ch/55266*, sowie die thematische Zusammenstellung* Tian'anmen (1989), dodis.ch/T1714.

23 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 408 vom 2. März 1992,* dodis.ch/60636.

24 *Vgl. DDS 1991, Dok. 21,* dodis.ch/57590.

25 *Vgl. DDS 1992, Dok. 4,* dodis.ch/61393.

26 *Vgl. DDS 1992, Dok. 29,* dodis.ch/59914.

27 *Für den Bericht über den Besuch vgl.* dodis.ch/59214.

28 *Vgl. dazu die Notiz über das Gespräch des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, mit dem Vertreter Chinas in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, Botschafter Tian Jin, am 7. Mai 1991,* dodis.ch/57777.

29 *Zum Prinzip der Nichteinmischung vgl. auch* dodis.ch/62650.

30 *Vgl. den Punkt* Dialogue avec la Chine sur les droits de l'homme. Visite d'une délégation chinoise en Suisse *im Wochentelex 50/92 vom 7. Dezember 1992,* dodis.ch/61272.

willigung auswies, nachdem er seinen dortigen Aufenthalt zur Förderung terroristischer Aktivitäten missbraucht hatte (Eintreibung von Geldmitteln durch Erpressung etc.). Nachdem auch Frankreich es abgelehnt hatte, ihm Asyl zu gewähren, reiste er im September 1991 in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Das BFF gewährte ihm aus *humanitären* Gründen eine *temporäre* Aufenthaltsbewilligung.[31]

2. Dies veranlasste die Botschaft Sri Lankas mit Sitz in Bonn in einer Note die Deportation Kittus nach Sri Lanka zu verlangen.[32] Unser Botschafter in Colombo wurde verschiedentlich ins Aussenministerium zitiert.[33]

Indien liess über unsere Botschaft in New Delhi ebenfalls wissen, dass Kittu kein Asyl gewährt werden sollte, da es letzteren verdächtigt, bei der Planung des Mordes an Rajiv Ghandi beteiligt gewesen zu sein.[34]

3. Das BAP beurteilte die Note *nicht* als rechtsgültige Grundlage zur Einleitung eines Auslieferungsverfahrens, womit das Geschäft in die *Kompetenz des BFF* fiel.[35]

4. Herr Arbenz entwickelte in der Folge eine Art *«Paralleldiplomatie»* hinsichtlich der Leistung guter Dienste durch die Schweiz.[36] Dies veranlasste unsere Abteilung zu einer Intervention beim EJPD (vgl. dazu Noten vom 12.11./12.12.1991 an Generalsekretär Walpen, EJPD; in der Beilage.)[37]

5. Nach den letzten uns zugekommenen Informationen soll Kittu nun in den nächsten Tagen, mit uns unbekannten Zielen *abgeschoben* werden.

6. Australien: Schliessung der Botschaft in Bern?

Im abgelaufenen Jahr ist uns über unsere Botschaft in Canberra zugetragen worden, dass Australien im Rahmen von Sparmassnahmen dabei sei, das ausländische diplomatische Vertretungsnetz zu überprüfen.[38] Das Finanzdepartement habe u. a. die Schliessung der Botschaft in Bern vorgeschlagen.

Dies hat das EDA veranlasst, auf verschiedenen Kanälen und Niveaus (Staatssekretär Jacobi, Botschafter Simonin und, anlässlich Verabschiedung des bisherigen Botschafters, Bundespräsident Felber sowie unsere Botschaft in Canberra) auf die Bedeutung hinzuweisen, die wir einer Beibehaltung der Botschaft in Bern beimessen.[39]

Z. Z. wird die Botschaft von einem Geschäftsträger a. i.[40] geleitet. Zwar ist ein Nachfolger des Ende 1991 in den Ruhestand getretenen Botschafters Brook de-

31 *Vgl.* dodis.ch/63123.

32 *Für die Note der srilankischen Botschaft vom 20. September 1991 vgl. das Dossier* CH-BAR# E2010A#2001/161#4943* (B.41.24.0).

33 *Vgl. bspw.* dodis.ch/63204.

34 *Vgl.* dodis.ch/63205.

35 *Vgl. das Schreiben des Bundesamts für Polizeiwesen (BAP) an das BFF vom 27. September 1991,* CH-BAR#E2010A#2001/161#4943* (B.41.24.0).

36 *Vgl. bspw.* dodis.ch/63109. *Vgl. auch DDS 1992, Dok. 37,* dodis.ch/61413.

37 *Vgl. die Notizen vom 12. November 1991,* dodis.ch/59773, *und vom 12. Dezember 1991,* dodis.ch/63117.

38 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 67 der schweizerischen Botschaft in Canberra vom 22. August 1991,* dodis.ch/58078.

39 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1939.

40 *William Robert Jackson.*

signiert worden, doch hat er seinen Posten in Bern noch nicht angetreten, da das Kabinett noch keinen endgültigen Entscheid gefällt hat.[41]

7. Besuche

a) Nordkorea fordert mit ziemlicher Insistenz den Besuch einer hochrangigen schweizerischen Delegation in Pyongyang, dies als Erwiderung eines Besuches des Vizeministers *Kang* Sok Dschu in Bern vom 3. April 1989 (Empfang durch Staatssekretär Jacobi, Höflichkeitsbesuch bei Bundesrat Felber).[42] Mit 2 Noten hat uns nun die nordkoreanische Botschaft um eine Entsendung einer Delegation aus Anlass des am 15. April 1992 zu feiernden 80. Geburtstags Kim Il Sungs ersucht.[43] Wir beabsichtigen, die Noten dilatorisch zu beantworten, möchten aber nicht ausschliessen, im Verlaufe dieses Jahres Pyongyang in ein Besuchsprogramm einzubeziehen, das auch andere asiatische Länder umfassen sollte.[44]

b) Besuch des *vietnamesischen Aussenministers* in Bern: BRF *[Bundespräsident Felber]* hat dem vietnamesischerseits vorgeschlagenen Besuch im Prinzip zugestimmt, sofern das noch vorzuschlagende Datum passt. Dieses ist durch Vietnam noch nicht definitiv festgelegt worden; nach neuesten Informationen soll eine Europareise des Aussenministers ab 10. April 1992 vorgesehen werden.[45]

41 *Im August 1992 entschied die australische Regierung, ihre Botschaft in Bern zu schliessen. Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 81 der schweizerischen Botschaft in Canberra vom 10. August 1992,* dodis.ch/58082.

42 *Vgl. dazu den Wochentelex 15/89 vom 10. April 1989,* dodis.ch/63384*, Punkt 4.*

43 *Für einen Bericht von Generalmajor Sandoz über seine Teilnahme an den Feierlichkeiten anlässlich des 80. Geburtstags Kim Il Sungs vgl.* dodis.ch/61320.

44 *1992 besuchte keine schweizerische Delegation Nordkorea. Am 2. und 3. November weilte eine nordkoreanische Delegation unter der Leitung des Vizeaussenministers Cho Song Bom in Bern und wurde unter anderen vom Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, empfangen, vgl.* dodis.ch/61375.

45 *1992 fand kein Besuch des vietnamesischen Aussenministers Nguyễn Mạnh Cầm in der Schweiz statt. Zu den Gesprächen von Staatssekretär Jacobi mit dem vietnamesischen Vizepremierminister Phan Văn Khải am Rande des World Economic Forums in Davos im Januar 1992 vgl.* dodis.ch/63367.

10

dodis.ch/61060

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

DRINGLICHE INTERPELLATION BONNY. AUFSTOCKUNG DES RAHMENKREDITES ZUR WEITERFÜHRUNG DER VERSTÄRKTEN ZUSAMMENARBEIT MIT OST- UND MITTELEUROPÄISCHEN STAATEN

Bern, 11. März 1992

Erwägungen

1. Internationale Unterstützungsmassnahmen zugunsten der Staaten der GUS

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten durch den Bundesrat (23.09.1991)[2] war die UdSSR voll im Umbruch begriffen. Am 22.12.1991 haben 11 unabhängige Nachfolgestaaten der UdSSR die GUS gegründet.[3] Damit hat sich zumindest auf politischem Niveau die Situation im Raum der ehemaligen UdSSR geklärt, so dass die Schweiz am 23.12.1991 diese Staaten sowie Georgien anerkennen konnte.[4]

Umfangreiche internationale Aktionen in den Bereichen der Finanzhilfe (insbesondere in Form von Kreditgarantien) und der technischen Zusammenarbeit sind von den EG[5] und wichtigen OECD Ländern[6] bereits in die Wege geleitet wor-

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1017* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde vom Leiter der Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa der Politischen Abteilung I des EDA, Eric Martin, verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet. Bei diesem Antrag handelt es sich um die Erwägungen für eine Antwort des Bundesrats auf die dringliche Interpellation 92.3054* Aufstockung des Rahmenkredites zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten *von Nationalrat Jean-Pierre Bonny vom 3. März 1992, in welcher der Bundesrat gefragt wurde, ob er bereit wäre, den Rahmenkredit für die ost- und mitteleuropäischen Staaten aufzustocken und die Nachfolgestaaten der UdSSR miteinzubeziehen. Das EDA beantragte, dem Anliegen des Interpellanten zu folgen. Während sich das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD mit dem Antwortentwurf des EDA einverstanden zeigte, machte die Eidgenössische Finanzverwaltung des EFD grundsätzliche Vorbehalte geltend, was sich im ablehnenden Mitbericht des EFD vom 13. März 1992 zeigte. Das EDA hielt in einer Stellungnahme vom 14. März 1992 an seiner Position fest, zeigte sich aber bereit, die Antwort offener und weniger verpflichtend zu formulieren. Die überarbeitete Antwort wurde vom Bundesrat am 16. März 1992 verabschiedet, vgl. das Faksimile* dodis.ch/61060*, sowie das Verhandlungsprotokoll der 9. Sitzung des Bundesrats vom 16. März 1992,* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Die Interpellation wurde am gleichen Tag im Nationalrat behandelt, vgl.* dodis.ch/61023.

2 *Für die Botschaft vgl.* dodis.ch/57445. *Vgl. dazu ferner DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

3 *Vgl. dazu das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Moskau, Jean-Pierre Ritter, an Bundesrat Felber vom 22. Dezember 1991,* dodis.ch/58736*, sowie die thematische Zusammenstellung* Zerfall der Sowjetunion, dodis.ch/T1958.

4 *Vgl. DDS 1991, Dok. 61,* dodis.ch/57514.

5 *Zu den Aktionen der EG zugunsten der GUS-Staaten vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#6448* *und* CH-BAR#E2010A#2001/161#6449* (B.75.77.36.00).

6 *Die OECD-Länder haben in der G-24 ihre Unterstützungsleistungen an Osteuropa koordiniert,*

den, denn es besteht unbestreitbar weltweit ein Interesse, dass die Umwandlung in der ehemaligen UdSSR friedlich abläuft. Das Militärpotential ist noch immer immens, die Gefahr lokaler Konflikte, die sich ausweiten könnten, nicht von der Hand zu weisen.[7] Gefahr droht aber auch von anderer Seite (z. B. mangelnde Sicherheit von Kernkraftwerken).[8] Unterstützung von westlicher Seite kann zu einer Stabilisierung beitragen. Vor mehr als 1½ Jahren hat die G-7 in dieser Frage die Führungsrolle übernommen.[9] Mit der Washingtoner Konferenz vom 22./23. Januar 1992, an welcher auch die Schweiz teilgenommen hat, wurde die Hilfe an die GUS-Staaten einem weiteren Staatenkreis vorgelegt.[10] Eine Folgekonferenz in Lissabon Ende Mai dieses Jahres wird wahrscheinlich konkrete Unterstützungsmassnahmen aller industrialisierter Staaten debattieren.[11] Dabei stehen die Bereiche humanitäre Hilfe, Gesundheit, Energie, Wohnungsbau und technische Zusammenarbeit im Vordergrund.

Obwohl sich alle der ehemaligen Teilrepubliken für unabhängig erklärt haben, wird eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen ihnen bestehen bleiben müssen. Der Übergang von der zentral gelenkten Monopolwirtschaft zu regionalen marktwirtschaftlichen Strukturen stellt für die Republiken schwerwiegende Probleme, da ihnen bei der Schaffung eigener Volkswirtschaften weder die finanziellen Mittel noch das dazu nötige Know-how zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund der ohnehin prekären wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, die für den Ausbruch ethnischer Konflikte in der jüngsten Vergangenheit oft ausschlaggebend waren, wird die Notwendigkeit verstärkter westlicher Unterstützung deutlich.[12]

Den Institutionen von Bretton Woods (BWI) kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Nachdem die Vorbereitungen für den Beitritt der GUS Länder zu den BWI sehr weit gediehen sind, scheint eine Aufnahme Russlands bereits Ende April möglich (mit einer IWF Quote von 2,55%).[13] Die Weltbank ist mit beträchtlichem personellem Aufwand an der Vorbereitung von Krediten in Schlüsselbereichen der Wirtschaft der GUS beschäftigt. Die Schweiz beteiligt sich daran aus Mitteln des Konsulentenfonds, der zu diesem Zweck kürzlich aufgestockt worden ist.[14]

---

vgl. dodis.ch/61054. *Zu den Aktionen der OECD zugunsten der GUS-Staaten vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#6436* *und* CH-BAR#E2010A#2001/161#6437* (B.75.77.33.00).

7 *Zu den sicherheitspolitischen Konsequenzen im Zusammenhang mit dem Zerfall der Sowjetunion vgl. DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2215.

8 *Zur Frage der Sicherheit der mittel- und osteuropäischen Kernkraftwerke vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2264.

9 *Vgl. den Bericht des BAWI über den G7-Gipfel vom 9. bis 11. Juli 1990 in Houston,* dodis.ch/54823.

10 *Zur Konferenz über die Koordination der Hilfe an die ehemalige UdSSR vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2321.

11 *Vgl. dazu* dodis.ch/60738 *und* dodis.ch/62145.

12 *Vgl. dazu auch die Analyse des Politischen Sekretariats des EDA vom Februar 1992,* dodis.ch/62608.

13 *Zum Beitritt Russlands zu den Bretton-Woods-Institutionen vgl. DDS 1992, Dok. 13,* dodis.ch/58206.

14 *Zu den Aktionen der Bretton-Woods-Institutionen zugunsten der GUS-Staaten vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6458* (B.75.77.38.00). *Für den* Swiss Consultant Trust Fund for Eastern Europe *vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6404* (B.75.77.21.21.NEI).

Ein erstes Umschuldungsabkommen ist im Pariser Club ausgehandelt worden.[15] Entsprechend beabsichtigt die Schweiz, in nächster Zeit mit Russland ein bilaterales Abkommen über eine Schuldenkonsolidierung zu unterzeichnen.[16]

Dies zeigt, dass neben kurzfristigen Sofortmassnahmen v. a. im humanitären Bereich mittel- und langfristige Programme bereits laufen. Weitere sind in rascher Vorbereitung. Es ist davon auszugehen, dass sich die Schweiz als Ausdruck der internationalen Solidarität, aber auch in ihrem eigenen politischen und wirtschaftlichen Interesse wird angemessen daran beteiligen müssen.

2. Möglichkeiten schweizerischer Unterstützung aus dem Rahmenkredit für die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit mitteleuropäischen Staaten (BB 28.01.1992)[17]

Der in der Botschaft fixierte Verpflichtungsrahmen von 800 Mio Fr. (über eine Periode von mindestens 3 Jahren) wurde zu einem Zeitpunkt festgelegt, als zumindest kurzfristig eine Finanzhilfe an die ehemalige UdSSR unwahrscheinlich schien. Sollen vermehrte Finanzhilfe, aber auch technische Zusammenarbeit zugunsten der GUS Staaten nicht zulasten der eigentlichen Staaten Mittel- und Osteuropas gehen, können sie nur in beschränktem Masse erfolgen.

Das EDA wurde Ende 1990 ermächtigt, 5 Mio Fr. für die Zusammenarbeit mit der ehemaligen UdSSR vorzusehen, welche weitgehend verpflichtet wurden.[18] Die daraus resultierenden Ausgaben sind innerhalb des Budgets des EDA kompensiert worden. Daneben laufen Aktionen der humanitären Hilfe, die zu Lasten des Rahmenkredites für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe gehen (bisher 3,5 Mio Fr.).[19]

Gesamthaft gesehen bleiben also die Möglichkeiten der Schweiz für ein substantielles Engagement in den GUS Staaten sowohl für die technische Zusammenarbeit als insbesondere auch für die Finanzhilfe beschränkt. Wir möchten anfügen, dass eine Verstärkung der Finanzierungsmöglichkeiten für technische Zusammenarbeit und für den Massnahmenbereich Kreditgarantien (Finanzhilfe) für die Wirtschaft der GUS Staaten prioritär ist. Speziell letzterer hat auch positive Auswirkungen auf unsere Wirtschaft, indem er erlaubt, für beide Seiten wichtige Geschäftsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Durch das Fehlen von Kreditgarantien

15 *Zum Abschluss der Vereinbarung über den Zahlungsaufschub vom 4. Januar 1992 vgl.* dodis.ch/63065.

16 Agreement between the Government of the Swiss Confederation and the «Vnesheconombank of the USSR» as the Debt Manager acting on behalf of the Debtors on the Deferral of the Debt of the Union of Soviet Socialist Republics (U.S.S.R.) and its Successors to Foreign Official Creditors *vom 6. Mai 1992,* CH-BAR#K1#1000/1480#191* (K1.4188). *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 518 vom 16. März 1992,* dodis.ch/61015, *und die Notiz des BAWI vom 7. Mai 1992,* dodis.ch/62811. *Vgl. auch DDS 1992, Dok. 13,* dodis.ch/58206.

17 *Die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit mitteleuropäischen Staaten wurde am 28. Januar 1992 vom Ständerat als Zweitrat verabschiedet, vgl.* dodis.ch/58814. *Vgl. ferner DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

18 *Für den Entscheid des Bundesrats vgl. das BR-Prot. Nr. 2498 vom 26. November 1990,* dodis.ch/55335. *Vgl. auch DDS 1990, Dok. 58,* dodis.ch/55430. *Am 6. April 1992 fand eine interdepartementale Sitzung statt, um den Einsatz der 3,94 Mio. CHF des Spezialkredits zu besprechen, die noch nicht verpflichtet wurden, vgl.* dodis.ch/62182.

19 *Für das Nothilfeprogramm zugunsten der Bevölkerung der Russischen Föderation vgl. das BR-Prot. Nr. 355 vom 26. Februar 1992,* dodis.ch/60954.

(die ERG ist geschlossen) ist die schweizerische Wirtschaft gegenüber den Ländern, die Kreditgarantien anbieten können, benachteiligt.[20] Der Interpellant weist denn mit Recht auf die Bedeutung einer verstärkten Finanzhilfe auch für unsere Wirtschaft hin.

3. Zusatzbotschaft zum Rahmenkredit für die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten (BB 28.01.1992)

In der Botschaft vom 23.9.1991 über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten[21] führte der Bundesrat aus, dass er sich vorbehält, mit einer neuen Vorlage an die Räte zu gelangen, falls die internationale Solidarität von der Schweiz ein gewichtigeres Engagement in den GUS Staaten verlange (Ziffer 122). Wir sind der Ansicht, dass heute diese Situation gegeben und daher dem Anliegen des Interpellanten zu folgen ist.[22] Bezüglich der Verwendung der zu beantragenden Zusatzmittel schlagen wir vor, dass der Bundesrat darauf in der Botschaft im Detail eingeht,[23] unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Prioritäten der GUS-Partnerländer, der internationalen Programme sowie der Finanzlage des Bundes.[24]

---

20 *Zur Einstellung neuer Exportrisikogarantien Ende 1990 und der teilweisen Lockerung dieses Garantiestopps im März 1991 vgl. den Antrag des EVD an den Bundesrat vom 22. November 1991 im BR-Prot. Nr. 2403 vom 9. Dezember 1991,* dodis.ch/57745.

21 *Für die Botschaft vgl.* dodis.ch/57445. *Vgl. ferner DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

22 *Zur Interpellation, welche von Nationalratsmitgliedern der Freisinnig-demokratischen Fraktion, der Fraktion der Liberalen Partei, der Christlich-demokratischen Fraktion und der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei unterzeichnet wurde und eine Aufstockung des Rahmenkredits für ost- und mitteleuropäische Länder um 600 Mio CHF für die Nachfolgestaaten der UdSSR forderte, vgl. das Faksimile* dodis.ch/61060.

23 *Am 1. Juli 1992 verabschiedete der Bundesrat die* Zusatzbotschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten*, in welcher der Rahmenkredit um 600 Mio. CHF aufgestockt wurde, vgl. das BR-Prot. Nr. 1247 vom 1. Juli 1992,* dodis.ch/60701*, sowie für den Botschaftstext* dodis.ch/59002. *Die Zusatzbotschaft wurde vom Ständerat am 3. Dezember 1992 mit 32 zu 2 Stimmen und vom Nationalrat am 4. März 1993 mit 106 zu 29 Stimmen angenommen, letzterer verabschiedete jedoch noch die Ergänzung, dass der Bundesrat jährlich Bericht zu erstatten habe, vgl.* dodis.ch/60993 *bzw.* dodis.ch/62987. *Dieser Ergänzung stimmte der Ständerat am 9. März 1993 zu, vgl. Amtl. Bull. SR, 1993, I, S. 50. Zur konkreten Umsetzung dieser Zusatzbotschaft vgl.* dodis.ch/62812.

24 *Zu den Auswirkungen der Finanzlage des Bundes auf die Osthilfe vgl.* dodis.ch/62803 *sowie* dodis.ch/60965 *und zu den Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit vgl. DDS 1992, Dok. 40,* dodis.ch/61423.

11

dodis.ch/61983

Discours du Président de la Confédération Felber à la Conférence du désarmement à Genève le 26 mars 1992[1]

INTERVENTION DE M. RENÉ FELBER, PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION ET CHEF DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Genève, 26 mars 1992

Monsieur le Président,[2]

J'ai été très sensible aux paroles aimables que vous m'avez adressées et je vous présente à mon tour mes félicitations les plus sincères pour votre accession à la présidence de la Conférence du désarmement. Je suis persuadé que grâce à vos compétences éprouvées vous saurez mener à bien la tâche difficile qui vous revient à un moment où les travaux de la Conférence sont entrés dans une phase cruciale.

J'aimerais également féliciter Monsieur l'Ambassadeur Berasategui, homme d'expérience, qui vient de prendre la succession de l'Ambassadeur Komatina comme Secrétaire général de la Conférence du désarmement et Représentant personnel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.[3]

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux d'être aujourd'hui parmi vous. Votre engagement pour la cause du désarmement est bien connu et mon gouvernement se réjouit de voir que le nouvel esprit de coopération animant les relations internationales s'est aussi étendu à vos travaux. Les succès importants de ces dernières années, comme le traité sur les forces conventionnelles en Europe,[4] l'accord START[5] et l'annonce, par les

1 CH-BAR#E2850.2#1993/261#5* (2). *Ce discours est rédigé sous la direction du Chef de la section politique du désarmement et questions nucléaires du DFAE, Armin Ritz, en collaboration avec son suppléant, Andreas Friedrich, ses collaborateurs Martin Dahinden et René Haug, ainsi que l'Observateur suisse à la Conférence du désarmement de Genève, l'Ambassadeur Herbert von Arx. Le chapitre concernant la question du siège de la conférence est rédigé en accord avec la Section ONU du DFAE. Un premier projet de discours, élaboré par René Haug, est commenté par Peter Schmidhauser de Ciba-Geigy SA et par l'Ambassadeur von Arx, cf. le dossier* CH-BAR#E2210.7-05#2000/278#208* (222.7). *Un deuxième projet de discours, légèrement différent du texte ici édité, est transmis par le Chef de section Ritz au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, le 19 mars 1992, cf. le dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#3354* (o.713.331).

2 *Le représentant permanent de l'Algérie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, l'Ambassadeur Abdelhamid Semichi.*

3 *Boutros Boutros-Ghali.*

4 *Cf. la compilation thématique* Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE), dodis.ch/T1844.

5 *Cf. la compilation* dodis.ch/C2099.

États-Unis et la Fédération de Russie, de réductions unilatérales[6] et de projets de négociations futures impriment également, j'en suis convaincu, un nouvel élan à vos travaux.[7]

Permettez-moi de saluer encore d'autres initiatives, comme celles prises par plusieurs pays d'Amérique latine visant à bannir de leur région les armes de destruction massive et à réduire les armements classiques.[8] Elles prouvent que la coopération sur le plan de la sécurité ne se limite pas seulement aux anciens antagonistes de la guerre froide. Mon pays, qui a toujours œuvré pour le règlement pacifique des différends,[9] accueille également avec soulagement les processus de paix amorcés au Moyen-Orient,[10] au Cambodge,[11] en Yougoslavie[12] et dans d'autres régions en conflit. Je tiens à rappeler notre volonté de contribuer aux opérations de maintien de la paix.[13]

Monsieur le Président,

La fin de la guerre froide et les progrès de la paix n'ont hélas pas éliminé toutes les sources d'instabilité, ni tous les potentiels de conflit. Nous vivons dans un monde qui reste complexe et confronté à une multitude de menaces. Les risques engendrés par la dissémination des armes de destruction massive n'en sont pas les moindres.

Plus que jamais, mon pays est préoccupé par la prolifération nucléaire.[14] L'exemple de l'Irak et les rumeurs inquiétantes sur des ventes illégales de matières nucléaires montrent à quel point le danger est réel. Mon gouvernement est prêt, d'entente avec d'autres États, à contribuer activement aux efforts entrepris afin d'enrayer la fuite des cerveaux de l'ancienne Union soviétique.[15]

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires reste le pilier principal du système actuel de non-prolifération.[16] Nous nous réjouissons du fait que toute

---

6 *Cf. la notice de la Section politique du désarmement et questions nucléaires du DFAE du 7 novembre 1991,* dodis.ch/62904.

7 *Pour un aperçu des négociations sur le désarmement par le Chef de section Ritz, cf.* dodis.ch/62205.

8 *L'Argentine, le Brésil et le Chili signent une déclaration sur l'interdiction des armes chimiques et biologiques dans leur région le 5 septembre 1991, cf.* dodis.ch/62906.

9 *Cf. DDS 1992, doc. 50,* dodis.ch/61464*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C1874.

10 *Cf. la compilation* dodis.ch/C2274.

11 *Pour la conférence ministérielle sur la réhabilitation et la reconstruction du Cambodge à Tokyo, cf.* dodis.ch/62221.

12 *Cf. DDS 1991, doc. 55,* dodis.ch/57983*; DDS 1992, doc. 55,* dodis.ch/60645*, et la compilation thématique* Conférence de Genève sur l'ex-Yougoslavie, dodis.ch/T2213.

13 *Pour un aperçu des actions de maintien de la paix de la Suisse, cf. DDS 1992, doc. 59,* dodis.ch/62528.

14 *Le Conseil fédéral approuve en février 1992 l'ordonnance sur l'exportation et le transit de marchandises et de technologies dans le domaine des armes et missiles ABC, cf. le PVCF N° 241 du 12 février 1992,* dodis.ch/60810*. Pour une étude de la politique suisse en matière de prolifération d'armes, cf.* dodis.ch/62896.

15 *Pour une évaluation de la Division politique III du DFAE sur la situation actuelle en matière de politique de désarmement, cf.* dodis.ch/62895.

16 *Le* Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires *du 1er juillet 1968, RO, 1977, pp. 472–482, est signé par la Suisse le 27 novembre 1969 et ratifié le 7 mars 1977, cf. DDS, vol. 24, doc. 155,* dodis.ch/33145*, et DDS, vol. 27, doc. 36,* dodis.ch/50138*. Cf. aussi la compilation thématique* Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968), dodis.ch/T2197.

une série d'États – dont des puissances nucléaires – y ont adhéré tout récemment ou ont annoncé leur intention de le faire prochainement. Le TNP est ainsi devenu un instrument quasi universel, ce qui nous semble être de bon augure pour son avenir. En effet, cette universalité, ainsi que la réalisation de nouveaux progrès dans le domaine de la réduction des armes nucléaires au cours des trois années à venir, devraient à notre avis faciliter une extension substantielle du Traité au-delà de 1995. Le cas de l'Irak a cependant mis en lumière la nécessité et l'urgence qu'il y a de revoir les modalités des garanties appliquées par l'Agence internationale de l'énergie atomique en vertu du TNP, afin de rétablir leur crédibilité.

Monsieur le Président,

Pas plus que d'autres moyens de destruction massive, mon pays ne possède d'armes chimiques ni n'a l'intention de s'en procurer. Mon gouvernement attend avec impatience la conclusion rapide de la Convention sur les armes chimiques.[17]

Certes, le problème de la vérification est difficile et je ne voudrais pas, pour ma part, en sous-estimer la complexité. Mais je suis conscient que, grâce à la ténacité de vos efforts, tous les éléments du problème ont été clairement identifiés. Le compromis que vous êtes en train d'élaborer aura sans doute un impact profond sur la vérification de futurs accords de désarmement.[18]

Mon gouvernement attache une importance toute particulière à cet aspect. À juste titre, la tendance actuelle va dans le sens d'un renforcement des inspections par mise en demeure. Il serait donc souhaitable qu'on puisse se prévaloir du précédent constitué par la Convention sur les armes chimiques pour ce genre d'inspections dans les traités à venir.

En ce qui concerne la vérification dans les installations industrielles, nous avons organisé un symposium fin janvier à Bâle et j'espère qu'il aura été utile.[19] L'industrie chimique de mon pays, dont vous savez l'importance, est consciente que la vérification est chose nécessaire. Elle a raison de croire qu'un renforcement de la confiance ne manquera pas d'avoir des effets bénéfiques pour ses activités et pour la liberté des échanges.

Les inspections de routine auront leur place dans la Convention. Là aussi, nous attendons de vous des solutions innovatrices. Un système trop coûteux, entraînant une lourde bureaucratie et qui de surcroît ne serait pas totalement fiable n'est dans l'intérêt de personne. Je vous encourage donc à rechercher des solutions simples combinant souplesse et dissuasion maximale.

Il y a une semaine, mon collègue australien[20] m'a précédé à cette tribune. Son discours important constitue, me semble-t-il, un apport précieux aux travaux du Comité spécial des armes chimiques. Je sais que les membres de ce comité, sous la conduite experte de son président, Monsieur l'Ambassadeur von Wagner, ne ménagent pas leurs efforts en vue d'aplanir les dernières difficultés.

---

17 *Pour la convention, cf. RO, 1998, pp. 335–476. Cf. aussi la compilation* dodis.ch/C2225.

18 *Pour la décision du Conseil fédéral de signer la convention, cf. le PVCF N° 12 du 13 janvier 1993,* dodis.ch/62082.

19 *Cf. le PVCF N° 1966 du 16 octobre 1991,* dodis.ch/57451*, ainsi que le dossier* CH-BAR# E2210.7-05#2000/278#202* (222.52).

20 *Le Ministre des affaires étrangères Gareth Evans.*

Monsieur le Président,

Permettez-moi d'exprimer ici la reconnaissance de mon gouvernement pour vos travaux. Il y a longtemps que la Suisse a renoncé à toute politique de puissance et que ses moyens militaires sont uniquement affectés à la défense du pays. C'est pourquoi le désarmement, pour autant qu'il soit équilibré et vérifiable, a toujours trouvé notre soutien. Avec la même constance, nous n'avons cessé de nous engager en faveur du droit international et du règlement pacifique des différends.

Il y a plus d'un siècle, dans cette ville, d'éminents concitoyens donnaient naissance au droit humanitaire.[21] Il y a 60 ans s'est ouverte en ces mêmes lieux la grande Conférence sur le désarmement à laquelle la Suisse – comme beaucoup de vos pays – prit part avec l'espoir que la raison semblait lui donner: un désarmement général et complet.[22] Malheureusement la foi s'était bientôt muée en sombre amertume.

Depuis plusieurs années, nous suivons de très près les travaux de votre Conférence.[23] Bien que n'ayant pu participer à la négociation, nous avons ratifié tous les accords issus de votre Conférence. L'amélioration graduelle du statut d'observateur nous a permis de faire des contributions plus concrètes. Ainsi, dans la négociation sur les armes chimiques, nous avons pu mettre à profit l'expérience de notre laboratoire militaire de Spiez et les capacités d'expertise de notre industrie chimique.[24]

Monsieur le Président,

Le souci de l'efficacité, l'histoire de la Conférence aussi, expliquent le nombre actuellement restreint des États membres de votre enceinte. Nous estimons cependant que, vu l'émergence d'un nouveau système de sécurité internationale, vu les efforts entrepris par les Nations Unies afin d'établir un registre sur les transferts d'armes – auquel la Suisse participera –,[25] la question de la composition de la Conférence du désarmement et celle de son agenda mériteraient d'être posées à nouveau. Vous vous rappelez sans doute que mon pays a déposé sa candidature pour devenir membre à part entière.[26] Il n'est plus possible aujourd'hui de considérer le désarmement comme une affaire entre blocs, ceux-ci ayant disparu. Comme tous les États sont concernés, chacun devra avoir la possibilité de s'exprimer et de participer sur un pied d'égalité. Il me semble donc inévitable qu'après la conclusion de la Convention sur les armes chimiques, le rôle futur de la Conférence du désarmement doive faire l'objet d'une discussion approfondie avec tous les États intéressés.

---

21 *Le 22 août 1864, la* Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne *est rédigée à Genève. Pour la convention, cf.* dodis.ch/63066.

22 *Pour la* Conférence du désarmement de Genève (1932–1934)*, cf. la compilation thématique* dodis.ch/T1489.

23 *Cf. la compilation thématique* Conférence de Genève sur le désarmement (1962–), dodis.ch/T2175.

24 *Pour la participation concrète de la Suisse aux négociations, cf. le PVCF N° 12 du 13 janvier 1993,* dodis.ch/62082.

25 *Cf. le dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#3351* (o.713.33(5)).

26 *Pour la candidature suisse pour devenir membre de la Conférence du désarmement, cf. le PVCF N° 529 du 18 mars 1991,* dodis.ch/57662*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C2223.

Monsieur le Président,

Vous constatez la volonté de mon pays de s'associer plus étroitement aux efforts de désarmement sur le plan mondial.

En même temps, j'aimerais vous assurer que nous voulons maintenir notre politique traditionnelle d'accueil d'organisations et de conférences internationales. Par là, nous entendons aussi soutenir les processus de négociations dans la pleine mesure de nos possibilités.

Nous sommes fiers de cette tradition. Nous voulons la maintenir en veillant à ce que de telles rencontres et conférences puissent se dérouler sans heurts et que les diplomates et experts jouissent du meilleur cadre possible pour accomplir les tâches qui sont les leurs.

En raison de cette disponibilité traditionnelle, la Suisse a déposé la candidature de Genève pour le siège de la future organisation de contrôle des armes chimiques.[27] Nous serions heureux d'accueillir ici cette institution. Celle-ci se verrait offrir les mêmes conditions que nous avons accordées aux autres organisations qui sont venues s'installer successivement à Genève.

Vu l'importance particulière que mon pays attache à l'élimination définitive des armes chimiques dans le monde, mon gouvernement serait prêt à verser à la Commission préparatoire une contribution spéciale de 2,5 mio Frs. comme participation au financement des frais d'infrastructure à Genève durant cette phase transitoire.[28]

En outre, mon pays serait disposé à engager un montant équivalent pour la formation des inspecteurs de la future organisation.[29] Un programme de stage pourrait être élaboré par le laboratoire AC de Spiez qui, en raison de son expérience, s'est vu confier diverses missions d'experts, notamment dans le contexte de la Résolution 687 du Conseil de sécurité.[30] L'industrie chimique suisse serait également prête à collaborer à ce programme, afin de permettre aux candidats inspecteurs de se familiariser avec la vérification d'installations industrielles. Si notre offre obtient votre agrément, sa réalisation devra bien entendu être menée en étroite collaboration avec la Commission préparatoire.

En offrant ce programme de formation, la Suisse veut souligner l'importance qu'elle attache à la vérification. À notre avis c'est par le biais de celle-ci qu'on peut contribuer efficacement à l'établissement de cette confiance si importante pour le maintien de la paix dans les relations internationales. Mon pays sait que la confiance n'est pas un don en soi mais qu'elle doit bien au contraire être gagnée et conservée. C'est cette confiance qui nous permettra en dernière analyse de consacrer nos efforts et nos ressources davantage au progrès et au bien-être de nos peuples.

Merci, Monsieur le Président.

---

27 *Genève s'incline finalement face à La Haye pour devenir le siège de la future organisation de contrôle des armes chimiques. Sur la candidature de Genève, cf. la notice de l'Ambassadeur von Arx du 30 juin 1992,* dodis.ch/60767*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C2224.

28 *Cf. le PVCF N° 81 du 22 janvier 1992,* dodis.ch/58010.

29 *Pour la formation de personnel d'inspection pour les armes chimiques en Suisse, cf.* dodis.ch/62905 *et le dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#3358* (o.713.331.1).

30 *Résolution N° 687 du Conseil de sécurité de l'ONU du 3 avril 1991 concernant la fin de la guerre du Golfe et l'inspection de l'Irak, cf.* UN doc. S/RES/687. *Pour la décision du Conseil fédéral de charger le Laboratoire AC de Spiez d'acquérir un programme de formation pour le personnel d'inspection international en armes chimiques, cf. le PVCF N° 81 du 22 janvier 1992,* dodis.ch/58010.

12

dodis.ch/59120

Aussprachepapier des EDA an den Bundesrat[1]

BERICHT ÜBER DIE SCHWEIZERISCHE NEUTRALITÄT: WEITERES VORGEHEN

Bern, 1. April 1992

1. Ausgangslage

Seit 1989 ist im Gefolge der Umwälzungen im Osten Europas, der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft sowie des Erstarkens des Sanktionensystems der Vereinten Nationen im Golfkonflikt die dauernde Neutralität der Schweiz in Diskussion geraten. Verschiedene parlamentarische Vorstösse haben die Neutralitätsproblematik zum Gegenstand und ersuchen den Bundesrat um Stellungnahme:

90.3001 Postulat Hubacher vom 21.1.1991, Bericht über die Neutralität;[2]

91.3056 Motion Baerlocher vom 7.3.1991, Konzept für eine friedenspolitische Neuorientierung der Neutralität;[3]

90.3081 Interpellation Müller-Meilen vom 20.3.1991, Neutralität und IKRK.[4]

Mit Zustimmung des Bundesrates hat das EDA am 13. März 1991 eine Studiengruppe verwaltungsexterner und verwaltungsinterner Personen mit einer vertieften Analyse der verschiedenen mit der Neutralität verbundenen Fragen beauftragt.[5] Der Bericht der Studiengruppe («Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel»)[6] wurde dem Bundesrat am 25.3.1992 zugeleitet und anschliessend veröffentlicht.[7]

2. Schlussfolgerungen der Studiengruppe Neutralität

Die Studiengruppe kommt zum Schluss, dass als Folge des veränderten aussenpolitischen Umfeldes der Schweiz die Neutralität zwar im Vergleich zu anderen

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1018* (4.10prov.). *Dieses Aussprachepapier wurde vom stv. Chef der Sektion Völkerrecht, Thomas Borer, unter der Verantwortung des Direktors der Direktion für Völkerrecht des EDA, Botschafter Mathias Krafft, verfasst, vgl. das Dossier* CH-BAR#E1001#1996/73#20* (1), *und vom Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet.*

2 *Der Bundesrat hat sich am 8. Mai 1991 bereit erklärt, das Postulat entgegenzunehmen, vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, III, S. 1341 f.*

3 *Der Bundesrat hat am 8. Mai 1991 zur Motion Stellung genommen und beantragte die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Das Geschäft wurde als Postulat überwiesen, vgl.* dodis.ch/63207.

4 *Der Bundesrat hat die Interpellation am 8. Mai 1991 schriftlich beantwortet, vgl.* dodis.ch/63208.

5 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 482 vom 11. März 1991,* dodis.ch/57635*, sowie die Verfügung von Bundespräsident Felber, vom 13. März 1992,* dodis.ch/58855.

6 *Vgl.* dodis.ch/60120.

7 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 553 vom 25. März 1992,* dodis.ch/58865.

aussenpolitischen Mitteln an Bedeutung verloren habe. In der gegenwärtigen Phase des Übergangs solle die Schweiz aber die Strategie der Neutralität beibehalten; dies solange, bis in Europa eine tragfähige Sicherheitsstruktur aufgebaut sei, die der Schweiz und ihren Bürgern mindestens so viel Sicherheit böte wie die Neutralität.[8] Die Studiengruppe hält jedoch eine Neuausrichtung der Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität für notwendig. Die Schweiz solle ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gewinnen. Die Neutralität dürfe insbesondere nicht ein Hindernis darstellen bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit hinsichtlich des Aufbaus eines europäischen Sicherheitssystems oder der Abwehr «neuer» Bedrohungen, bei der Integration in die EG oder beim gemeinsamen Vorgehen gegen Völkerrechtsbrecher (vgl. die Seiten 28–33 des Berichts).[9]

3. Vorläufige Bewertung des Berichts der Studiengruppe

Die Studiengruppe zeigt dem Bundesrat hinsichtlich der Neutralität einen pragmatischen *Mittelweg* auf. Sie vermeidet einen Bruch mit der bisherigen schweizerischen Neutralitätspolitik. Sie baut auf deren traditionellen Grundlagen auf und übernimmt bewährte Elemente. Andererseits befreit sie unsere Neutralitätskonzeption von hinderlichen Dogmen und verschafft dem Bundesrat *grössere aussenpolitische Handlungsfreiheit.*[10] Die Neutralität in der von der Studiengruppe vorgezeichneten Form behindert eine allfällige Integration in europäische oder globale Organisationen nicht mehr. («Doppelstrategie von Bewahrung und Öffnung»).

Diese von der Studiengruppe angeregte Neutralitätsstrategie entspricht in grossen Teilen der Konzeption, wie sie der Bundesrat seit dem Golfkrieg (Wirtschaftssanktionen vom August 1990)[11] befolgt und im Bericht über die Schweizerische Si-

8 *Zu diesem Punkt merkte das EMD in seinem Mitbericht vom 7. April 1992 an:* «Die Neutralität hat aufgrund der veränderten geostrategischen Lage ihre dissuasive Schutzwirkung weitgehend verloren. Wenn der Studienbericht feststellt, es sei solange an der dauernden Neutralität festzuhalten, bis eine tragfähige Sicherheitsstruktur bestehe, die der Schweiz ebensoviel Sicherheit biete wie die Neutralität (Abs. 4, S. 29), geht er von einer falschen Prämisse aus. Die Entwicklung der Waffentechnologie wird in Zukunft immer zwingender eine gewisse militärische Zusammenarbeit im Bereich von Aufklärungs-, Führungs- und Raketenabwehrsystemen erfordern. *[…]* Aufgrund dieser Lagebeurteilung drängt sich der Schluss auf, dass eine Verstärkung der politischen Anstrengungen zum Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems bald nicht mehr genügen wird, sondern dass eine angemessene militärische Zusammenarbeit mit europäischen Partnern angestrebt werden müsste.» *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/59120.

9 *Vgl.* dodis.ch/60120, *S. 28–33.*

10 *Das EMD kritisierte in seinem Mitbericht vom 7. April 1992, dass im Bericht der Studiengruppe* «als prioritäres Ziel die Erlangung einer grösseren aussenpolitischen Handlungsfreiheit» *festgelegt worden war und demgegenüber die Frage,* «wie das Ziel der militärischen Sicherheit der Schweiz erreicht werden soll»*, nicht im Zentrum gestanden habe. Gemäss dem EMD müsste dieses Ziel* «aber ebenfalls Priorität beanspruchen, denn die Neutralität ist weniger ein aussenpolitisches als ein sicherheitspolitisches Instrument». *In seinem zweiten Mitbericht vom 15. April 1992 ergänzte das EMD:* «Die Neutralitätsdiskussion muss sich somit mit einer Neukonzeption der Neutralität auseinandersetzen, die mehr leistet als die Gewinnung einer grösseren aussenpolitischen Handlungsfreiheit.» *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/59120.

11 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 30,* dodis.ch/54497*, sowie die thematische Zusammenstellung* UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait (1990), dodis.ch/T1674.

cherheitspolitik im Wandel vom 1.10.1990[12] sowie in jenem über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27.1.1992[13] entworfen hat. Der Entwurf der Botschaft über den EWR-Vertrag sowie der Entwurf des dritten Integrationsberichts sind auf derselben Linie fortgefahren. Beide Entwürfe sind dem Bundesrat in diesen Tagen unterbreitet worden.[14]

Der von der Studiengruppe vorgeschlagene «guteidgenössische» Mittelweg hat gute Chancen, in der Schweizer Bevölkerung auf Zustimmung zu stossen. Das Echo in den Medien auf den Bericht war durchwegs positiv. Jede aktuelle Aussenpolitik, die im Schweizer Volk eine breite Trägerschaft finden will, muss der mehrheitlich positiven Einstellung des Schweizers zur Neutralität Rechnung tragen. Man geht wohl kaum fehl in der Annahme, dass eine Mehrheit der Schweizer zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Aufgabe der Neutralität nicht verstehen und einer derartigen Politik ihre Gefolgschaft verweigern würde. Revolutionäre Schritte bezüglich der Neutralität sind zur Zeit nicht notwendig und fielen auf ungünstigen Boden. Auf der anderen Seite dürfte die von der Studiengruppe angeregte Neutralitätsausrichtung dem wachsenden Teil der Schweizer entgegenkommen, die der Neutralität kritisch gegenüberstehen und vermeiden möchten, dass dieses Statut einer Haltung der Solidarität und Integration im Wege steht. Aus diesen Gründen sind wir der Meinung, dass der Bericht der Studiengruppe Neutralität und seine Anhänge dem Bundesrat in der Zukunft eine gute Grundlage für die Entscheidung von Neutralitätsfragen bieten.

4. Bearbeitung des Berichts durch die Bundesversammlung

Der Bericht der Studiengruppe und seine Anhänge enthalten eine Fülle von Informationen und politisch bedeutungsvollen Wertungen. Es scheint uns zweckmässig, wenn in einem ersten Schritt diese Unterlagen von den interessierten Bundesstellen eingehend geprüft werden. Zu diesem Zwecke erhält jedes Generalsekretariat die von ihr gewünschte Anzahl Exemplare zur departementsinternen Verteilung. Sollten einzelne Ämter oder Dienste im Rahmen dieser Prüfung es als nützlich oder notwendig erachten, zusätzliche sachdienliche Auskünfte zu erhalten oder die Materie einer vertieften Diskussion zu unterziehen, so stünden dafür der Chef der Direktion für Völkerrecht[15] und seine Mitarbeiter gerne zur Verfügung. Für den Fall, dass die Auswertung der verschiedenen Stellungnahmen zu stark divergierenden Ergebnissen führen sollte, könnte eine konferenzielle Bereinigung vorgesehen werden. Auf der Grundlage der im beschriebenen Vernehm-

12 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/56097. *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 22,* dodis.ch/59498, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1840.

13 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) *vom 27. Januar 1992,* dodis.ch/60839. *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2314.

14 *Zu den Diskussionen über die beiden Entwürfe in der zweiten, dritten und vierten ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 8. und 29. April sowie vom 18. Mai 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 15,* dodis.ch/57333*; das Verhandlungsprotokoll* dodis.ch/60920 *sowie DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958. *Am 18. Mai 1992 wurden die* Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, dodis.ch/61368, *und der* Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft, dodis.ch/59540, *verabschiedet.*

15 *Botschafter Mathias Krafft.*

lassungsverfahren gewonnen Erkenntnisse wird das EDA zuhanden des Bundesrates einen kurzen Bericht zur Neutralität erarbeiten. Nach dessen Gutheissung durch den Bundesrat wird dieser Beitrag in den Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik übernommen, der Ende dieses Jahres der Bundesversammlung zugeleitet werden soll.[16]

Die Ausarbeitung und Veröffentlichung eines *gesonderten Berichts über die Neutralität* durch den Bundesrat erachten wir als nicht zweckmässig. Ein derartiger Bericht birgt die Gefahr, von anderen Staaten, von den Medien und der Öffentlichkeit als «offizielle Neutralitätskonzeption der Schweiz» verstanden zu werden. Dem Bundesrat würde faktisch die Freiheit genommen, im Einzelfall von diesen Grundsätzen abzuweichen, selbst wenn dies dannzumal im aussenpolitischen Interesse der Schweiz liegen würde. Die zum Teil negativen Erfahrungen mit dem engen Korsett, in das die strengen neutralitätspolitischen Leitlinien des EPD von 1954 (VEB 24, 1954, Nr. 1)[17] den Bundesrat während Jahrzehnten gezwängt hat, sind beredtes Beispiel dafür. Es genügt, wenn der Bundesrat im aussenpolitischen Bericht Ausführungen zur Neutralität macht. Die Neutralität ist nur einer unter anderen Teilen unserer Aussenpolitik und verdient angesichts ihres Bedeutungsverlustes im ausgehenden 20. Jahrhundert keine Hervorhebung.

Im übrigen bieten andere Botschaften (EWR) und Berichte (Integrationsbericht) sowie Einzelfallentscheide (Überflugrechte für Blauhelmtruppen der UNO für Jugoslawien) dem Bundesrat Gelegenheit, seine Haltung bezüglich der Neutralität am konkreten Fall aufzuzeigen.[18] Gerade die Erfahrungen mit den Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Irak haben gezeigt, dass das Schweizer Volk eher bereit ist, eine Umgestaltung der schweizerischen Neutralitätskonzeption mitzutragen, wenn am konkreten Beispiel die Gründe für diese neue Politik verdeutlicht werden können. Im Gegensatz dazu fällt es schwer, dem Bürger anhand abstrakter Erwägungen die Notwendigkeit einer Änderung klar zu machen. Auch aus diesem Grunde empfiehlt es sich von einem umfassenden «Neutralitätsbericht des Bundesrates» abzusehen.

5. Aufgrund der obigen Ausführungen beantragen wir folgendes Vorgehen:

1. Der Bericht der Studiengruppe Neutralität wird von den interessierten Bundesstellen geprüft. Ihre Stellungnahmen sind der Direktion für Völkerrecht bis Ende Juni 1992 zuzustellen.

2. Gestützt auf den Bericht der Studiengruppe Neutralität und die eingehenden Stellungnahmen der Bundesämter erarbeitet das EDA einen kurzen Bericht über die Neutralität. Dieser wird dem Bundesrat zur Gutheissung unterbreitet.

---

16 *Der* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren *inkl. dem angehängten Bericht zur Neutralität wurde vom Bundesrat am 29. November 1993 veröffentlicht,* dodis.ch/54677. *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1981.

17 *Gemeint ist hier die sogenannte «Bindschedler-Doktrin». Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des EPD, hatte im November 1954* «die herrschende Lehre» *zum Begriff der Neutralität in Leitsätzen zusammengefasst, vgl.* dodis.ch/9564. *Die Leitsätze wurden in der Zeitschrift Verwaltungsentscheide des Bundes (VEB) 24, 1954, Nr. 1, S. 9–13 veröffentlicht.*

18 *Für die EWR-Botschaft und den Integrationsbericht vgl. Anm. 14. Zur Erteilung von militärischen Überflugsrechten im Zusammenhang mit den Jugoslawienkriegen vgl. das Aussprachepapier des EDA vom 4. Mai 1993 im BR-Prot. Nr. 2381 vom 22. Dezember 1993,* dodis.ch/62498.

3. Der vom Bundesrat genehmigte Neutralitätsbericht wird in den Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik eingebaut.

Wir beantragen dem Bundesrat, vom vorliegenden Aussprachepapier und dem darin vorgeschlagenen Vorgehen in zustimmenden Sinne Kenntnis zu nehmen.[19]

19 *Aufgrund des Mitberichtsverfahrens hat der Bundesrat in seiner Sitzung vom 29. April 1992 folgendes beschlossen:* «1. Vom Aussprachepapier und dem darin vorgeschlagenen Vorgehen zur Behandlung der Neutralitätsproblematik wird Kenntnis genommen. 2. Es wird eine Arbeitsgruppe Neutralität eingesetzt (gem. Stellungnahme EDA vom 22.4.1992). 3. Das EDA wird beauftragt dem Bundesrat raschmöglichst das Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe Neutralität mit Prioritäten und Zeitplan zu unterbreiten.» *Vgl. für die Beschlussfassung das Faksimile* dodis.ch/59120 *und für das Arbeitsprogramm das BR-Prot. Nr. 1089 vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/61956. *Das EDA hatte dem Bundesrat unter Berücksichtigung der Mitberichte des EMD am 22. April 1992* «die Bildung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe Neutralität unter Leitung der Direktion für Völkerrecht des EDA» *vorgeschlagen. Den Auftrag der Arbeitsgruppe definierte das EDA folgendermassen:* «a) Prüfung des Berichts der Studiengruppe Neutralität vom März 1992. b) Prüfung der Problematik von Neutralität und sicherheitspolitischer Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen (z. B. im Bereich von Aufklärungs- und Führungssystemen oder beim Aufbau eines europäischen Raketenabwehrsystems). c) Ausarbeitung eines Kapitels ‹Neutralität›, das in den Bericht des Bundesrates über die schweizerische Aussenpolitik von Ende 1992 integriert werden kann.» *Vgl. die Stellungnahme des EDA vom 22. April 1992 im Faksimile* dodis.ch/59120. *Der von der Arbeitsgruppe ausgearbeitete Bericht über die Neutralität wurde als Beilage zum* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren *am 29. November 1993 veröffentlicht, vgl.* dodis.ch/54677. *Vgl. dazu weiterführend die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1981.

13

dodis.ch/58206

Gespräch des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Blankart, mit dem russischen Vizeaussenminister Lawrow in Bern[1]

BESUCH DES RUSSISCHEN VIZEAUSSENMINISTERS SERGEJ LAVROV BEI STAATSSEKRETÄR FRANZ BLANKART VOM 6. APRIL 1992

Bern, 8. April 1992

Am 06.04.1992 ist der russische Vizeaussenminister Lavrov (L), in Begleitung von Frau Botschafterin Zoya Nowoschilowa und Viktor Borissenko, von Staatssekretär Franz Blankart (blf) zu einem Meinungsaustausch empfangen worden. Schweizerischerseits nahmen am Gespräch Patrick Pardo (EDA, Pol. Abt. I) sowie der Unterzeichnete teil. Gesprächsthemen bildeten *sowjetische Zahlungsausstände,* das *bilaterale Vertragsnetz,* die *Gemischte Wirtschaftskommission* sowie der *Beitritt zu den Bretton Woods-Instituten.*[2]

B*[lankart]* wies einleitend darauf hin, dass zur Zeit immer noch zahlreiche Schweizer Exporteure russischerseits von Zahlungsausständen betroffen seien. Er betonte, die Schweiz sei – nach der Vereinbarung im Pariser Club vom 04.01.1992[3] – sehr daran interessiert, möglichst bald ein *bilaterales Stundungsabkommen mit Russland abzuschliessen.*[4] L*[awrow]* stimmte dem zu und entgegnete seinerseits, Russland werde seine Schulden bezahlen. Vorgängig sei aber eine Einigung unter den GUS-Schuldnerländern notwendig. Man wolle die Ausstände so schnell wie möglich bedienen. Die Ukraine habe sich in der Zwischenzeit ebenfalls bereit erklärt, ihren Anteil an der Aussenschuld der ehemaligen Sowjetunion zu über-

1 CH-BAR#E7115A#2000/385#1078* (877.3). *Diese Notiz wurde von Léo Ribeli vom Regionaldienst Mittel-/Osteuropa – ECE/UNO des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD verfasst und unterzeichnet und war an die schweizerische Botschaft in Moskau, den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, das Politische Sekretariat, die Politische Abteilung I sowie an die Direktion für Völkerrecht des EDA gerichtet. Kopien gingen unter anderem an den Direktor des BAWI, Staatssekretär Franz Blankart und den Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli. Für die vollständige Liste der Empfänger vgl. das Faksimile* dodis.ch/58206.

2 *Für die Unterredung von Vizeaussenminister Sergei Lawrow mit Staatssekretär Blankart und sein vorangehendes Gespräch mit Staatssekretär Kellenberger vgl. den Wochentelex 16/92 vom 13. April 1992,* dodis.ch/61132, *Punkt 6.*

3 *Vgl. dazu* dodis.ch/63065. *Das am 15. Oktober 1991 von der Wneschekonombank und der Schweiz paraphierte Schuldenrückzahlungsabkommen (vgl. BR-Prot. Nr. 2403 vom 9. Dezember 1991,* dodis.ch/57745*) wurde damit hinfällig.*

4 Agreement between the Government of the Swiss Confederation and the «Vnesheconombank of the USSR» as the Debt Manager acting on behalf of the Debtors on the Deferral of the Debt of the Union of Soviet Socialist Republics (U.S.S.R.) and its Successors to Foreign Official Creditors *vom 6. Mai 1992,* CH-BAR#K1#1000/1480#191* (K1.4188). *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 518 vom 16. März 1992,* dodis.ch/61015, *und die Notiz des BAWI vom 7. Mai 1992,* dodis.ch/62811.

nehmen. Er sei deshalb überzeugt, dass das Problem rasch gelöst werden könne. B*[lankart]* machte darauf aufmerksam, dass neben den offiziellen Gläubigern *viele Privatfirmen von den Ausständen betroffen seien.*[5] Die Schweiz wäre dankbar, wenn die russischen Behörden mithelfen könnten, dieses Problem bald aus der Welt zu schaffen. L*[awrow]* versprach, dieses schweizerische Anliegen in Moskau aufzunehmen.

Bezüglich *der bilateralen Abkommen,* die zwischen der ehemaligen Sowjetunion und der Schweiz unterzeichnet worden sind, dankt L*[awrow]* für die Liste, die das EDA zusammengestellt hat.[6] Russland sei ebenso wie die Schweiz daran interessiert, die bestehenden bilateralen Verträge zu überprüfen.[7]

Russland strebe die GATT-Mitgliedschaft an, möchte aber vorgängig mit der *Schweiz ein bilaterales Handels- und Wirtschaftsabkommen sowie ein Abkommen bezüglich der Handelsvertretung* abschliessen.[8] L*[awrow]* schlug vor, russische Experten könnten diesbezügliche Vorschläge unterbreiten. Dagegen erhob B*[lankart]* keinen Einwand.

B*[lankart]* wies auf das vor zwei Jahren abgeschlossene *Investitionsschutzabkommen*[9] hin und stellte die Frage, ob es nicht zweckmässig wäre, dieses Abkommen den neuen Verhältnissen anzupassen. L*[awrow]* bejahte dies und fügte bei, auch das *Doppelbesteuerungsabkommen*[10] sollte neu ausgehandelt werden. Gleichzeitig betonte er, sein Land sei gegenwärtig nicht in der Lage, Experten in alle Länder zu schicken. Er schlage deshalb vor, dass man diese Verhandlungen auf dem Korrespondenzwege führe. Erst wenn die Vorschläge ausgetauscht seien, könnten Experten zusammentreffen, um die letzten Details auszuhandeln. Minister könnten schliesslich die Unterzeichnung vornehmen. B*[lankart]* billigte diesen Vorschlag. L*[awrow]* fügte weiter an, die von Eduard Schewardnadse und Bundesrat Felber im Jahre 1990 unterzeichnete Zusammenarbeitsdeklaration[11] sollte ebenfalls erneuert werden, wobei Hinweise auf die EBRD und den IWF enthalten

5 *Vgl. dazu das Protokoll der Vorstandssitzung der Interessengemeinschaft Schweiz–UdSSR vom 8. April 1992,* dodis.ch/63421, *sowie das Dossier* CH-BAR#E7115A#2000/385#1060* (890.1).

6 *Für die der russischen Botschaft in Bern am 6. März 1992 übermittelte Note mit der Liste der zwischen der Schweiz und der UdSSR bestehenden Verträge, Stand 31. Dezember 1991, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1450* (B.14.20.6).

7 *Diese Frage besprach Staatssekretär Blankart bereits am 1. Februar 1992 mit dem russischen Vize-Premierminister Alexander Schochin in Davos, vgl.* dodis.ch/62137. *Allgemein zur Fortgeltung der zwischen der Schweiz und der Sowjetunion abgeschlossenen Verträge vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2304.

8 Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Russischen Föderation *vom 12. Mai 1994, AS, 1995, S. 3974–3986.*

9 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen *vom 1. Dezember 1990, AS, 1991, S. 2196–2202. Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 58,* dodis.ch/55430.

10 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über Steuerfragen *vom 5. September 1986, AS, 1988, S. 322–330. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1387 vom 3. September 1986,* dodis.ch/56622.

11 *Für die* Déclaration d'intention sur la coopération entre le gouvernement de la Confédération Suisse et le gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques *vom 1. Dezember 1990 vgl. das BR-Prot. Nr. 2498 vom 26. November 1990,* dodis.ch/55335.

sein könnten. B*[lankart]* meinte, dieser Deklaration sei wohl eher politische und weniger aussenwirtschaftspolitische Bedeutung beizumessen.

Mit Blick auf die *Gemischte Kommission* meinte L*[awrow]* weiter, sein Land wolle keinen grossen bürokratischen Apparat errichten, sondern der *Aufbau habe einfach und flexibel zu sein.* Man wolle aber doch, dass Regierungsvertreter eingeschlossen würden. Ein spezifisches Konzept, wie diese Kommission auszusehen habe, bestünde russischerseits bisher nicht. Man sei gerne bereit, in dieser Sache schweizerische Vorschläge zu prüfen. Schweizerischerseits wurde darauf hingewiesen, dass neben offiziellen, auch Vertreter der Privatwirtschaft der Kommission angehören sollten.[12] Es sei wichtig, dass letztere die Möglichkeit hätten, hängige Probleme mit Regierungsvertretern und Geschäftspartnern erörtern zu können. Mit der Bemerkung, Repräsentanten beider Seiten sollten diesbezügliche Vorschläge ausarbeiten, wurde dieser Gesprächspunkt abgeschlossen.[13]

Was den *Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods Instituten* betrifft, erklärte B*[lankart]*, dieser hänge von der im Mai stattfindenden Volksabstimmung ab.[14] Erst nach einem positiven Ausgang werde man sich festlegen, wie die Schweiz künftig im Exekutivrat vertreten sein wolle. Einen Alleingang lehne die Schweiz allerdings ab und diesbezügliche Meldungen seien falsch. Was die Zusammensetzung der Ländergruppe angehe, so sei man offen und auch bereit, mit Russland in dieser Beziehung zusammenzuarbeiten.[15] L*[awrow]* erklärte, Kagalovskij sei russischerseits beauftragt, die Verhandlungen mit dem IWF zu führen. Er sei zur Zeit in Washington und werde auf dem Rückweg die Gelegenheit benutzen, um in Bern über seine Gespräche in Washington zu informieren.[16]

Mit Blick auf die Vorgänge in der ehemaligen Sowjetunion drückte B*[lankart]* seine Besorgnis aus, die er angesichts der Tatsache empfinde, dass *zwischen den GUS-Staaten Handelsbarrieren* entstünden. Diese könnten nur kontraproduktive Auswirkungen haben. Er sei der Meinung, es müsste alles unternommen werden, dass diese Handelshemmnisse beseitigt würden. L*[awrow]* gab zu verstehen, dass die Politik leider nicht immer von der Wirtschaft zu trennen sei. Nach seiner Auffassung gäbe es in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten zwei bis drei Gruppen, die unterschiedliche Vorstellungen von diesem Zusammenschluss hätten. Russland, Belarus, Kasachstan und Armenien – mehr und mehr auch Usbekistan und Tadschikistan – seien heute an einer engeren Zusammenarbeit interessiert. Die *Ukraine* mache weiterhin Probleme. Ihr Verhalten werde weitgehend von der Innenpolitik beeinflusst. *Turkmenistan* wiederum versuche, völlig unabhängig zu

12 *Vgl. dazu das Fernschreiben des BAWI an die schweizerische Botschaft in Moskau vom 27. März 1992,* dodis.ch/63063.

13 *Zu den Diskussionen über die Zusammensetzung der schweizerisch-russischen Gemischten Kommission bis Ende 1992 vgl. das Dossier* CH-BAR#E7115A#2000/385#1062* (821).

14 *Der* Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *wurde am 17. Mai 1992 mit 55,8% Ja-Stimmen angenommen, vgl. BBl, 1992, V, S. 453.*

15 *Vgl. DDS 1992, Dok. 23,* dodis.ch/60948. *Zu den Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Russland vgl. den Bericht des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Nicolas Imboden, vom 22. März 1992,* dodis.ch/61243.

16 *In den einschlägigen Akten des BAWI, der Finanzverwaltung des EFD sowie des EDA finden sich keine Hinweise auf einen Besuch des russischen Vertreters für internationale Finanzfragen, Konstantin Kagalowski, in Bern. Für das Gespräch Kagalowskis mit Staatssekretär Blankart am World Economic Forum in Davos vgl.* dodis.ch/62137.

werden (das aber in der Praxis bedeute, dass es sich nach Süden ausrichte) bevor es mit der GUS weitere Kontakte knüpfen wolle. *Azerbajdschan* vertrete ähnliche Ansichten. *Russland* sei an einer möglichst weiten Integration interessiert. Sollte es nicht anders gehen, könnte die GUS auch auf fünf oder sieben Länder beschränkt werden. Russland und Kasachstan, später auch Belarus, hätten zusammen *Freihandelsabkommen* abgeschlossen. In andern Sektoren habe man bilaterale Abkommen vereinbart.

Zum Abschluss weist B*[lankart]* darauf hin, dass die ECE in Genf ein nützliches Forum sein könnte, das den Ländern beim Übergang zur Marktwirtschaft behilflich sein könnte. Sollte Russland diesbezügliche Wünsche vorbringen, so würden diese von der Schweiz unterstützt.

Mit der Feststellung, der heutige Besuch möge zur Intensivierung der bilateralen Beziehungen beitragen, wird das Gespräch beendet.[17]

17 *Im Mai 1992 reiste Bundesanwalt Willy Padrutt nach Moskau und St. Petersburg, vgl.* dodis.ch/62885 *(bereits im Januar 1992 hatte der russische Generalstaatsanwalt Walentin Stepankow die Schweiz besucht, vgl.* dodis.ch/63487 *und* dodis.ch/62526*). Ebenfalls im Mai 1992 fanden in Bern Luftverkehrsverhandlungen zwischen der Schweiz und der Russischen Föderation statt, vgl.* dodis.ch/63485*. Zum Besuch von Botschafter Alexei Gluchow, Chef der Europadirektion im russischen Aussenministerium, in Bern vom 22. Juni 1992 vgl.* dodis.ch/61310.

14

dodis.ch/62607 *Extrait*

Séance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 6 avril 1992[1]

[ADHÉSION DE LA SUISSE À LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE]

Confidentiel Berne, 10 avril 1992

1. Rassismus/Racisme
1.1 92.029 n Rassendiskriminierung. StGB/MStG/Discrimination raciale. CP et CPM

M. *Felber,* président de la Confédération:

J'ai l'honneur de vous présenter le message du Conseil fédéral concernant la discrimination raciale qui a été adopté le 2 mars de cette année.[2] Vous savez certainement que le Conseil fédéral avait annoncé à plusieurs reprises son intention de soumettre un message à ce sujet aux Chambres fédérales, après que la procédure de consultation au sujet de l'adhésion à la convention et de la révision du code pénal eut donné des résultats en grande majorité positifs.[3]

Le présent message vous propose l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale[4] ainsi qu'une révision y relative du droit pénal suisse. Si je vous présente ce message du Conseil fédéral en tant que Chef du DFAE, c'est pour souligner l'importance que notre politique étrangère attache à l'adhésion de la Suisse à la Convention contre la discrimination raciale. La présente convention complète, dans un domaine important, les Pactes relatifs aux droit de l'homme, qui ont été approuvés par les Chambres fédérales l'année dernière et qui seront ratifiés prochainement, le délai référendaire ayant expiré fin mars.[5] La Convention contre la discrimina-

1 CH-BAR#E1050.33#2000/78#5* (3). *L'extrait ici sélectionné constitue le premier point de la séance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 6 avril 1992. La séance s'est tenue de 9h30 à 12h35 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller national Rolf Engler, est présent comme invité le Président de la Confédération René Felber, Chef du DFAE, accompagné du Directeur de la Direction du droit international public du DFAE, l'Ambassadeur Mathias Krafft. Le procès-verbal principal de la séance est rédigé sous la responsabilité de la Secrétaire de la Commission Brigitta Gadient. Pour une liste complète des personnes participant à la séance, cf. le facsimilé* dodis.ch/62607.

2 Message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal *du 2 mars 1992,* dodis.ch/60803. *Cf. également le PVCF N° 398 du 2 mars 1992,* dodis.ch/61878, *et la compilation* dodis.ch/C2226.

3 *Cf. le PVCF N° 2767 du 21 décembre 1990,* dodis.ch/55468.

4 *Pour le texte original de la convention cf.* dodis.ch/18263.

5 *Cf. DDS 1991, doc. 41,* dodis.ch/58221, *et la compilation* dodis.ch/C2100.

Le 21 mars 1992, des milliers de personnes manifestent dans plusieurs villes suisses contre la xénophobie et le racisme. Ici, le cortège de la manifestation à la Marktgasse de Saint-Gall, dodis.ch/63342 *(Photo: Gertrud Vogler,* CH-SOZARCH F 5107-Na-27-024-028*).*

tion raciale est une des conventions les plus largement acceptées sur le plan universel; depuis son adoption en 1965, elle a été ratifiée par 129 États. L'adhésion de la Suisse exprimerait notre solidarité envers la communauté des États qui luttent contre la violation d'un droit de l'homme aussi essentiel que l'interdiction de la discrimination raciale. L'adhésion de la Suisse s'inscrit ainsi dans le cadre de notre politique en faveur des droits de l'homme.

Ces derniers temps ont montré que l'objectif poursuivi par la Convention contre la discrimination raciale de 1965 a gardé toute son actualité. Les actes de violence raciste en Suisse et en Europe occidentale en général ainsi que les manifestations d'une certaine xénophobie dans une partie de la population ont renforcé le Conseil fédéral dans sa conviction que le moment était venu pour la Suisse d'adhérer à la convention et de prendre les mesures d'exécution nécessaires.[6]

La présente convention interdit la discrimination raciale et oblige les États parties à prendre des mesures destinées à combattre et à prévenir la discrimination raciale. Elle se base sur une interprétation large du terme de «race»: Elle vise à abolir les distinctions fondées non seulement sur des caractéristiques physiques, mais aussi sur l'ascendance ou l'origine ethnique et nationale. Dans ce sens large, la race est un groupe d'êtres humains qui, en raison de caractères héréditaires et

6 *Pour une vue d'ensemble des incidents racistes dénoncés en Suisse entre 1988 et 1991, cf. le* Rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme en Suisse *du 6 mars 1992,* dodis.ch/63108*, pp. 222–235.*

immuables, se considère lui-même ou est considéré comme différent des autres groupes. Cependant, la convention autorise expressément les États à opérer des distinctions entre leurs ressortissants et les étrangers. Seules sont condamnées les discriminations qui reposent uniquement sur la différence de race et qui ne se fondent sur aucune raison objective.[7]

L'article 4 de la convention exige, en particulier, que certains actes soient réprimés par des dispositions pénales.[8] C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'introduire dans le code pénal et dans le code pénal militaire une nouvelle disposition qui rendra désormais punissables certains actes racistes commis publiquement. Toute personne qui incite à la haine raciale, qui propage des idéologies visant à rabaisser ou à calomnier de façon systématique les membres d'une race ou d'un groupe ethnique ou religieux ainsi que celui qui organise des actions de propagande dans ce sens, seront punis de l'emprisonnement ou de l'amende. En outre, seront punies les personnes qui portent publiquement atteinte à la dignité humaine d'une personne ou d'un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique et religieuse, ou qui déshonorent la mémoire d'un défunt pour la même raison. Enfin, celui qui refuse à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, un bien ou un service offert publiquement sera également punissable. Le Conseil fédéral espère que cette révision du code pénal aura un effet de prévention générale. M. Krauskopf, Directeur suppléant de l'Office de la justice du DFJP et Professeur à l'Université de Fribourg, compétent pour ce qui est des aspects pénaux du dossier, vous donnera toutes les explications nécessaires à ce sujet.[9]

Le Conseil fédéral est cependant conscient du fait que des dispositions pénales ne suffisent pas à elles seules à prévenir la xénophobie et la discrimination raciale. Comme cela ressort de la convention, des mesures sont nécessaires avant tout dans les domaines de l'éducation et de la culture, afin de favoriser la compréhension entre les différents groupes de la population. À cet égard, la Confédération, les cantons – qui sont avant tout compétents en la matière – et les milieux privés ont déjà entrepris beaucoup, mais il reste encore du travail. Le Conseil fédéral, de son côté, a l'intention de charger une commission extraparlementaire de le conseiller dans ce domaine et de lui proposer des mesures concrètes de lutte contre la discrimination raciale. Le Conseil fédéral examinera encore les modalités d'une telle commission et, en particulier, la possibilité d'élargir le mandat et la composition d'une commission déjà existante et active dans un domaine voisin, comme par exemple la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers.[10]

Comme mécanisme international de contrôle, la convention a institué le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Celui-ci est chargé d'examiner

---

7 *Cf. à ce propos les exposés des expertes et experts, ainsi que la discussion lors de la séance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 25 et 26 mai 1992,* dodis.ch/62246.

8 *Pour l'article 4 de la convention cf.* dodis.ch/18263, *p. 1167.*

9 *Le Directeur adjoint de l'Office fédéral de la justice du DFJP, le Professeur Lutz Krauskopf, ne s'exprime pas lors de la séance du 6 avril. Lors de la séance suivante de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, les 25 et 26 mai 1992, le Professeur Krauskopf présente ses remarques sur la révision du Code pénal et participe activement à la discussion, cf.* dodis.ch/62246, *pp. 49–69.*

10 *Sur la question de la création d'une commission contre le racisme, cf. les déclarations du Conseiller national Paul Rechsteiner ci-après, ainsi que la compilation* dodis.ch/C2308.

les rapports que les États parties doivent présenter tous les deux ans. Ces rapports doivent contenir des informations sur les mesures d'ordre législatif, administratif ou autre que les États parties ont prises pour donner effet aux dispositions de la convention. Outre ce système de rapports étatiques, qui est obligatoire, la convention prévoit un mécanisme facultatif de plainte individuelle. Selon cette procédure, le Comité peut recevoir et examiner des communications de personnes privées qui se plaignent d'être victimes d'une violation d'un droit énoncé dans la convention. Le Comité n'a pourtant pas la compétence de décider qu'un État partie a violé la convention, comme c'est le cas des organes de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil fédéral vous propose de ne pas encore accepter cette procédure individuelle devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Il juge utile d'attendre les premières expériences avec nos rapports étatiques – de même que nous l'avons fait pour le mécanisme de plaintes individuelles du Pacte relatif aux droits civils et politiques.[11]

Une fois que le code pénal aura été révisé, l'ordre juridique suisse satisfera dans une large mesure aux exigences de la convention. Le Conseil fédéral propose cependant de formuler deux réserves. La première réserve doit permettre à la liberté d'opinion et à la liberté d'association de garder, dans leur traitement sur le plan pénal, l'importance qui leur revient. La seconde réserve doit permettre à la Suisse de conserver sa liberté d'action dans le domaine de l'admission des étrangers sur le marché du travail. Le message vous expose en détail que la politique suisse à l'égard des étrangers est fondée sur le critère de l'intégration. Le système des trois cercles exclut pratiquement du marché suisse du travail les ressortissants de certaines catégories d'États aux valeurs culturelles différentes, parce que ces différences rendent difficile l'intégration des étrangers dans la société suisse.[12] Certes, la politique suisse en matière d'admission ne poursuit nullement des buts de discrimination raciale; mais il n'est pas exclu qu'elle s'expose au reproche d'avoir un *effet* discriminatoire sur le plan de la race.[13]

L'interdiction de la discrimination raciale n'est pas un concept nouveau pour notre droit: Le principe de l'égalité devant la loi, qui est inscrit à l'article 4 de notre Constitution, interdit déjà toute discrimination fondée sur la race. Ce principe reflète notre conviction que tout être humain – quelle que soit son origine ou sa couleur – a le même droit à la dignité humaine. L'adhésion à la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale et la révision y relative du Code pénal suisse répondent à cette exigence et expriment notre volonté de ne pas tolérer de comportement raciste et méprisant pour l'être humain.

Frau *Stamm Judith*: In der Botschaft ist aufgeführt, dass sich die Schweiz dem individuellen Mitteilungsverfahren vorläufig nicht unterstellen wird. Ich verstehe nicht ganz, weshalb.

---

11 *Cf. à ce propos la compilation* dodis.ch/C2100.

12 *Sur la conception de la politique des étrangers dans les années 1990 et le modèle des trois cercles, cf.* dodis.ch/56404, *pp. 77–84.*

13 *Cf. à ce propos la notice de l'Office fédéral des étrangers du DFJP du 4 décembre 1990,* dodis.ch/55668.

Frau *Grendelmeier*: Warum hat es von 1965 bis jetzt gedauert, bis die Schweiz sich entschliesst, diesem Übereinkommen beizutreten?

Frau *Stamm Judith*: Hätte man nicht auch gute Gründe finden können, das Übereinkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen?

M. *Felber,* président de la Confédération: L'appel individuel est une possibilité offerte par la Convention. La commission chargée de son application reçoit des rapports obligatoires des États sur leurs agissements et leurs constats. Néanmoins, des groupes de personnes individuellement disposent du droit de s'adresser à cette commission qui, cependant, ne juge pas. Elle ne peut pas condamner un État.

En réalité, la majorité des États ont renoncé à cette possibilité. En Suisse, les étrangers qui s'estiment victimes de discrimination raciale peuvent, en vertu du code pénal, porter plainte directement aux instances judiciaires de notre pays, plutôt que de s'adresser à un comité qui prendra note et signalera simplement le cas.

M. *Krafft:* Pourquoi la Suisse propose de ne pas accepter le droit de requête individuelle? Tout d'abord, le problème est politique. Cette Convention va s'intégrer dans notre ordre juridique et déploiera des effets. Ensuite, notre système octroie la possibilité d'un recours à Strasbourg dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'adoption d'une telle attitude est un acte de prudence. Nous avons en effet un système juridictionnel qui offre au particulier tous les moyens de défense de ses droits et, s'il n'est pas content, il peut toujours se rendre à Strasbourg. Ainsi, il est politiquement plus sage de ratifier d'abord la Convention – ce que d'autres États occidentaux ont également fait – d'accumuler les expériences, de voir les développements de la jurisprudence et ensuite, le cas échéant, d'accomplir le second pas qui consiste à accepter un droit de requête auprès d'un organe international. Cette attitude plus politique que juridique peut être considérée comme contradictoire à notre politique générale des droits de l'homme, mais elle se justifie puisque nous avons développé la théorie des cercles concentriques. Nous disposons premièrement de l'ordre juridique suisse qui offre beaucoup de possibilités de recours devant les tribunaux pour faire valoir les droits. Deuxièmement, nous trouvons le cercle de Strasbourg qui est le plus important parce qu'il est le plus élaboré. Troisièmement, nous avons le cercle onusien.

Pourquoi une ratification si tardive? La Convention a été adoptée en 1965. Entretemps beaucoup d'événements se sont déroulés. Nous avons attendu des années pour ratifier la Convention européenne des droits de l'homme: 68 premier rapport,[14] 71 deuxième rapport,[15] 74 le message.[16] Il y a eu ensuite l'épisode de la Charte

14 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales *du 9 décembre 1968,* dodis.ch/33123.

15 Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales *du 23 février 1972,* dodis.ch/34449.

16 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales *du 4 mars 1974, FF, 1974, I, pp. 1020–1082. Cf. aussi le PVCF N° 366 du 4 mars 1974,* dodis.ch/39974.

sociale qui a été rejetée,[17] puis la problématique adhésion aux Nations Unies.[18] Durant cette période on avait décidé de ne pas surcharger la question avec des conventions. Après le rejet de l'adhésion à l'ONU, on a voulu traiter en priorité les instruments de portée générale: les pactes des Nations Unies avec quelques conventions ponctuelles comme celle sur la torture qui n'était pas contestée.[19] Par conséquent, le Conseil fédéral ne vous soumet que maintenant cette Convention sur la discrimination raciale. En définitive, notre système veut que dans ce domaine nous n'avançons que pas à pas. Certes, ce n'est pas une preuve de grande rapidité de la part du Conseil fédéral et de l'administration, mais c'est peut-être plus sage et plus prudent.

La Constitution prévoit deux types de référendum: obligatoire et facultatif. Il y a trois hypothèses où une convention doit être soumise au référendum: premièrement, si elle n'est pas dénonçable et qu'elle est conclue pour une durée illimitée, deuxièmement, si la convention prévoit une adhésion à une organisation internationale, troisièmement, si la convention entraîne une unification multilatérale du droit. Le présent objet ne correspond à aucun de ces critères. L'article 89, alinéa 4 cst permet au Parlement de décider de soumettre une convention au référendum.

M. *Comby*: Premièrement, je souligne que le droit à la différence est une condition sine qua non du respect de la dignité humaine. Deuxièmement, j'estime que la Suisse devrait engager une politique encore plus active dans le domaine du respect des droits de l'homme. Troisièmement, je regrette que l'on ait tant tardé à proposer la ratification de cette Convention. Toutefois, mieux vaut tard que jamais et je salue l'initiative du Conseil fédéral. Quatrièmement, je relève la nécessité de promouvoir les efforts à accomplir dans le domaine de l'éducation et de l'instruction relatives aux droits de l'homme. Le message met très bien en évidence la nécessité d'améliorer la situation dans ce domaine. Si l'on veut obtenir des résultats concrets, il faut poursuivre dans la voie proposée. Toutefois, pour atteindre le maximum d'efficacité il faudrait passer par la Conférence suisse des chefs des départements de l'instruction publique afin de réussir une étroite collaboration puisque les cantons sont souverains en matière d'éducation. Le Conseil fédéral est-il prêt à procéder de cette façon?

Mme *Sandoz*: 129 États ont ratifié cette Convention. Sur le plan de l'efficacité quels ont été les résultats? Dans quels États a-t-on constaté une diminution des mouvements racistes et xénophobes, sans risque d'atteinte de la liberté d'opinion qui doit être réservée?

M. *Felber*, président de la Confédération: Je ne dispose hélas d'aucune statistique quant à l'efficacité de cette Convention. Nous avons indiqué dans le message que nous avions la volonté d'en faire un instrument préventif. Nous croyons aussi beaucoup aux effets de l'éducation, comme l'a notamment souligné M. Comby.

---

17 *Cf. la compilation* dodis.ch/C2401.

18 *Cf. la compilation thématique* Votation sur l'adhésion à l'ONU (1986), dodis.ch/T1772.

19 *Cf. le* Message concernant la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants *du 30 octobre 1985*, dodis.ch/63121. *La convention est ratifiée par la Suisse le 2 décembre 1986 après que le Conseil des États et le Conseil national adoptent tous deux le projet, cf. Bull. of. CE, 1986, I, pp. 11–12 et Bull. of. CN, 1986, III, pp. 1335–1343.*

Le contact avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique est indiscutablement un de nos buts. Les syndicats accomplissent aussi des efforts dans ce domaine en mettant en présence des jeunes apprentis suisses avec des requérants d'asile afin d'essayer de leur faire comprendre les problèmes des personnes que la Suisse accueille.

M. *Krafft*: S'il est statistiquement difficile de démontrer l'efficacité de la Convention, on peut tout de même relever qu'elle a contribué à sensibiliser l'opinion de manière importante aux problèmes de la discrimination raciale. Les États doivent présenter des rapports dans lesquels ils doivent indiquer leurs actions sur le plan législatif, de l'éducation ou judiciaire. Le dialogue avec le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale s'établit sur la base de ces rapports. Les services des Nations Unies mettent à disposition des pays en développement des spécialistes qui leur permettent de résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés pour la mise en œuvre de la Convention et favoriser la réalisation de ses objectifs.

Ruf zu seinen Nichteintretensanträgen (Anhang 1 und 2):[20] Unsere Fraktion ist selbstverständlich für die Einhaltung der Menschenrechte. Die Menschenrechte werden aber in der Praxis allzu häufig ideologisch missbraucht. Man muss doch heute davon ausgehen, dass in unserem Lande die Menschenrechte beachtet und eingehalten werden. Dass die Menschenrechte bis anhin nur in wenigen Ländern respektiert werden – auch nicht in ganz Europa – ist leider eine Tatsache. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das von zahlreichen Ländern ratifiziert worden ist, soll hier Abhilfe schaffen.

Weil das Übereinkommen mit zu vielen Forderungen überladen ist, die in der Praxis kaum je durchgesetzt werden können, ist sein Wert sehr in Frage zu stellen. Beim genauen Einhalten aller Bedingungen würden Rechte geschmälert, die wir Schweizer nicht so leichtfertig bereit sind, dem Abkommen zu opfern, namentlich die Meinungsäusserungsfreiheit. Was sollen wir einen wertlosen Wisch Papier unterzeichnen, nur damit ein weiteres Abkommen abgeschlossen ist – egal, ob das nützlich ist oder nicht?

Im Grossen und Ganzen ist das Übereinkommen wirkungslos. Am deutlichsten zeigt sich die Ohnmacht am weltweiten Flüchtlingsproblem: 15 Millionen Flüchtlinge, Glaubenskriege, Stammesfehden in Afrika, Unterdrückung von Volksteilen im Sudan, Kämpfe in Osteuropa usw. In seiner praktischen Auswirkung ist das Übereinkommen weitgehend nur ein Fetzen Papier. Würde die Schweiz dem Übereinkommen beitreten und allen Forderungen nachkommen, wäre sie wahrscheinlich eines von ganz wenigen Ländern auf dieser Erde, welches die Konventionen ernst nähme.

Die Schweiz ist weltweit eines der tolerantesten Länder; daher ist der Beitritt zum Übereinkommen nicht einzusehen. Die plötzliche Eile, die vom Bundesrat eingeschlagen wird, um die Schweiz beitrittsfähig zu machen, lässt aufhorchen. Will man damit nicht von den Einwanderungsproblemen in unserem Land ablen-

20 *Nationalrat Markus Ruf stellte Nichteintretensanträge sowohl für den Bundesbeschluss betreffend das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als auch für die Revision des schweizerischen Strafgesetzbuchs und des Militärgesetzes, vgl. das Faksimile* dodis.ch/62607*, S. 30 f.*

ken? Will man damit nicht die durch die Einwanderung entstandenen, immensen Probleme zu überdecken versuchen? Nach der Publikation der zur Diskussion stehenden Vorlage erschienen zahlreiche Leserbriefe, in denen spontan das Gefühl geäussert wurde, dass man beim Volk das Gefühl habe, auf völliges Unverständnis der Regierenden zu stossen. Was soll das Ganze? Ist es nicht reine Augenwischerei, eine Scheinlösung, der keine konkreten Lösungsvorschläge folgen? Sicher – und das ist auch für unsere Fraktion klar – dürfen diese Probleme nicht mit Gewalt gelöst werden. Gewalt lehnen wir ohne Wenn und Aber ab. Aber um Gewaltakte oder Ehrverletzungen zu ahnden, haben wir bereits Strafbestimmungen, die vollauf genügen. Man muss diese nur konsequent anwenden. Dazu brauchen wir nicht neue Maulkorbstrafnormen, ausgerechnet in dem Land, das vorgibt, das freiheitlichste zu sein, das man sich nur denken kann! Der unzufriedene Bürger, der sich verbal Luft verschaffen will gegen die Überfremdung, gegen den anhaltenden Zustrom von Wirtschaftsflüchtlingen, würde durch parteiische Richter bestraft werden. Die Meinungsäusserungsfreiheit würde mit Füssen getreten.

Einmal mehr will man von seiten des Bundesrates nur Symptome, nicht die Ursache für die gestiegene, bedauerliche Fremdenfeindlichkeit bekämpfen. Die Ursache liegt in der verantwortungslosen Ausländer- und Asylpolitik des Bundesrates, der dem Schweizervolk zumuten will, sich durch Hunderttausende von falschen Flüchtlingen überfluten zu lassen. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus werden in allererster Linie durch die Behörden provoziert. Vor genau dieser bedenklichen Entwicklung haben wir Schweizer Demokraten schon vor Jahrzehnten gewarnt und eine vernünftigere Politik verlangt. Leider vergeblich. Dass es unzählige Eidgenossen gibt, die sich über das Asylantenunwesen sehr Sorgen machen, hat mit extremistischen Erscheinungen gar nichts zu tun. Sie fühlen sich vielmehr herausgefordert durch die Tatsache, dass immer mehr fremdländische Leute sich illegal bei uns aufhalten, und dass die Behörden nicht imstande sind, zum Rechten zu sehen. Es ist Aufgabe des Bundesrates, für Ordnung zu sorgen, und dies ist wichtiger als die Unterzeichnung der vorliegenden, für völlig andere Verhältnisse konzipierten UNO-Konvention.

Machen Sie, meine Damen und Herren von den Regierungsparteien, nur endlich konsequenten Gebrauch von den bestehenden Normen des Strafrechts, eine konsequente Asyl- und Einwanderungspolitik[21] – d. h. z. B. eine konsequente Ausschaffungspolitik –, wenden Sie endlich Notrecht an, dann werden die Probleme sehr schnell entschärft werden. Mit passivem Nichtstun machen sich die Regierenden zum Handlanger der Unzufriedenheit, die dann der Nährboden von Gewalt sein kann. Weil wir das nicht wollen, sollten Sie hier konsequent sein. Unsere Haltung ist klar: Wir sagen nein zum Übereinkommen und nein zu neuen Strafbestimmungen, denn diese lösen das Grundproblem nicht. Ich bitte Sie um Zustimmung zu meinen beiden Nichteintretensanträgen.

Rechsteiner: Es erstaunt nicht, dass heute der Nichteintretensantrag von einem Vertreter einer Partei gestellt wird, die selber mitverantwortlich ist für Dinge, die durch die Ratifikation des Übereinkommens bekämpft werden sollen. Diese Partei ist mitverantwortlich für die Schürung rassistischen Gedankenguts, auch wenn

21 *Zur Entwicklung der Asylpolitik vgl. DDS 1992, Dok. 44,* dodis.ch/61255, *sowie die Notiz der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 23. August 1991,* dodis.ch/57978.

Herr Ruf sich heute nobel ausgedrückt und sich ausschliesslich auf den Terminus «fremdländische Leute» verlegt hat. Mitglieder dieser Partei sind verantwortlich für Anschläge gegen Asylsuchende, und damit ist genau das gemeint, was Herr Ruf in diesem Parlament und auch ausserhalb vertritt.

Weshalb ist es wichtig, dieses Übereinkommen zu ratifizieren? Die Diskussion um die Ratifikation dieses Abkommens hat ausserordentlich lange auf sich warten lassen. Es wäre der Schweiz gut angestanden, bereits früher zu ratifizieren; Herr Botschafter Krafft hat einige Gründe dafür genannt, weshalb es so lange gegangen ist, und weitere könnten genannt werden. Positiv daran ist, dass die Frage der Ratifikation dem Parlament jetzt in einem Moment vorgelegt wird, in dem die Zustimmung zum Abkommen sehr relevant ist, ein Zeichen gegen besorgniserregende Vorfälle, die sich auch in unserem Land gehäuft haben. Der Extremismusbericht zeigt eine erschreckende Zahl von rassistisch motivierten Anschlägen auf.[22] In diesem Zusammenhang gewinnt die Ratifikation dieses Abkommens eine besondere Bedeutung, als Ausdruck davon, dass das Parlament in seiner grossen Mehrheit gewillt ist, diesen Vorgängen nicht tatenlos zuzusehen, sondern gegen diese Mentalität etwas zu unternehmen. Mit der Ratifikation des Abkommens können wir zum Ausdruck bringen, dass Antirassismus, der Respekt der Würde anderer Menschen, ein demokratisches Minimum ist, hinter das nicht zurückgegangen werden darf.

Die Botschaft des Bundesrates enthält sehr viele positive Aspekte, die ich hier nicht wiederholen möchte. Vielmehr möchte ich hier einige kritische Anmerkungen machen: Auf Seite 34 wird versucht, einen Zusammenhang herzustellen zwischen dem Problem der Rassendiskriminierung und dem Migrationsproblem. Diese Ausführungen sind unausgegoren. In dieser Beziehung ist der Extremismusbericht, den der Bundesrat vor kurzem verabschiedet hat, sehr viel deutlicher. Dort heisst es auf Seite 16, dass die Alltagstheorie, dass mehr fremde Menschen prinzipiell mehr Fremdenhass nach sich ziehen, sich aufgrund von philosophischen und soziologischen Untersuchungen nicht verifizieren lasse. Im Extremismusbericht werden mehrere Studien zitiert, und es wird darauf hingewiesen, dass es andere Gründe dafür gibt, dass Fremde zum Sündenbock für gesellschaftliche Entwicklungen gemacht werden. Das kann der bedrohte Arbeitsplatz sein, der Wohnraum, der nicht zur Verfügung steht, der bedrohte Wohlstand – überhaupt die Umwälzungen der Gesellschaft als Folge der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung, die viele Bürgerinnen und Bürger verunsichern. In dieser sozialen und geistigen Krise liegt die Tendenz nahe, eine Sehnsucht nach der guten alten Schweiz aufzunehmen und Fremde zum Sündenbock zu stempeln.

Eine zentrale Bemerkung: Meines Erachtens gewinnt bei der Umsetzung des Übereinkommens die Strafbestimmung – so notwendig sie ist – ein zu hohes Gewicht gegenüber den positiven Massnahmen. Das Abkommen selber verlangt von den Staaten in erster Linie positive Massnahmen. Diesbezüglich schweigt sich die Botschaft leider weitgehend aus. Es könnte hier durchaus mehr gemacht werden. Einige Beispiele: Vom Bundesrat wird in Aussicht gestellt, eine Eidgenössische Kommission gegen den Rassismus zu bilden, wobei allerdings noch unklar ist, welche Funktion diese haben soll. Die Bildung einer solchen Kommission ist sicher richtig, und dies sollte auch schon im Bundesbeschluss über die Ratifikation

22 Extremismus in der Schweiz. Bericht des Bundesrates zum Extremismus in der Schweiz *vom 16. März 1992,* dodis.ch/63108.

des Abkommens als positive Massnahme verankert werden. Es scheint uns falsch, die Aufgaben, die diese Kommission hätte, einfach der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen anzuhängen. Diese Kommission hätte schon für sich allein sehr viele Aufgaben und wird diesen Aufgaben nur ungenügend gerecht. Ich erinnere daran, dass ich bereits 1987 ein Postulat eingereicht habe, welches der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung gewidmet war.[23] Das Postulat wurde vom Parlament überwiesen, aber leider ist die Kommission für Ausländerfragen nicht in der Lage, diesen Aufgaben nachzukommen. Die Präsidentin, die alt Ständerätin Baur-Lagier aus Genf, hat mir gesagt, sie könnten diese zusätzliche Aufgabe mangels Personal nicht bewältigen, und es wäre falsch, nun dieser Kommission noch weitere Aufgaben aufzubürden. Es kommt dazu, dass das Rassismusproblem nicht einfach ein Ausländerproblem ist. Es muss eine Kommission geschaffen werden, die Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen, von Kirchen bis Universitäten, miteinbezieht. Darum ist es zwingend, dass eine spezielle Kommission geschaffen wird. Eine solche Kommission muss auch mit einer gewissen Infrastruktur ausgestattet werden.[24]

Als weitere positive Massnahme sollte die Schaffung einer Ombudsstelle für rassistische Übergriffe geprüft werden. Eine solche Ombudsstelle ist bereits in verschiedenen, insbesondere kirchlichen, Vernehmlassungen vorgeschlagen worden. Sie wäre auch ein Tatbeweis für die konkrete Umsetzung des Abkommens.

Auch im Erziehungswesen kann mehr gemacht werden, als in der Botschaft angesprochen wird. Auch wenn das Bildungswesen in kantonaler Kompetenz liegt, hat der Bund gewisse Kompetenzen; beispielsweise wird gegenwärtig die eidgenössische Maturitätsverordnung überarbeitet, und auch die Lehrpläne der Berufsschulen werden auf Bundesebene, durch das BIGA, festgelegt. Hier wäre eine Möglichkeit, konkrete erzieherische Massnahmen vorzusehen. – Auch im kulturellen Bereich bestehen Möglichkeiten, das interkulturelle Verständnis zu fördern, im Nord–Süd-Austausch oder bei Pro Helvetia z. B.

Ein weiteres Problem besteht in der Frage der Vorbehalte: Die Botschaft scheint mir von der Vorstellung geprägt, dass ein Beitritt, abgesehen von der neuen Strafbestimmung, nichts kosten darf; ein Gratisbeitritt ist in der heutigen Situation zu wenig, und deshalb scheinen mir die Vorbehalte, die die Schweiz macht, nicht zwingend. Im Vorbehalt bezüglich der Zulassungspolitik gegenüber Ausländerinnen und Ausländern zeigt sich die Widersprüchlichkeit, die die Botschaft in diesem Punkt prägt. Entweder ist das Dreikreisemodell, um das es hier geht, nicht rassistisch, und dann kann man ohne Vorbehalt unterzeichnen, oder dann hat es in bezug auf die Zulassungskriterien einen bedenklichen Kern; wenn dies zutrifft, müsste der Bundesrat, ausgehend von den Arbeiten in dieser Kommission, andere Zulassungskriterien prüfen, die nicht rassendiskriminierend sind.[25]

---

23 *Postulat 87.917* Integration der ausländischen Wohnbevölkerung *von Nationalrat Paul Rechsteiner vom 9. Oktober 1987, Amtl. Bull. NR, I, S. 229 f.*

24 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2308.

25 *In der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 25. und 26. Mai 1992 wurde Nationalrat Rechsteiner noch deutlicher:* «Es wurden jetzt wenig Argumente geliefert warum das Dreikreisemodell problematisch werden könnte. Abgesehen davon ist ja das Dreikreisemodell noch kein Gesetz, sondern eine Vorstellung des Bundesrats. Man könnte sich auch umgekehrt fragen, ob nicht ein Modell für eine diskriminierungsfreie Zulassung entwickelt werden könnte. Es wird ja der Schweiz nicht vorgeschrieben, die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer zu limitieren.» *Vgl.* dodis.ch/62246*, S. 29.*

Auch der Vorbehalt in bezug auf die Meinungsäusserungsfreiheit ist überflüssig. Es ist der harmlosere Vorbehalt, denn er ändert im Grunde genommen materiell nicht sehr viel. Trotzdem: Die Meinungsäusserungsfreiheit gilt natürlich nicht unbeschränkt, und dieser Vorbehalt könnte suggerieren, dass sie einen absoluten Charakter hat. Der Umstand, dass gewisse Äusserungen rassistischer Art unter eine Strafnorm gestellt werden, ist ja gerade eine Einschränkung der Meinungsfreiheit, ebenso wie die traditionelle Einschränkung durch die Ehrverletzungdelikte.

Zusammenfassend: Es ist schade, dass die Botschaft zur Ratifikation dieses Abkommens so spät vorgelegt wird; aber sie kommt in einem Moment, wo diese Ratifizierung sehr relevant ist, und es ist wichtig, dass dies jetzt geschieht.[26]

[…][27]

26 *Die Bundesversammlung genehmigte den Beitritt der Schweiz zum Abkommen am 9. März 1993, vgl. AS, 1995, S. 1163. Das Abkommen trat für die Schweiz am 29. Dezember 1994 in Kraft.*

27 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/62607.

15

dodis.ch/57333

Séance extraordinaire du Conseil fédéral du 8 avril 1992[1]

TROISIÈME RAPPORT SUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE • MESSAGE SUR L'EEE

Confidentiel *[Berne,]* 13 avril 1992

Au début de la séance, le vice-président Ogi et M. Delamuraz informent le Conseil que le Président Felber ne pourra pas assister aux débats. À 16 heures, il s'est en effet rendu à l'hôpital pour un contrôle médical attendu qui s'est révélé plus douloureux que prévu. M. Felber pourra reprendre normalement, demain matin déjà son activité.[2] Cette information doit rester strictement confidentielle pour ne pas susciter des spéculations. L'absence du Président et chef du DFAE entraîne des modifications de l'ordre du jour: la question de la neutralité ne sera soulevée que dans la mesure où elle intéresse l'intégration européenne, et le Conseil ne prendra aucune décision définitive.[3]

1 CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Ce procès-verbal de discussion de la 2ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 8 avril 1992 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. À la suite de la séance, la Chancellerie de la Confédération publie, le 9 avril 1992, un communiqué de presse signé par le Vice-chancelier Casanova, cf. le facsimilé* dodis.ch/57333.

2 *Sur l'absence pour cause de maladie du Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, et son remplacement par d'autres Conseillers fédéraux, cf. la compilation* dodis.ch/C2169, *en particulier* dodis.ch/62136.

3 *À l'origine, le rapport du groupe d'étude sur la question de la neutralité suisse du DFAE doit être*

Troisième rapport sur l'intégration européenne[4]

M. Delamuraz annonce qu'il a donné mandat au Bureau de l'intégration de modifier le projet sur la base des indications fournies dans les différents co-rapports présentés. Par contre, il faudra délibérer sur les remarques de fond soulevées par M. Villiger.[5] Si le projet de rapport n'est présenté que maintenant au Conseil, même s'il était pratiquement prêt depuis le mois de janvier, c'est que le Conseil aurait dû s'en occuper parallèlement au message sur l'EEE. Faut-il céder au souhait du Parlement et publier le rapport avant celui sur l'EEE?[6] M. Delamuraz se déclare opposé à l'anticipation de cette publication, car l'adhésion et l'EEE sont liés.[7] Dans le troisième rapport, un chapitre est consacré à la neutralité.[8] Or, il faudra en adapter le contenu aux réflexions du Conseil fédéral au sujet du rapport du groupe de travail du DFAE.[9] Le problème est que l'ensemble de la question de la neutralité ne sera traité qu'à la fin de l'année. Aujourd'hui, il ne s'agit donc pas pour le Conseil d'examiner sous la loupe le projet de rapport, mais uniquement de donner des indications aux rédacteurs dont on sent la sympathie pour une adhésion de la Suisse à la CE.

Vizepräsident Ogi teilt diese Auffassung und wünscht eine generelle Diskussion über den Bericht. Die Frage des Zeitpunktes der Veröffentlichung muss aber heute bereinigt werden.

Bundesrat Stich bedauert, dass so viele Papiere so spät eingereicht worden sind. In den verschiedenen Dokumenten kann man eine gewisse Europa-Euphorie feststellen. Man erhält den Eindruck, dass die Schweiz ohne Beitritt nicht mehr existieren könnte. Es gilt jedoch nüchtern zu bleiben. Der dritte Integrationsbericht sollte nicht voreilig publiziert werden. Zuerst müsste man über die EWR-Botschaft eine Ämterkonsultation durchführen, denn viele Details müssen noch geklärt werden.[10] In bezug auf die Alkoholverwaltung zum Beispiel müsste nicht

---

discuté lors de la présente séance, cf. le PVCF N° 553 du 25 mars 1992, dodis.ch/58865. *Le Conseil fédéral traite finalement cet objet le 29 avril 1992 et décide à cette occasion de mettre en place un groupe de travail sur la neutralité, cf. DDS 1992, doc. 12,* dodis.ch/59120, *et la compilation thématique* Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, dodis.ch/T1981.

4 *Il s'agit de la première discussion du troisième rapport sur l'intégration européenne. Lors de la réunion du 29 avril 1992, le rapport est discuté une deuxième fois, cf. le procès-verbal de discussion de la 3ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 29 avril 1992,* dodis.ch/60920, *avant d'être ensuite adopté le 18 mai, cf. DDS 1992, doc. 18,* dodis.ch/58958, *et le PVCF N° 942 du 18 mai 1992,* dodis.ch/60998. *Pour la version finale du rapport, publiée à la même date, cf.* dodis.ch/59540.

5 *Le DMF propose de séparer clairement l'acceptation du traité EEE et l'adhésion à la CE. Pour les propositions intermédiaires du 3ème rapport sur l'intégration européenne et les remarques et co-rapports des autres départements, cf. le PVCF N° 942 du 18 mai 1992,* dodis.ch/60998, *ainsi que le dossier* CH-BAR#E7001C#2000/124#1036* (2520-1).

6 *Cf. DDS 1992, doc. 3,* dodis.ch/62407.

7 *Cf. la note de discussion du DFAE et du DFEP du 30 mars 1992,* dodis.ch/62858.

8 *Le sous-chapitre sur la neutralité dans le* Rapport sur la question de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne *est le 5.452, cf.* dodis.ch/59540, *pp. 1244–1247.*

9 *Le groupe d'étude sur la neutralité suisse du DFAE publie le rapport* La neutralité de la Suisse sous la loupe. La politique étrangère suisse face à un monde en mutation *début mars 1992,* dodis.ch/60120. *Pour les discussions et les conclusions du Conseil fédéral sur le rapport, cf. DDS 1992, doc. 12,* dodis.ch/59120.

10 *Die* Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, dodis.ch/61368, *wurde wie der dritte Integrationsbericht,* dodis.ch/59540, *am 18. Mai 1992 veröffentlicht.*

nur das Gesetz geändert werden, sondern wahrscheinlich sogar die Bundesverfassung. Bei der Lektüre entsteht der Eindruck, der Bundesrat habe den EWR bereits aufgegeben. Auch die Frage der Neutralität, welche eine zentrale Rolle spielt, ist noch nicht zu Ende gedacht worden.

Die Autoren – so Bundesrat Koller – haben einen Beitrittsbericht geschrieben. Dies ist legitim, doch sollte man kein Plädoyer für den Beitritt veröffentlichen, sondern einen objektiven Bericht. Dies ist bis zu Seite 30 der Fall: Hier werden die Gründe, die für einen Beitritt der Schweiz zur EG sprechen, gut dargestellt. Auf Seite 27 spricht man von der EG als «projet de civilisation».[11] Dieser Gedanke ist sehr gut und sollte noch vertieft werden. Man sollte klar sagen, worin dies besteht, zum Beispiel dass die Schweiz mit Europa gemeinsame Werte teilt, indem sich beide zur freien Marktwirtschaft und zum Rechtsstaat bekennen. Später aber muss der Text korrigiert werden. Der Bundesrat sollte den Mut aufbringen, auch den Preis eines Beitritts klar darzulegen. Dies gilt insbesondere für die Frage der Neutralität, die allzu theoretisch betrachtet wird. Die Wahrnehmung der Neutralität spielt ebenfalls eine sehr grosse Rolle. Auch in bezug auf die Volksrechte ist der vorliegende Entwurf viel zu beschönigend. Zwischen der Einleitung und dem Schluss des Berichts ist ein Widerspruch festzustellen: Am Anfang stellt man den Beitritt sehr positiv dar. Am Schluss dagegen sagt man, der Beitritt sei nötig, weil die Schweiz sonst keine Chance mehr habe. Die ganze Frage sollte viel positiver angegangen werden. In bezug auf den Zeitpunkt für Eröffnung von Beitrittsverhandlungen ist der Bericht ein einziges Plädoyer für einen raschen Beitritt.

Die Seiten 2 bis 6 sollten gestrichen werden. Ist es erlaubt, von Begriffen wie «le prochain convoi» zu sprechen? Es handelt sich um eine Terminologie, welche die EG selbst nicht braucht.[12] Man hat den Eindruck, die Autoren des Berichts wollten den Bundesrat unter Druck setzen. Schliesslich vermerkt Bundesrat Koller, es sei nicht klug, so plakativ zu sagen, dass der Schweizer Franken bei einem Beitritt verschwinden würde.

M. Cotti partage les considérations de M. Koller. Le rapport est un pamphlet pour l'adhésion et ne tient pas suffisamment compte des problèmes que ce pas suscite. Il faut parler aussi des aspects négatifs, en particulier des conséquences sur le plan de nos institutions. Le projet est trop optimiste, même si la conclusion doit être que la Suisse veut adhérer à la CE. Les arguments doivent néanmoins être présentés d'une façon plus différenciée. Est-il bon de parler de l'EEE dans le rapport? Il s'agit d'une question qui est traitée dans un message séparé.[13] Il faut donc éviter de mélanger les deux choses. À propos de la neutralité, il subsiste encore des contradictions très importantes. Il convient maintenant de profiter du temps disponible pour adapter le rapport en vue d'une consultation des offices. Le chapitre «Alleingang» est d'une brièveté absolue. Ou l'on analyse aussi cette option en détail ou l'on dit que le Conseil fédéral l'exclut sans rien ajouter. À présent que l'on renonce à la proposition d'anticiper la présentation du rapport, le Conseil dispose du temps nécessaire pour en étudier dans le détail les implications. Quand pré-

11 *In der deutschsprachigen Fassung des Berichts wird der Begriff* «Zivilisationsvorhaben» *verwendet, vgl.* dodis.ch/59540*, S. 1211.*

12 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 27,* dodis.ch/58039.

13 *Cf. le* Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen *du 18 mai 1992,* dodis.ch/61368.

senter une demande d'adhésion? M. Cotti dit ne pas avoir encore tranché définitivement. Il serait opportun d'avoir un tableau synoptique présentant les avantages et les désavantages d'une demande avant et après la votation sur l'EEE. Il faudrait une vision d'ensemble sur ce que l'on peut invoquer pour ou contre une demande rapide, même si des arguments identiques peuvent servir dans les deux cas.

Nach Ansicht von Bundesrat Villiger ist der vorliegende Berichtsentwurf allzu diffus. Der Bundesrat sollte eine klare Strategie entwickeln und genau festlegen, was wann zu entscheiden ist. Wenn diese Frage nicht geklärt ist, wird in der Öffentlichkeit weiterhin behauptet, der Bundesrat führe und entscheide nicht.[14] Die heutige Unsicherheit wirkt sich für den Bundesrat sehr negativ aus. Der Bericht bringt eine gute Analyse, in bezug auf die Neutralität aber keinen tauglichen Beitrag über die konkreten Auswirkungen. Solange der Bundesrat seine künftige Neutralitätspolitik nicht definiert hat und er wird dies erst Ende Jahr tun können, sollte man nicht allzu viel Verbindliches sagen. Es ist klar, dass es als EG-Mitglied nicht möglich ist, neutral zu sein. Dies muss deutlich gesagt werden. Bundesrat Villiger beurteilt den Bericht als wertvolles Informationsdokument. Die EG-Frage ist aber auch eine Glaubensfrage, und dies ist im Bericht stark spürbar. Wenn man aber die Leute überzeugen will, so ist Ehrlichkeit unerlässlich. Hier ist der Bericht noch mangelhaft und zu beschönigend, was die Frage der Volksrechte, der Regierungsreform und der Möglichkeiten eines Kleinstaates in der EG betrifft.[15] Es wird behauptet, Europa solle demokratischer werden. Als Kleinstaat hätte aber die Schweiz in einem demokratischen und vom Parlament mitgestalteten Europa noch weniger zu sagen als dies heute der Fall ist. Für Bundesrat Villiger ist trotz anderslautenden Ergebnissen von Meinungsumfragen eine zunehmende Distanz des Volkes zu Europa festzustellen. Der Rat muss seine Strategie so schnell wie möglich definieren, damit das Volk weiss, was seine Regierung will. Die Rahmenbedingungen sind für den Chef des EMD die folgenden:

- Das Beitrittsziel ist richtig und bedeutet einen Vernunftsentscheid.
- Dieses Ziel kann am besten über den EWR verwirklicht werden. Es ist deshalb wichtig, die EWR-Abstimmung zu gewinnen. Diese hat heute Priorität.
- Die Teilnahme am ersten Erweiterungskonvoi der EG ist nicht so wichtig, denn wir sollten Handlungsfreiheit behalten.
- EWR und Beitritt sind zwei verschiedene Dinge, zwei Etappen, die klar getrennt werden müssen. Die Beitrittsstrategie muss beibehalten werden auch wenn das Volk zum EWR nein sagen sollte.

Le chancelier Couchepin commente le chapitre concernant la réforme du gouvernement, qui a été écrit sans consulter la Chancellerie. Il faut éviter de donner l'impression que sans réforme du Gouvernement, il n'est pas possible d'adhérer à la CE et que l'adhésion impose de tout changer.

Vizepräsident Ogi unterstreicht die Bedeutung der Neutralität für die Schweiz. Man darf nicht zu schnell alles über Bord werfen und die Neutralität aufgeben,

14 *Der Bundesrat beschloss am 18. Mai 1992,* «die Einreichung des Gesuchs um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wird demnächst erfolgen»*, vgl. BR-Prot. Nr. 943 vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/60961.

15 *Zur Frage der Kleinstaaten in der EG vgl. auch die Notiz über den Besuch von Bundespräsident Felber in Portugal vom 30. März 1992,* dodis.ch/61961.

wie dies der schwedische Premierminister vorhat.[16] Der vorliegende Bericht ist eine Propagandaschrift für die EG-Mitgliedschaft. Anderseits muss klar gesagt werden, dass ein Beitrittsgesuch noch keinen Beitritt bedeutet, sondern nur ein Gesuch um die Aufnahme von Verhandlungen. Der Bundesrat muss seine Führungsrolle wahrnehmen. Sollte er den Integrationsbericht verabschieden, ohne zu sagen, wann er das Beitrittsgesuch zu stellen gedenkt, dann würde das Parlament das Zepter in die Hand nehmen. Dies darf nicht geschehen. Der Rat muss nun rasch über seine Strategie entscheiden. In bezug auf den EWR ist Bundesrat Ogi der Meinung, dass beim Schweizer Volk keine Annahmechancen mehr bestünden wenn der Gerichtshof nochmals Verhandlungen verlangen würde. In diesem Fall müsste der Bundesrat sofort das Beitrittsgesuch stellen. Der Bundesrat müsste deutlich sagen, dass er nicht mehr bereit sei, nochmals Verhandlungen aufzunehmen. Was das Transitabkommen betrifft, so wird behauptet, dass nach Ablauf der zwölfjährigen Dauer der Acquis communautaire in Verkehrsfragen zu übernehmen ist. Dies stimmt keineswegs. In diesen zwölf Jahren wird sich auch innerhalb der EG die Überzeugung verbreiten, dass die künftigen Verkehrsprobleme nur durch die Schiene zu lösen sind. Diese Passage muss unbedingt korrigiert werden.[17]

Bundesrat Stich widersetzt sich der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht grundsätzlich. Doch man sollte wissen, was mit diesen Verhandlungen erreicht werden soll. Hier darf man sich keine Illusionen machen, denn es gibt nicht viel zu verhandeln. Die Antwort der EG kann leicht vorausgesehen werden: Wir sind bereit, Euch aufzunehmen, aber auch für die Schweiz werden die Bestimmungen gelten, die für alle andern Länder gelten. Es ist von Anfang an wichtig, dem Volk zu sagen, was der Bundesrat mit einem Beitritt erreichen will. Es wäre falsch, den Eindruck entstehen zu lassen, dass wir die EG im Sinne der Schweiz reformieren möchten, denn so etwas ist nicht möglich.

Bundesrat Koller teilt die Auffassung, wonach ein Gesuch nur die Aufnahme von Verhandlungen bedeutet. Der Rat muss sich im klaren sein, dass die Schweiz allenfalls nur die EG, wie sie sich nach den Entscheiden von Maastricht entwickeln wird, beitreten kann. Ein Neutralitätsvorbehalt ist nach Maastricht nicht mehr möglich.[18]

M. Delamuraz commente les différents avis. Il ressent après la discussion une certaine incertitude, voire des contradictions quant à la manière de présenter les choses. Du point de vue stratégique, le Conseil fédéral doit montrer sa volonté de voir la Suisse adhérer à la CE. Il ne peut donc être académique, c'est-à-dire peser le pour et le contre et laisser planer le doute. Le but stratégique est donc d'annoncer la détermination claire et nette du Conseil fédéral d'adhérer à la CE. La manière d'affirmer ce but n'implique pas de donner un caractère unilatéral au rapport. Celui-ci devra donc être corrigé pour présenter plus sereinement et plus

16 *Zum Stand des Frage der Neutralität in Schweden vgl. die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, vom 14. Oktober 1992,* dodis.ch/61101. *Vgl. dazu ferner DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100.

17 *Zum Transitabkommen mit der EG vgl. DDS 1991, Dok. 51,* dodis.ch/58168*; das BR-Prot. Nr. 285 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/58172*, sowie die thematische Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

18 *Zur gemeinsamen Sicherheitspolitik der EG nach dem Vertrag von Maastricht und den Auswirkungen auf einen allfälligen schweizerischen Neutralitätsvorbehalt vgl. die Notiz des Integrationsbüro EDA/EVD vom 1. April 1992,* dodis.ch/61080.

objectivement des transformations nécessaires en Suisse en cas d'adhésion. Mais cette correction ne peut être faite que dans la mesure où l'analyse qu'on présente au Parlement et au peuple conduit le Conseil fédéral à dire oui à l'adhésion. Au-delà de ces questions de forme, il faut considérer les éléments suivants:

- le Conseil doit exprimer sa volonté d'adhérer à l'EEE. Il n'est pas possible d'articuler un rapport sur le long terme sans parler du court terme, donc de l'EEE. Par conséquent, le rapport ne peut être diffusé maintenant. Si l'EEE devait être de nouveau mis en cause, faut-il s'engager dans une fuite en avant et miser directement sur l'adhésion comme M. Ogi le propose? Cette question reste ouverte. Mais s'il y a un EEE, il faudra le considérer comme une étape inéluctable.
- ces considérations rendent impossible la publication du rapport encore au cours du mois d'avril. Il serait souhaitable de présenter le rapport en même temps que le message sur l'EEE.[19]
- quand présenter une demande d'ouverture de négociations en vue de l'adhésion? Le Conseil devra trancher cette question au plus tard au moment d'approuver le rapport. Un tableau présentant les avantages et désavantages d'une demande rapide ou plus tardive sera transmis au Conseil.[20] Que sera la négociation avec la CE? Elle sera beaucoup plus simple que celle menée par les pays entrés jusqu'ici dans la CE. En effet, il n'y aura plus grand-chose à négocier car si l'EEE est approuvé, de trois quarts à quatre cinquièmes de la substance seront mis sous toit. Au moment où on demandera l'ouverture des négociations, il sera nécessaire de dire clairement ce qui nous attend. La négociation sera de toute façon brève.
- le chapitre sur la neutralité doit être soumis à un examen plus fondamental. Il sera nécessaire d'étudier ce que sera la CE dans le futur, car une adhésion ne pourra pas être dénoncée.

Dans les réflexions du Conseil fédéral, la situation politique en Suisse doit également être prise en compte. Pour l'instant, la cause de l'EEE traverse une mauvaise passe car elle se trouve dans un bateau à l'ancrage soumis au ressac. Le combat pour l'EEE sera dur. Actuellement, il faut considérer que l'état d'esprit à l'égard de la CE n'est pas des meilleurs.

Vizepräsident Ogi fasst die Diskussion zusammen. Der dritte Integrationsbericht soll nun überarbeitet werden. Die Veröffentlichung kann nur nach dem EWR-Entscheid und gleichzeitig mit der EWR-Botschaft erfolgen. Gleichzeitig muss die Strategie des Bundesrates definiert und entschieden werden.

Message sur l'EEE

Le projet de message sur l'EEE est pour l'heure soumis à une procédure de consultation des offices. Il ne pourra être définitivement rédigé avant que le Conseil ne décide de la forme et du contenu de l'arrêté fédéral d'approbation rela-

19 *Cela est finalement le cas, le* Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne *et le* Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen *étant publiés tous deux le 18 mai 1992. Cf. respectivement, pour le rapport,* dodis.ch/59540*, et pour le message,* dodis.ch/61368*. Sur la discussion du Conseil fédéral qui mène à cette publication simultanée, cf. le procès-verbal de discussion de la 4ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 18 mai 1992,* dodis.ch/58958.

20 *Cf. le PVCF N° 943 du 18 mai 1992,* dodis.ch/60961.

tif à l'accord lui-même.[21] À ce propos, il y a encore des divergences entre le DFJP d'une part et les DFAE et DFEP d'autre part. Il s'agit notamment de savoir si la primauté des règles de l'EEE sur le droit intérieur doit être sanctionnée expressément et s'il faut citer le rôle des cantons. Pour M. Koller, sanctionner cette primauté est indispensable car le Tribunal fédéral dans sa pratique ne la respecte pas dans tous les cas. Cela pourrait nous occasionner ultérieurement des problèmes graves. M. Delamuraz soutient quant à lui que cette primauté ne doit pas être sanctionnée expressément pour des raisons essentiellement politiques. Le faire dans ce cas signifierait que cette primauté ne vaudrait pas pour tous les autres accords internationaux. Le Conseil ne prend pas encore de décisions mais invite les juristes des trois départements à se retrouver et à lui proposer des solutions de rechange.[22] Lors de la discussion, M. Cotti se dit préoccupé par l'exclusion du référendum facultatif pour les 60 lois qu'il s'agit de modifier.[23] Ne risque-t-on pas d'accumuler les oppositions en demandant au peuple d'approuver en bloc ces réformes? Il vaudrait mieux risquer le référendum, car il est légitime de penser que quelques lois seulement seront contestées. De son côté M. Ogi manifeste sa perplexité à propos des conséquences pour les finances et le personnel de l'EEE ainsi que du chapitre 14 du message.

Entscheid des Gerichtshofes und Stellungnahme des Bundesrates[24]

Der Rat diskutiert die vorgeschlagene Stellungnahme für die drei verschiedenen Fälle: Annahme des Vertrages durch den europäischen Gerichtshof, Rückweisung an die Kommission und Verschiebung eines Entscheides. Die vorgelegten Entwürfe werden mit einigen Änderungen angenommen.[25] Im Falle eines positiven Entscheides sollte der Bundesrat ankündigen, dass er den EWR-Vertrag akzeptiert. Formell ist dieser Entscheid nie getroffen worden. Der Rat ist damit einverstanden.

Calendrier des travaux

Le chancelier résume le calendrier des travaux tel qu'il ressort des délibérations du Conseil. Le traité EEE, si tout va bien, pourra être signé vers le 10 mai. Le message serait alors publié à la mi-mai en même temps que le troisième rapport sur l'intégration. Une semaine plus tard, le «paquet Eurolex» devra être déposé au Parlement. Ce calendrier sera communiqué aux responsables du Parlement afin qu'ils puissent planifier les travaux.[26]

---

21 *Pour le* Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen *du 18 mai 1992 cf.* dodis.ch/61368.

22 *Cf. le PVCF N° 283 du 12 février 1992,* dodis.ch/61107.

23 *Pour la modification du droit fédéral dans le cadre du programme Eurolex, cf. DDS 1992, doc. 39,* dodis.ch/60990, *et la compilation* dodis.ch/C2172.

24 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2181.

25 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 665 vom 8. April 1992,* dodis.ch/61041.

26 *Le traité est finalement signé le 2 mai par les Conseillers fédéraux Jean-Pascal Delamuraz et Adolf Ogi, respectivement Chef du DFEP et du DMF, cf.* dodis.ch/62914. *Le message et le rapport sont tous deux publiés le 18 mai 1992 et le paquet Eurolex est présenté à l'Assemblée fédérale à travers deux messages du Conseil fédéral, le premier le 27 mai 1992,* dodis.ch/62245, *le deuxième le 15 juin 1992,* dodis.ch/62247. *Pour la discussion du paquet Eurolex à l'Assemblée fédérale, cf. DDS 1992, doc. 39,* dodis.ch/60990.

Information

Le Conseil examine s'il convient et s'il est possible de taire l'absence du Président Felber à la séance. Il charge le vice-chancelier Casanova de préparer une information et de la discuter avec le Président. La communication annexe sera donnée à la presse le lendemain.[27]

27 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/57333*, annexe.*

16

dodis.ch/58969

Gespräche des Bundespräsidenten Felber mit UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali in Bern[1]

OFFIZIELLER ARBEITSBESUCH DES GENERALSEKRETÄRS DER VEREINTEN NATIONEN, HERRN B. BOUTROS-GHALI, VOM 13. APRIL 1992

Confidentiel Bern, 24. April 1992

Arbeitssitzung des Generalsekretärs mit Bundespräsident R. Felber im von Wattenwyl-Haus[2]

I. Einleitung

Der Arbeitsbesuch von Generalsekretär Boutros-Ghali (BG), in Bern, erlaubte es Bundespräsident Felber (BRF), das am 25. Februar am Rande des Genfer «First Ladies' Summit» über die Rolle der Frauen in der ländlichen Entwicklung begonnene Gespräch fortzusetzen und zu vertiefen.[3] B*[outros-Ghali]* hatte Gelegenheit

1 CH-BAR#E2210.7-05#2000/278#35* (061.4). *Diese Gesprächsnotiz wurde vom stv. Chef der Abteilung UNO und Internationale Organisationen der Direktion für internationale Organisationen (DIO) des EDA, Anton Thalmann, verfasst und vom Direktor der DIO, Botschafter François Nordmann, an sämtliche Departemente, an zahlreiche Stellen im EDA sowie an diverse schweizerische Vertretungen im Ausland versendet. Die hier edierte Empfangskopie ging an die ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf und wurde vom Missionschef, Botschafter Bernard de Riedmatten, am 28. April 1992 visiert. Für die umfangreiche Verteilerliste, die Liste aller an den Gesprächen teilnehmenden Personen sowie die Tagesordnung vgl. das Faksimile* dodis.ch/58969.

2 *Anmerkung im Original:* Vgl. Teilnehmerliste und Tagesordnung in der Beilage. (In Klammern gesetzte Randziffern im vorliegenden Protokoll beziehen sich auf diese Tagesordnung.) *Für eine Synthese des Gesprächs vgl.* dodis.ch/62804.

3 *Zum Gespräch zwischen UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali und dem Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, vom 25. Februar 1992 vgl.* dodis.ch/61210. *Zum Gipfel des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung der UNO über die Rolle der Frauen in der ländlichen Entwicklung vgl. das BR-Prot. Nr. 297 vom 19. Februar 1992,* dodis.ch/60981*; den Wochentelex 10/92 vom 2. März 1992,* dodis.ch/61127*, Punkt 1, sowie das Dossier* CH-BAR#E2210.7-05#2000/278#367* (303.7).

zu einem ersten offiziellen Meinungsaustausch mit der Regierung des wichtigen UN-Sitzstaates und -Beitragszahlers Schweiz.

Nachdem BRF *[Bundespräsident Felber]* den Generalsekretär willkommen geheissen hatte, dankte dieser für die beträchtlichen finanziellen Leistungen des Nicht-UNO-Mitglieds Schweiz an das System der Vereinten Nationen (1990: 5. Beitragszahler pro Kopf, nach den nordischen Staaten; bei einem absoluten Betrag von US$ 23 pro Kopf).[4] Besondere Erwähnung fand dabei die rasche und diskrete Hilfe, welche die Schweiz in letzter Zeit mit der Zurverfügungstellung von Flugzeugen (meist EMD-Learjets) an den Sonderemissär für Jugoslawien, Cyrus Vance, geleistet hatte.[5] [Der Kabinettschef[6] des Generalsekretärs bat denn auch beim anschliessenden Apéro folgerichtig ein weiteres Mal um ein Flugzeug für Vances nächste Mission während der folgenden Tage… Und es gelang dann auch tatsächlich, ein solches zu mobilisieren.]

BRF [Bundespräsident Felber] sprach dem Generalsekretär das Vertrauen und die Unterstützung der Schweiz aus. Was die Flugzeuge betreffe, habe man jeweils, wenn Vance ante portas stehe, gar keine Zeit nein zu sagen!

II. Peacekeeping im allgemeinen und in Jugoslawien im besonderen

[2.1.] Auf das *Peacekeeping im allgemeinen* und *die FORPRONU in Jugoslawien im speziellen* zu sprechen kommend, erwähnte BRF *[Bundespräsident Felber]* die schwierige Situation in Bosnien-Herzegowina, wo alle 3 Volksgruppen infolge der Nichteinhaltung des Waffenstillstands von Fluchtbewegungen erfasst würden.[7] Schweizerischerseits sei man besonders daran interessiert zu hören, wie sich die UNO im äusserst unübersichtlichen Fall Jugoslawiens die schwierige Abgrenzung der Einflusszonen der verschiedenen Friedensstifter (EG, KSZE und UNO) vorstelle.[8] Die Schweiz sei bereit, flexibel mit allen zusammenzuarbeiten. Sie habe ja auch verschiedentlich durch Übernahme vermehrter Verantwortung in einigen der friedenserhaltenden Aktionen der UNO ihren Willen zu erhöhtem Engagement auf diesem Gebiet bekundet.[9] Allerdings sei dies aufgrund der besonderen schweizerischen Strukturen (Milizsystem, Föderalismus) nicht beliebig machbar, wie sich namentlich im Falle des UNO-Gesuchs um Polizeibeobachter

4 *1990 wurde ein neues Beitragssystem an die Verwaltungskosten der UNO eingeführt, vgl. dazu die Resolution Nr. 44/197 der UNO-Generalversammlung vom 21. Dezember 1989,* UN doc. A/RES/44/197. *Für Nichtmitgliedstaaten der UNO, darunter auch die Schweiz, betrug der Pauschalbeitrag neu 30% des hypothetischen Beitrags als Mitgliedstaat, vgl. das BR-Prot. Nr. 1332 vom 27. Juni 1990,* dodis.ch/56104.

5 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#3557* (o.713.81(4)).

6 *Virendra Dayal.*

7 *Zum Peacekeeping im Allgemeinen vgl. DDS 1992, Dok. 59,* dodis.ch/62528. *Zur Beteiligung der Schweiz an den UNO-Friedenstruppen in Kroatien und Bosnien (UNPROFOR) vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2221.

8 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 55,* dodis.ch/57983, *sowie DDS 1992, Dok. 55,* dodis.ch/60645. *Explizit zu* Rolle und Aktivitäten der KSZE im Jugoslawienkonflikt *vgl.* dodis.ch/63561; *zu* Stand und Aussichten des UNO Peace-keeping und Peace-making in Europa *vgl.* dodis.ch/62570.

9 *Vgl. bspw. die BR-Prot. Nr. 486 vom 14. März 1988,* dodis.ch/57163*; Nr. 1117 vom 20. Juni 1988,* dodis.ch/57069, *sowie Nr. 1164 vom 28. Juni 1989,* dodis.ch/62903.

Porträt von UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali anlässlich seines Besuchs bei Bundespräsident René Felber am 13. April 1992 im Béatrice-von-Wattenwyl-Haus in Bern, dodis.ch/63346 (CH-SNM LM-179759.7).

für Jugoslawien gezeigt habe.[10] Die Schweiz kläre zur Zeit andere Hilfsmöglichkeiten ab und sei daran, die Grundlagen für den Einsatz eigener Blauhelme zu schaffen.[11]

B[outros-Ghali] ging demnächst auf die Frage der *Polizeibeobachter* ein. Er stellte fest, dass es schon verschiedentlich schwierig gewesen sei, für Peacekeeping-Aktionen Polizisten in ausreichender Zahl und ausgewogener nationaler Zusammensetzung zu bekommen, so etwa in San Salvador,[12] wo der Haupthorst nicht einfach aus den USA bzw. den spanischsprechenden Vierteln von San Diego stammen durfte. Der Grund, weshalb die UNO vermehrt zu solchen Polizeieinsätzen greife, liege darin, dass die Zustimmung der Parteien und des Sicherheitsrats zur Entsendung von Polizisten als unbewaffneten Beobachtern (wie in Jugoslawien) oder bewaffneten «Wächtern» (wie im Nordirak) im allgemeinen leichter zu erreichen sei als diejenige für Blauhelme (weniger einschneidend, billiger usw.). Zudem situierten sich immer mehr UNO-Aktionen in einem Kontext von internen Konflikten, namentlich Bürgerkriegen in Drittweltländern, für welche diese Einsatzart besonders geeignet sei. Vielfach müsse auch eine Brücke zur humanitären Hilfe geschlagen werden, die angesichts des völligen Zusammenbruchs jeglicher Infrastruktur im betreffenden Land (so etwa in Somalia)[13] nur noch über UNO-gesicherte Korridore geleistet werden könne. Für solche neue Bedürfnisse eigneten sich Polizeiformationen ganz besonders, und auch für die Schweiz sei es wohl prüfenswert, ob sie in diesem Bereich nicht etwas bieten könnte. Ganz generell schliesslich sei es für die UNO wertvoll, wenn einzelne Länder stehende Angebote machten, wie etwa Präsident Mitterrands Offerte anlässlich des kürzlichen Sicherheitsratsgipfels, der Organisation innerhalb von 24 Stunden 1000 Mann zur Verfügung zu stellen.

B[outros-Ghali] ging sodann auf das *Problem der finanziellen, personellen* und *technischen Überforderung der UNO* durch die explosionsartige Zunahme ihrer friedenssichernden Einsätze rund um die Welt ein.[14] Dies sei auch der Hauptgrund, weshalb er eine *Aktivierung von Kapital VIII der Charta* (Friedenssicherung auf regionaler Basis) anstrebe. Er sehe eine Art *Subsidiaritätsprinzip* der UNO zugunsten der regionalen Friedensarbeit. Die Führung bei der Suche nach politischen Konfliktlösungen sollte z. B. in Jugoslawien bei der EG liegen, und die UNO sollte diese Bestrebungen mit ihren Mitteln komplementär unterstützen (wobei allerdings der unterschiedliche Umfang der Präsenz der UNO und der EG in Jugoslawien eine ausgeglichene Arbeitsteilung in diesem Fall noch nicht als ganz erreicht erscheinen lässt…). B*[outros- Ghali]* betonte, dass die regelmässigen Kontakte von Vance mit der EG-Präsidentschaft einer möglichst optimalen Ab-

10 *Vgl. die Notiz des stv. Direktors der DIO und Leiters der interdepartementalen Arbeitsgruppe Jugoslawien, Botschafter Hansrudolf Hoffmann, an Bundespräsident Felber vom 13. März 1992,* dodis.ch/62665*, sowie das BR-Prot. Nr. 554 vom 25. März 1992,* dodis.ch/60669.

11 *Vgl. dazu die* Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *vom 24. August 1992,* dodis.ch/54910*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2269.

12 *Zum Engagement der UNO in El Salvador und der Beteiligung der Schweiz vgl.* dodis.ch/62738 *und* dodis.ch/62016.

13 *Die UNO-Anfragen für eine schweizerische Beteiligung an der United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) wurden negativ beantwortet, vgl. dazu* dodis.ch/62298.

14 *Vgl. dazu* dodis.ch/63782.

stimmung dienten, die ein Ausspielen der einen gegen die andere Organisation durch die Konfliktparteien verhindern solle. Gleichermassen werde in *Somalia* nach einer führenden Rolle für die OAU[15] gesucht und erfolgte die kürzliche Abklärungsmission von Vance nach *Aserbaidschan* zur Unterstützung der Vermittlungsfunktionen der KSZE.[16] Die UNO könne schon wegen der Vielzahl der Peacekeeping-Fronten und aus Kostengründen gar nicht anders, als dieser Subsidiaritätsidee betr. ihre eigene Rolle zu huldigen. So habe er, B*[outros-Ghali]*, im Kontext von *Bosnien-Herzegowina* bereits mehrfach auf die EG und die im Golfkrieg bewährte WEU verwiesen, da die UNO schon mit der Kroatien-Operation, deren Finanzierung übrigens noch keineswegs gesichert sei, alle Hände voll zu tun habe. Die bevorstehende Mission von Cyrus Vance auch in dieses Gebiet solle vor allem die Hand von Lord Carrington stärken und die Notwendigkeit einer Ausdehnung der UNO-Operation auf Bosnien-Herzegowina vermeiden helfen.

B*[outros-Ghali]* substantiierte die von ihm der *EG und* der *KSZE* zugedachte *führende Rolle bei der Suche nach einer Lösung auf politischer Ebene* mit deren besonderer Kenntnis des politischen Lokalterrains und deren Erfahrung auf Gebieten wie Minderheiten- und Menschenrechtsschutz, Anerkennungsopportunität usw. Er wies der UNO eine vor allem unterstützende Rolle bei der Überwachung des Waffenstillstands und der Schaffung der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Tätigkeit der KSZE bzw. der EG zu, ohne allerdings im Bedarfsfall die Übernahme auch der politischen Führungsrolle durch die UNO a priori auszuschliessen. Es schimmerte jedoch klar durch, dass es für die überbeanspruchte UNO eine willkommene Entlastung bedeuten würde, wenn sich die regionalen Foren der Friedenssicherung nicht nur in der politischen Lösungssuche («peacemaking», Präventivdiplomatie), sondern auch im aufwendigen und für eine erfolgreiche Aktivierung von Kapitel VIII ebenfalls unerlässlichen regionalen «peacekeeping» stärker in eigener Regie einschalten könnten (so z. B. die EG über die WEU).[17] B*[outros-Ghali]* betonte denn auch im Hinblick auf den vom Sicherheitsrat für Ende Juni bestellten Gesamtevaluationsbericht über das Peacekeeping,[18] dass er die ausführende Hauptverantwortung dafür eindeutig bei den Mitgliedstaaten belassen möchte und die Schaffung von stehenden UNO-Truppen unter gemeinsamem Oberbefehl der Organisation samt der damit unvermeidlicherweise verbundenen Bürokratie ablehne. Ziel müsse ein weltweit möglichst dezentralisiertes, durch flankierende Hilfsstrukturen wirtschaftlich-sozialer Art gestütztes UNO-Peacekeeping-System sein, welches die Mitgliedstaaten und die gouvernementalen und nicht-gouvernementalen Organisationen als «clearing house» benützen könnten.

BRF [Bundespräsident Felber] antwortete B*[outros-Ghali]* darauf zum spezifischen Punkt des *allfälligen Einsatzes schweizerischer Polizeibeobachter:* Man

15 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 4 des schweizerischen Botschafters in Lagos, Thomas Wernly, vom 11. Juni 1991 über das Gipfeltreffen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) in Abuja,* dodis.ch/61975.

16 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Bergkarabachkonflikt (1988–1994), dodis.ch/T2190.

17 *Zum Verhältnis von Peacekeeping und Peacemaking vgl.* dodis.ch/62238.

18 An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 *vom 17. Juni 1992, vgl.* UN doc. A/47/277. *Für eine Einschätzung des Berichts durch die DIO vgl.* dodis.ch/62518 *und* dodis.ch/62238.

prüfe diese Möglichkeit zwar grundsätzlich weiter, aber die Tatsache, dass in der Schweiz auch die Heerespolizeiangehörigen auf Milizbasis rekrutiert und eingesetzt würden (und im Zivilberuf meist Kantonspolizisten sind), schränke den Zugriff des Bundes auf Militärpersonal dieser Kategorie zugunsten der Kantone sehr stark ein. Die bereits erwähnten Miliz- und Föderalismusprobleme beim Versuch, für Jugoslawien eine genügende Anzahl Polizeibeobachter zu finden, seien somit auch über die Armee nicht einfach zu lösen.[19]

Staatssekretär Kellenberger erkundigte sich noch eingehender nach den Vorstellungen B*[outros-Ghali]*'s über die *Arbeitsteilung unter den verschiedenen friedenssichernden Foren.* B*[outros-Ghali]* betonte darauf, dass die UNO auf den spezifischen Entscheiden der Regionalorganisationen aufbauen wolle: «Nous ne confions pas de mandats»! Vielmehr sei die Abstimmung der Interessen im Sicherheitsrat so komplex, dass Raschheit und Effizienz der Friedenssicherung nur gewinnen könnten, wenn sich die UNO auf regionale Beschlüsse abstützen könne.

III. Die Westsahara (MINURSO) als Anwendungsfall der neuen Peacekeeping-Philosophie des Generalsekretärs

BRF [Bundespräsident Felber] leitete das Gespräch anschliessend auf die Westsahara bzw. *MINURSO* über. Er drückte das Vertrauen der Schweiz in den neuen Sondervertreter des *GS,* den früheren pakistanischen Aussenminister Yakub Khan, aus und betonte, dass der Bundesrat, der nach dem raschen Erfolg der Namibia-Operation[20] mit einer relativ kritischen öffentlichen Meinung hinsichtlich der harzig verlaufenden Westsahara-Aktion konfrontiert sei, die Swiss Medical Unit (SMU) nicht endlos in dieser Mission engagieren könne.[21]

B*[outros-Ghali]* dankte zunächst für die ausgezeichnete Arbeit der SMU. Er betonte, dass es eben seine erklärte Politik sei, aussichtslose Operationen möglichst rasch abzubauen, um die freiwerdenden Mittel in mehrversprechende Aktionen umleiten zu können. Allerdings sei er mit zum Teil äusserst heftigen Reaktionen der betroffenen Staaten konfrontiert (z. B. Aufschreie gegen die bereits verordneten Kürzungen auf Zypern und im Libanon). Und ob er sich mit dieser Strategie allgemein durchzusetzen vermöge, sei noch keineswegs sicher. Aber es sei ungerecht, die UNO-Truppen denen vorzuenthalten, die sie besser gebrauchen könnten, und schliesslich könne man im Peacekeeping nur denen helfen, die dies auch wirklich wollten.

Es gehe ihm bei der *Ansetzung von Fristen an die Konfliktparteien,* wie etwa in der Westsahara, keineswegs darum, diese zu erpressen. Vielmehr strebe er «etwas Neues» an, d. h. einen von sämtlichen Interessierten akzeptierten politischen Kompromiss, ausserhalb des bisherigen, festgefahrenen Lösungsansatzes, sowie die Absegnung dieses Kompromisses in einem Referendum. B*[outros-Ghali]* erläuterte sodann, wie mühsam es gewesen sei, einen hochkalibrigen Nachfolger für

19 *Vgl. Anm. 10.*

20 *Zur Beteiligung der Schweiz an der UNTAG-Mission in Namibia vgl. DDS 1990, Dok. 31,* dodis.ch/56036*, sowie die thematische Zusammenstellung* Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG), dodis.ch/T1719.

21 *Für das schweizerische Engagement im Rahmen der MINURSO in der Westsahara vgl. DDS 1991, Dok. 60,* dodis.ch/58732*, sowie die thematische Zusammenstellung* Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in der Westsahara (MINURSO), dodis.ch/T1842.

Botschafter Manz zu finden (z. B. Absage Trudeaus).[22] Die Parteien wollten nur schwer begreifen, dass die UNO dem in seinen Dimensionen doch vergleichsweise bescheidenen Westsahara-Konflikt nicht die erste Priorität zumessen und nicht ewig auf ein alle Empfindlichkeiten schonendes allseitig vorbehaltloses *Ja* warten könne. Es sei in Anbetracht der Grösse der Konflikte anderswo nicht zu verantworten, auf Parteien zu warten, die bei der Lösungssuche nicht selbst aktiv mithülfen. Zudem sei der Moment für ein gewisses «Forcing» jetzt günstig: Marokko wolle im Herbst Wahlen unter Einbezug der Westsahara durchführen, Algerien habe andere Sorgen und nur die Polisario versteife sich noch – etwas selbstmörderisch – auf ihre Positionen im «Wahlberechtigungskriterienstreit».[23] Ob es schliesslich in der Kompetenz des Sicherheitsrats oder – so die Meinung von B*[outros-Ghali]* – der des Generalsekretärs liege, die Wahlrechtskriterien definitiv abzusegnen, bleibe wegen der Hartnäckigkeit der Polisario wohl noch lange umstritten; weshalb für ihn umso mehr entweder rasche Fortschritte in richtung wohlverstandener «Selbsthilfe» (Kompromiss) oder aber eine speditive Liquidierung der Aktion vonnöten seien.

BRF [Bundespräsident Felber] bestätigte abschliessend im Sinne des Bundesratsbeschlusses von Anfang Jahr, dass die SMU der MINURSO bei Bedarf bis maximal Ende 1992 zur Verfügung stehe, und dass die kürzliche Reduktion im Mannschaftsbestand keine Beschneidung der mandatsgetreuen Aufgabenerfüllung bringe (Abschluss der personalintensiven Aufbauarbeiten; Genügen des medizinischen Personals für Betriebsphase ohne «full deployment»).[24]

IV. UN-Sitz Genf

[2.2.] *BRF [Bundespräsident Felber]* leitete dann zum Tagesordnungspunkt «Entwicklung des UN-Sitzes Genf» über. Er bestätigte einmal mehr die Disponibilität der Schweiz hinsichtlich des Sitz- und Konferenzorts Genf, aber auch die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der Stadt und die Notwendigkeit einer gewissen Prioritätensetzung: Befriedigung der Ausbaubedürfnisse bestehender Organisationen und Sektoren (Humanitäres, Wirtschaftliches); Umwelt (Schweiz erhofft Ansiedlung des Sekretariats für Follow-up UNCED in Genf);[25] Abrüstung (Kandidatur der Schweiz bzw. Genfs für den Sitz der künftigen C-Waffen-Organisation).[26] Die *C-Waffen-Kandidatur* begründete BRF *[Bundespräsident Felber]* mit der langjährigen Tradition der Schweiz/Genfs bei der Beherbergung von Aktivitäten in den Bereichen Abrüstung und Humanitäres (i. w. S.); ferner mit der Kooperationsbereitschaft einer leistungsfähigen, in Verifikationsaufträgen nicht unerfahrenen und für Ausbildungsaufgaben gut gerüsteten chemischen Industrie;

22 *Zur Mission von Botschafter Johannes Manz als Sonderbeauftragter der UNO in der Westsahara vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1841.

23 *Zur Situation in Algerien vgl.* dodis.ch/60672.

24 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 28 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58007.

25 *UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali entschied sich dafür das Sekretariat der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) in New York anzusiedeln, vgl. dazu DDS 1992, Dok. 56,* dodis.ch/62551, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2320.

26 *Genf unterlag bei der Wahl des Standorts der künftigen Chemiewaffenorganisation Den Haag, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2224, *insbesondere die «Gefechtskritik» des ständigen Beobachters der Schweiz bei der Genfer Abrüstungskonferenz, Botschafter Herbert von Arx, vom 30. Juni 1992,* dodis.ch/60767.

und schliesslich mit der Präsenz des von der Abrüstungskonferenz und der UNO bereits verschiedentlich benützten AC-Zentrums in Spiez. Es sei daher nicht verwunderlich, dass die Schweiz auch gegenüber «befreundeten» konkurrierenden Kapitalen i. S. der Disponibilität gegenüber der Allgemeinheit sozusagen «subsidiär» die Kandidatur Genfs angemeldet habe.[27]

B*[outros-Ghali]* ging damit einig, dass Genf in letzter Zeit trotz grosser Verdienste etliche Konkurrenz erhalten habe: Wien und Den Haag seien im übrigen auch nicht mehr die einzigen, nachdem Bonn sich im Zeichen des grossen Umzugs nach Berlin ebenfalls vordränge und neuerdings auch Tokio und ev. sogar Hong Kong Interesse zeigten. Was seine *eigenen Vorstellungen für die Zukunft Genfs* betreffe, so strebe er einen Ausbau auf den Gebieten Humanitäres, Menschenrechte, Minoritätenfragen und Demokratieförderung (technische Hilfe für demokratisches «institution building») an. Zudem sei über die dadurch schwergewichtig anvisierten GUS-Republiken noch viel zu wenig Information vorhanden, was ebenfalls zu den «neuen» Genfer Aufgaben gehören sollte. Bezüglich der Bereiche Abrüstung und Umwelt herrsche jedoch noch einige Unsicherheit. (Zur Abrüstung: Konkurrierende Sitzkandidaturen im Lichte der Forderung nach einer sinnvollen Konzentration der Abrüstungsaktivitäten. Zur Umwelt: Tragweite des Konsenses gegen neue Organe und Organisationen? Koordinationsbedarf im Umweltbereich? Neues Umweltdepartement im Sekretariat? Besondere Kommission für Umwelt oder Betrauung des ECOSOC mit Umweltkoordination? usw.).[28]

Staatssekretär Blankart sah sich durch diese Ausführungen zur Frage veranlasst, wie *B[outros-Ghali]* im Gefolge der UNCTAD VIII die dort erzielten Reformen (namentlich betr. Arbeitsmethoden und Auflösung der Gruppenstruktur) und deren Übertragbarkeit auf das übrige UN-System beurteile und wie er im Dreieck Entwicklung/Umwelt/Wirtschaft die künftige Arbeitsteilung UNCTAD/UNEP/GATT/UNCED-follow-up sehe. Der Staatssekretär rief insbesondere die diesbezügliche Kandidatur der UNCTAD gemäss Beschluss von Cartagena in Erinnerung.[29]

B[outros-Ghali] fasste die Frage ziemlich eng bezogen auf die Sitzperspektiven auf und liess sich dazu substantiell auf keine Prognosen ein: Zuerst müssten an der UNCED die Entscheide zur Instrumentenwahl hinsichtlich des Follow-up getroffen werden;[30] er, B*[outros-Ghali]*, sei nur für das Sekretariat zuständig und dieses müsse ebenfalls die Meinung der Mitgliedstaaten berücksichtigen, die es auch vorziehen könnten, sich gewisse Aufgaben selbst vorzubehalten oder anders zu lösen.

BRF [Bundespräsident Felber] schloss die Diskussion zum Thema Genf mit der Feststellung ab, dass die Schweiz jedenfalls zugunsten der eigenen Kandidaturen keine Sitzverlegungen von anderswoher fordere bzw. die Notwendigkeit sinnvoller, fachlicher und geographischer Konzentrationen und Synergien anerkenne.

---

27 *Vgl. DDS 1992, Dok. 11,* dodis.ch/61983.

28 *Zur internationalen Rolle Genfs im Lichte der UN-Reformen vgl. insbesondere* dodis.ch/62024. *Zur Ansiedlung von Umweltorganisationen in Genf vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1849.

29 *Zur UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung vom Februar 1992 in Cartagena vgl.* dodis.ch/61237.

30 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 22,* dodis.ch/61051, *sowie die thematische Zusammenstellung* Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

V. Naher und Mittlerer Osten (Libyen-Sanktionen und Palästinafrage)

[2.3.] *B[outros-Ghali]* leitete dann von sich aus zum nächsten Traktandenpunkt, der *Situation im Nahen und Mittleren Osten* über, indem er das Thema der *Libyen-Sanktionen* anschnitt.[31] Er habe am gleichen Morgen vom Generalsekretär der Arabischen Liga[32] erfahren, dass für deren «7er Komitee» neuerdings Malta als neutrales Aufnahmeland für die beiden mutmasslichen Attentäter[33] von Lockerbie im Vordergrund stehe. Unklar sei jedoch der genaue Hintergrund dieses Manövers, namentlich ob es sich um eine eigenständige, definitive Lösung oder eher um eine «escale technique», ein «jugement préliminaire» oder sonst eine Teillösung des Problems handle, welche der eigentlichen Übergabe der Verdächtigen an die Urheber der Sanktionen-Resolution vorauszugehen hätte. B*[outros-Ghali]* betonte, dass er sich im Sinne von Paragr. 4 der Resolution 731[34] sowie Paragr. 12 der Resolution 748[35] bei der Lösungssuche als Katalysator betätigen wolle. Seiner Ansicht nach sei aufgrund der Sanktionen in der UMA (Union Magrébine Arabe) mit beträchtlichen politischen und wirtschaftlichen Schäden zu rechnen (politisch für den Westen, wirtschaftlich für die UMA-Länder). Deshalb wolle er weiter nach einem Ausweg suchen. Problematisch sei für die Weltöffentlichkeit vor allem der juristische Gesichtspunkt, dass vom Sicherheitsrat in Abkehr von bisher unangefochtener völkerrechtlicher Tradition und Praxis die Auslieferung eigener Staatsangehöriger angeordnet werde.[36] Er, B*[outros-Ghali]*, glaube nicht, dass das für den 14. April erwartete Gutachten des IGH in dieser Hinsicht irgendwelche Klärung bringen werde, da der Gerichtshof keine Rechtsgrundlage habe, um Sicherheitsratsbeschlüssen zu widersprechen.[37] Und ob Libyen zu wirklich erheblichen Gesten zum Beweis seiner Kooperationsbereitschaft in der Terrorismusbekämpfung – z. B. durch vorbehaltlose Auskunfterteilung über seine vergangenen staatsterroristischen Verwicklungen – willens und fähig sei, bleibe ebenfalls zweifelhaft. Er habe deshalb den Aussenminister Libyens[38] unzweideutig gewarnt, dass die Resolution 748 erst der Anfangspunkt eines sich aufbauenden Crescendos von Sanktionen-Resolutionen sein dürfte, mit denen die Schraube konstant weiter angezogen werde.

---

31 *Vgl. DDS 1992, Dok. 24,* dodis.ch/61220*, sowie die thematische Zusammenstellung* UNO-Sanktionen gegen Libyen (1992)*,* dodis.ch/T2192*.*

32 *Ahmed Asmat Abdel-Meguid.*

33 *Lamin Chalifah Fhimah und Abdel Basset Ali al-Megrahi.*

34 «The Security Council *[…]* requests the Secretary-General to seek the cooperation of the Libyan Government to provide a full and effective response to those requests». Resolution 731 (1992) / adopted by the Security Council at its 3033rd meeting, on 21 January 1992, UN doc. S/RES/731.

35 «The *Security Council […]* invites the Secretary-General to continue his role as set out in paragraph 4 of resolution 731 (1992)». Resolution 748 (1992) / adopted by the Security Council at its 3063rd meeting, on 31 March 1992, UN doc. S/RES/748.

36 *Vgl. dazu die Orientierung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats durch Bundespräsident Felber in der Sitzung vom 23. März 1992,* dodis.ch/60861*, S. 3.*

37 Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992.

38 *Ibrahim al-Bishari.*

BRF [Bundespräsident Felber] erwähnte unsere eigenen Kontakte mit den UMA-Staaten und legte anschliessend *die schweizerische Position* dar, die im Vergleich zum Golfkrieg durch einige Zurückhaltung gegenüber der Sanktionen-Resolutionen gekennzeichnet ist.[39] Diese nähre sich, wie von B*[outros-Ghali]* bereits hinsichtlich der «Weltöffentlichkeit» festgestellt, aus völkerrechtlichen Reflexen, die sich mit der Auslieferung eigener Staatsbürger in Anbetracht von Libyens Bereitschaft zu deren Beurteilung schwertäten (aut dedere, aut judicare). Das konkrete Verhalten der Schweiz lasse sich wie folgt darstellen: Waffen würden an Libyen seit 10 Jahren nicht mehr geliefert; der Ausweisung libyscher Diplomaten aus der Schweiz seien dadurch Grenzen gesetzt, dass die bereits sehr kleine schweizerische Botschaft in Tripolis bei libyschem Nachziehen alsbald geschlossen werden müsste; im Luftverkehr schliesslich würden 3 Swissair-Flüge pro Woche nach Tripolis und 2 libysche nach Zürich eingestellt. Die Schweiz werde demnach – vorbehältlich des Entscheids des Bundesrates am 15. April[40] – die Sanktionen in diesem Sinne autonom mittragen, erwarte aber die einigermassen lückenlose Anwendung derselben durch die übrige Völkergemeinschaft, insbesondere die EG.

Zu den recht guten bilateralen Beziehungen der Schweiz zu Libyen[41] und der Frage der *Übergabe der mutmasslichen Lockerbie-Attentäter an ein neutrales Land* übergehend teilte BRF *[Bundespräsident Felber]* mit, dass die von Libyen offiziös angefragte Schweiz negativ geantwortet habe,[42] weil sie sich zur Zeit nicht noch einen zweiten «Fall Sarhadi» leisten könne, der mit der bevorstehenden Auslieferung desselben an Frankreich, den Angriffen auf die Botschaften Irans in mehreren westlichen Ländern inkl. Schweiz, der Festhaltung eines Schweizer Geschäftsmannes im Iran etc. gefährlich virulent geworden sei.[43] Es wäre in der Tat zu erwarten, dass die USA und Grossbritannien sofort die Auslieferung der Verdächtigen verlangen und diese aufgrund der bestehenden Verträge wahrscheinlich auch erhalten würden. Garantien könne man Libyen jedenfalls keine geben.

Auf die *Palästinafrage* als zentralen Punkt der Nah- und Mittelostproblematik eingehend, verdankte *B[outros-Ghali]* sodann die sehr geschätzten Leistungen von Botschafter Brunner.[44] Er, B*[outros-Ghali]*, habe sich schon vor seiner Amtsübernahme stets für eine Annäherung Israels an die UNO eingesetzt und diese dürfte durch die kürzliche Revozierung der Rassismus/Zionismus-Resolution[45]

39 *Vgl. dazu das Verhandlungsprotokoll der 13. Sitzung des Bundesrates vom 15. April 1992,* dodis.ch/60926*, sowie die thematische Zusammenstellung* UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait (1990), dodis.ch/T1674.

40 *BR-Prot. Nr. 674 vom 15. April 1992,* dodis.ch/60776.

41 *Vgl. dazu die Notiz der Politischen Abteilung II vom 24. Juni 1992 in der Beilage von* dodis.ch/61220.

42 *Vgl. dazu die Notiz der DIO vom 7. April 1992,* dodis.ch/63312.

43 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 32,* dodis.ch/61399*; DDS 1991, Dok. 62,* dodis.ch/59676*, sowie die thematische Zusammenstellung* Sarhadi-Affäre (1991–1992), dodis.ch/T2013.

44 *Der schweizerische Botschafter in Washington, Edouard Brunner, wurde am 21. März 1991 vom UNO-Generalsekretär, Javier Pérez de Cuéllar, zum Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für den Nahen Osten ernannt. Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2019.

45 *Die Resolution 46/86 der UN-Generalversammlung vom 16. Dezember 1991,* UN doc. A/RES/46/86*, widerrief die Resolution 3379 der UN-Generalversammlung vom 10. November 1975,* UN doc. A/RES/3379(XXX)*. Für die Resolution von 1975 vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 193,* dodis.ch/37207.

objektiv auch etwas erleichtert worden sein. Für die Position der UNO gegenüber dem multilateralen Teil des Madrider Friedensprozesses[46] sehe er jedoch – vielleicht auch gerade deswegen – nur ein hartes Beharren auf einer vollen Teilnahme der Vereinten Nationen, und keine Abfindung mit einer blossen «Klappstuhl-Präsenz». Die Einschaltung der UNO sei auch im Hinblick auf die erhoffte Beteiligung von Syrien und Libanon am multilateralen Prozess von grosser Bedeutung. Ironischerweise habe er, B*[outros-Ghali]*, selbst vor 15 Jahren in den Camp David-Verhandlungen die UNO reinzubringen versucht, aber damals sei es die UNO gewesen, die nicht mitmachen wollte.[47]

Er habe sich mit Botschafter Brunner im Hinblick auf die Moskauer Konferenz über diese Problematik eingehend unterhalten.[48] Die UNO stehe den zwei Co-Sponsoren, USA und Russland, weiterhin zur Verfügung und habe sich deswegen keineswegs vom Friedensprozess distanziert.

BRF [Bundespräsident Felber] schloss diesen Diskussionspunkt ab mit der Bestätigung der Bereitschaft der Schweiz, allfällige weitere Folgetreffen des bilateralen Teils des Madrider Prozesses zu beherbergen,[49] und wünschte B*[outros-Ghali]* viel Glück bei seinen Bemühungen, diesen alten Konflikt auch über die UNO einer Lösung näherzuführen.

VI. Finanzkrise der Vereinten Nationen

[2.6.] *Botschafter Nordmann* brachte dann das Gespräch, trotz allmählich entstehender Zeitnot, noch auf den letzten Punkt der Tagesordnung, nämlich, die Finanzkrise der Vereinten Nationen, indem er nach der Beurteilung der jüngsten Tagung des CAC (Comité Administratif de Coordination) in Genf fragte.[50] *B[outros-Ghali]* erwiderte darauf, dass der grösste Finanzdruck für das UNO-System vom enormen Aufschwung der friedenssichernden Aktivitäten der Organisation ausgehe.[51] Und zwar verstand er Friedenssicherung diesbezüglich in einem grösseren, nicht nur militärischen Zusammenhang, der auch den präventiven Beitrag der Spezialorganisationen umfasst. Alle müssten sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Erfüllung dieses Hauptauftrags der UNO beisteuern und dazu ihre gegenseitige Kooperation verstärken («peace building»). So seien etwa UNDP-Büros in den baltischen und GUS-Republiken einzurichten, ohne dass dies aber der Diversion von Entwicklungshilfe nach Osten Vorschub leisten solle. Und für den reformerischen Follow-up zu UNCTAD VIII[52] und UNCED[53] sollte es nach

46 *Zum Friedensprozess für den Nahostkonflikt im Anschluss an die Madrider Friedenskonferenz von 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2274.

47 *Zu den Verhandlungen von Camp David vgl. den Politischen Bericht Nr. 26 des schweizerischen Botschafters in Tel-Aviv, Ernest Bauermeister, vom 20. September 1978,* dodis.ch/48379.

48 *Zur Moskauer Konferenz vom 28. Januar 1992 vgl.* dodis.ch/61075.

49 *Die Arbeitsgruppe Wasserressourcen des Friedensprozesses tagte 1993 in Genf, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2297.

50 *Vgl. dazu den* Report of the Consultative Committee on Substantive Questions (Operational Activities) on its 1st regular session of 1992, Geneva, 16–19 March1992, UN doc. ACC/1992/13.

51 *Vgl. dazu die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und Internationale Organisationen des EDA vom 24. September 1992,* dodis.ch/63782, *sowie das Fernschreiben der schweizerischen Botschaft in London vom 19. Mai 1992,* dodis.ch/63437.

52 *Vgl. dazu* dodis.ch/61237.

53 *Zum Follow-up der UNCED vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2179.

der Vorstellung B*[outros-Ghali]*'s im Interesse einer optimalen Koordination eine gemeinsame «Task force» geben. Auch die Bretton Woods Institute, deren Spitzen an der CAC-Tagung fehlten, seien im übrigen aufgerufen, an dieser Koordinationsanstrengung mitzuwirken. Zur Klärung der Ausgangslage und der Reformachsen sei der frühere BIT-Generaldirektor F. Blanchard mit der Erstellung eines einschlägigen Berichts beauftragt worden.[54] Ferner soll ein CAC-Sekretär im Kabinett des Generalsekretärs ernannt werden.

Staatssekretär Blankart nahm diese Ausführungen zu Reform und Koordination zum Anlass, um die Frage nach der adäquaten Rolle für die ECE zu stellen. Er bat B*[outros-Ghali]*, dieser regionalen Wirtschaftskommission, welche für die Koordination der von vielerlei Seite geleisteten Osteuropahilfe von zentraler Bedeutung sei, die für diese neue Funktion nötigen Mittel nicht vorzuenthalten. B*[outros-Ghali]* zeigte für die Sorge Verständnis. Im übrigen sei Exekutivsekretär G. Hinteregger an der besagten CAC-Sitzung dabeigewesen. Noch nicht völlig klar sei, wie weit die Hilfe an die GUS-Staaten über die europäische und wie weit über die west-asiatische Wirtschaftskommission (ESCWA) angegangen werden solle, und zudem seien Doppelspurigkeiten zwischen ECE einerseits und BERD, Weltbank und OECD zu bekämpfen. Besorgniserregend ist nach B*[outros-Ghali]*, dass in den betr. Republiken meist die Experten fehlen, um den Dialog mit den zahlreichen internationalen Organisationen überhaupt zu führen. Die Afrikaner verfügten bezeichnenderweise über mehr solche als die GUS, weil die Entwicklungszusammenarbeit mehr von ihnen hervorgebracht habe als die Planwirtschaft in der früheren UdSSR. Auch das Fehlen von Advokaten zur rechtlichen Strukturierung des Geschäftslebens sei – dies ein kürzlicher Befund des früheren französischen Ministers Badinter – ein schwerwiegendes Manko. Ganz allgemein bestehe angesichts dieser vielfältigen Expertenmängel – mehr noch als in der 3. Welt – eine grosse Gefahr des «over-missioning» der betreffenden Länder, welche die wenigen vorhandenen Experten überfordere.[55]

Anschliessend an die Arbeitssitzung warf *Staatssekretär Blankart* inoffiziell das *Problem des ITC/CCI in Genf* auf (Zurückstufung des Exekutivdirektor-Postens und prov. Besetzung auf bloss 1 Jahr, forcierte Reduzierung des Defizits und des UNO-Personals u. a.). Das vom neuen Generalsekretär verordnete rigorose Rationalisierungsprogramm bekam auch das zur grossen Zufriedenheit der Geberländer sowie der seine Dienste beanspruchenden Entwicklungsländer arbeitende Handelszentrum etwas allzu hart und abrupt zu spüren (Sparen am falschen Ort?). Dies hatte im Vorfeld des Besuchs von B*[outros-Ghali]* Schritte des GATT-Generaldirektors,[56] der GATT-Vertragsparteien und weiterer Verteidiger des CCI ausgelöst.[57] B*[outros-Ghali]*, der gegenüber bisherigen Interventionen etwas unwirsch abgewinkt hatte, nahm die Argumente der CCI-Befürworter aus

54 Status report on ACC's review of the «Role and functioning of ACC and its subsidiary machinery», UN doc. CCAQ(PER)/78/CRP.4.

55 *Vgl. dazu auch die Notiz des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, vom 15. April 1992,* dodis.ch/63502.

56 *Arthur Dunkel.*

57 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs der schweizerischen Delegation bei der EFTA und beim GATT in Genf, Botschafter William Rossier, vom 3. April 1992,* dodis.ch/63604.

dem Mund des Staatssekretärs zur Kenntnis. Er bestätigte zudem seine Ansicht von der übergeordneten Notwendigkeit der Restrukturierung des UN-Gesamtsystems, die nicht jedesmal haltmachen dürfe, wenn es wehtue. Dies gelte auch für die Kandidatur McCarthy für den Posten des Exekutivdirektors (wobei B*[outros-Ghali]* keineswegs die Notwendigkeit einer raschen Ernennung zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Zentrums in Frage stellte).[58]

Bundesrat Koller, der wegen des unmittelbar bevorstehenden Spitalaufenthalts des Bundespräsidenten, am *Mittagessen* als Gastgeber waltete,[59] hiess den neuen Generalsekretär ebenfalls in der Schweiz willkommen und pries dessen grosse Erfahrung sowohl in Angelegenheiten der Industrie- wie der Entwicklungsländer als günstige Voraussetzung für die Ausübung seines schwierigen Mandats. Er beglückwünschte ihn ferner zum neuen Reformschwung, den er bereits auf verschiedenen Gebieten (Peacekeeping, Präventivdiplomatie, Management-Reform, Restrukturierungen etc.) in die Organisation gebracht habe. Schliesslich betonte Bundesrat Koller, dass sich das Schweizer Volk trotz Ablehnung des UNO-Beitritts der Notwendigkeit einer stärkeren Kooperation mit den Vereinten Nationen im Interesse der Herbeiführung einer friedlicheren und sichereren Welt vollauf bewusst sei.[60]

In seiner Ansprache, mit der er auf die Grussworte von Bundesrat Koller antwortete, dankte *B[outros-Ghali]* nochmals herzlich für das stetig zunehmende Engagement der Schweiz zugunsten der UNO. Ihre vielfältigen Leistungen würden sehr benötigt, und auch sehr geschätzt. Neutralität paare sich so nicht mit Abseitsstehen, sondern mit solidarischer Grosszügigkeit.[61] Bei soviel Unterstützung für die UNO könne er nur hoffen, dass die logische Konsequenz daraus, nämlich der UNO-Beitritt der Schweiz,[62] noch in seine Amtszeit als Generalsekretär falle.

58 *Vgl. dazu die Notiz von Botschafter Rossier vom 11. Juni 1992,* dodis.ch/63497.

59 *Zur krankheitsbedingten Abwesenheit von Bundespräsident Felber und seiner Vertretung durch andere Bundesräte vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2169.

60 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772.

61 *Zur Debatte rund um die Neuinterpretation der schweizerischen Neutralität vgl. DDS 1992, Dok. 12,* dodis.ch/59120*; Dok. 34,* dodis.ch/61955*, sowie die thematische Zusammenstellung* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren, dodis.ch/T1981.

62 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773.

17

dodis.ch/62375

Gespräche des Bundespräsidenten Felber und des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz, mit der EG-Trojka in Lissabon, Den Haag und London sowie bei Kommissionspräsident Delors in Brüssel am 30. März sowie am 27. und 28. April 1992[1]

EUROPÄISCHE INTEGRATION

Vertraulich Bern, 12. Mai 1992

1. Zweck der Besuche:

Erläuterung der gegenwärtigen Schweizerischen Integrationspolitik (EWR und Beitrittsziel), Erläuterung der demokratischen Entscheidungsabläufe in der Schweiz, und Erkundung der Erweiterungsvorbereitungen in der EG (s. beiliegende Speaking note vom 24.4.1992).[2]

2. Portugal, (30.03.92, Bundespräsident Felber)[3]

Auf schweizerischen Wunsch traf Bundespräsident Felber in Lissabon nacheinander Premierminister Cavaco Silva, Staatspräsident Mario A. Soares und Aussenminister Pinheiro.

a.

Bundespräsident Felber erläuterte allen Gesprächspartnern die schweizerische Integrationspolitik (Interesse am möglichst baldigen Abschluss der EWR-Verhandlungen, EG-Beitritt als strategisches Ziel des Bundesrates). Er liess sich über den Erweiterungsfahrplan der EG informieren.

---

1 CH-BAR#E7113A#2001/192#1935* (777.230CH). *Diese Notiz wurde vom Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner, verfasst und unterzeichnet. Die Notiz setzt sich aus den Gesprächsnotizen über die Besuche des Vorstehers des EDA, Bundespräsident René Felber, in Lissabon und Den Haag, über den Besuch des Vorstehers des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, in London sowie über deren gemeinsamen Besuch in Brüssel zusammen. Botschafter Spinner nahm an allen vier Besuchen teil. Diese Notiz wurde an alle Departemente, an alle schweizerischen Botschaften in den EG-Mitgliedstaaten sowie an die schweizerischen Botschaften in Wien, Oslo, Stockholm, Tokio und Washington versendet. Für die vollständige Liste der Empfänger vgl. das Faksimile* dodis.ch/62375.

2 *Im Dossier* CH-BAR#E7113A#2001/192#1935* (777.230CH) *befindet sich keine vom 24. April 1992 datierende* Speaking note. *Ein in Hinblick auf das Treffen von Bundespräsident Felber und Bundesrat Delamuraz mit EG-Kommissionspräsident Jacques Delors vom 27. April 1992 verfasstes Schreiben des Chefs der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, Botschafter Benedikt von Tscharner, vom 24. April dürfte jedoch als* Speaking note *für die Erweiterungsvorbereitungen in der EG gedient haben, vgl.* dodis.ch/62900.

3 *Für die separate Notiz über den Besuch von Bundespräsident Felber in Lissabon vgl.* dodis.ch/61961. *Zu den Beziehungen der Schweiz zu Portugal vgl. das Fernschreiben Nr. 80 des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, vom 5. Dezember 1991,* dodis.ch/59045.

b.

Die portugiesische Führungsequipe hinterliess einen ausgezeichneten Eindruck: gute Dossierkenntnis beim Premierminister und beim Aussenminister, gesundes Selbstvertrauen in der Rolle der portugiesischen EG-Präsidentschaft und ehrliches Wohlwollen gegenüber der Schweiz als möglicher zukünftiger EG-Staat.

c.

Der EG-Erweiterungsfahrplan sieht aus portugiesischer Sicht wie folgt aus:

Am Europäischen Rat in Lissabon (26./27. Juni 1992) wird die EG-Erweiterung ein Hauptthema sein.[4] Die EG-Kommission und die portugiesische EG-Präsidentschaft bereiten je Grundlagenpapiere vor. Aus portugiesischer Sicht muss in Lissabon eine gemeinsame strategische Haltung in der Erweiterungsfrage beschlossen werden. Dazu gehören Antworten auf folgende Fragen: Soll die nächste Erweiterung mit einer Gruppe von Ländern (parallel Verhandlungen) oder einzelfallweise stattfinden? Welches sind die strategischen Beitrittsbedingungen? Was soll jenen Ländern angeboten werden, die zwar beitrittswillig sind, für die aber eine Beitrittsverhandlung erst nach einer tiefgreifenden institutionellen Revision der EG in Frage kommt.

In der zweiten Jahreshälfte, unter britischem Vorsitz, sollen dann die konkreten Verhandlungsvorbereitungen stattfinden (Stellungnahmen der EG-Kommission, Verhandlungsmandate des EG-Rates), so dass die Verhandlungen anfangs 1993 beginnen können. Exploratorische Gespräche noch vor Jahresende werden nicht ausgeschlossen.[5]

Der Beginn von Erweiterungsverhandlungen wird von der vorgängigen Ratifikation der Maastrichter Verträge und von einer Einigung über das Delorspaket 2 abhängig gemacht.

d. Die drei portugiesischen Szenarien

In Portugal herrscht heute die Meinung vor, dass die derzeitige EG höchstens noch drei zusätzliche Mitglieder verdauen kann. Bei vier oder mehr zusätzlichen Mitgliedstaaten würden zumindest praktische Probleme (Sprachendienst, Redezeit in den EG-Ratssitzungen) untragbar. Damit ergeben sich folgende Szenarien:[6]

– Schnellzugsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland, ohne jegliche institutionelle-organisatorische Änderung in der EG.

– Parallelverhandlungen mit Österreich, Schweden, Finnland, Schweiz und/oder Norwegen, mit gleichzeitiger institutioneller-organisatorischer Anpassung in der EG.

– Falls weder die Schweiz noch Norwegen innert der nächsten Monate ihr Verhandlungsbegehren einreichen: Schnellzugsverhandlungen mit Österreich, Schweden, Finnland, gefolgt von einer grundlegenden institutionellen Debatte,

4 *Vgl. dazu die Informationsnotiz des EDA und des EVD an den Bundesrat vom 30. Juni 1992,* dodis.ch/62297.

5 *Zum Besuch von Bundespräsident Felber beim britischen Vorsitz des EG-Ministerrats am 16. November 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 54,* dodis.ch/60741.

6 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Vierte Erweiterung der EG: Österreich, Finnland, Schweden (1995), dodis.ch/T1878.

die erst anlässlich der nächsten Regierungskonferenz von 1996 abgeschlossen würde. Eine nächste Erweiterungsrunde, vielleicht mit einer Mehrzahl von Kandidaten, wäre dann erst viel später möglich.

e. Handlungsbedarf für die Schweiz

Für die portugiesischen Gesprächspartner liegt folgendes auf der Hand: falls die Schweiz an der Regierungskonferenz von 1996 als EG-Staat teilnehmen will, falls sie gleichzeitig mit Österreich, Schweden und Finnland den Beitritt verhandeln will und falls sie nicht riskieren will, erst gegen das Jahr 2000, gemeinsam mit Beitrittskandidaten verschiedenster «Herkunft» zu verhandeln, dann besteht für die Schweiz *jetzt* Handlungsbedarf: bis Juni 1992 müsste zumindest politisch feststehen, dass mit der Schweiz ab Anfang 1993 Beitrittsverhandlungen möglich sind.[7]

Die portugiesische Führung kann sich nicht vorstellen, dass ein Land wie die Schweiz nicht möglichst bald EG-Mitglied werden wolle. Die EG-Mitgliedschaft stärke die nationale Identität und die internationale Bedeutung, insbesondere von kleinen und mittleren europäischen Staaten. In der EG werde Souveränität gemeinsam ausgeübt, es gebe keine Gleichmacherei, sondern die Partikularitäten aller Staaten würden im Interesse des Ganzen gegenseitig respektiert. Auch die Neutralität könne ohne weiteres einen Platz in einer europäischen Solidaritäts- und Verteidigungsgemeinschaft finden.[8] Darüber müsse in Ruhe gesprochen werden, was sicher mit Österreich, Schweden und Finnland demnächst geschehe.

3. Holland, (27.04.92, Bundespräsident Felber)[9]

Premierministers Lubbers und Aussenminister van den Broek empfingen den Bundespräsidenten zu einer rund stündigen Aussprache. Zur EG-Erweiterung äusserten sie sich wie folgt:

1. *Lubbers* ist der Meinung, dass die politische Integration ein schwieriges Unterfangen sei, das Jahrzehnte dauern dürfte.

Für alles was diesen Prozess stören und komplizieren könnte, sei er nicht «demandeur». Dazu gehöre auch die Erweiterung der EG.

Die Ratifikation der Unionsverträge von Maastricht sei nicht vor Jahresende möglich, so dass formelle Beitrittsverhandlungen frühestens 1993 beginnen können. Im informellen Rahmen können diese Verhandlungen vorbereitet werden sobald die Stellungnahme der EG-Kommission zu einem Gesuch vorliegt und nachdem eine erste politische Debatte im Ministerrat stattgefunden hat.

Am Gipfeltreffen in Lissabon (26.06.92) werde die EG-Kommission einen Bericht vorlegen, der insbesondere die institutionellen Konsequenzen (Schwierigkeiten) einer EG-Erweiterung um 3, 5 oder 10 und mehr Staaten analysiert.[10] Dies

7 *Zum vom Bundesrat diskutierten Zeitplan vgl. DDS 1992, Dok. 15,* dodis.ch/57333.

8 *Zur Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit einer Mitgliedschaft in der EG vgl. das Protokoll des Seminars vom 22. und 23. Juni 1992 der Studiengruppe Neutralität,* dodis.ch/58871.

9 *Für die separate Notiz über die Gespräche von Bundespräsident Felber und Bundesrat Delamuraz in Den Haag, London und Brüssel vgl.* dodis.ch/61090.

10 *Der Bericht* L'Europe et le défi de son élargissement *vom 24. Juni 1992 wurde dem Europäischen Rat von Lissabon am 26. und 27. Juni 1992 vorgelegt. Zur EG-Erweiterung vgl. die Notiz von Botschafter von Tscharner vom 24. Februar 1992,* dodis.ch/61019*, sowie die Notiz von Yves Rossier vom Integrationsbüro EDA/EVD vom 1. April 1992,* dodis.ch/61081.

sei schon deshalb nötig, weil in Maastricht einige institutionelle Fragen (Erhöhung der Anzahl deutscher Abgeordneter im Europ. Parlament; Reduktion der Kommissionsmitglieder von 17 Leute auf 12) offen blieben und noch dieses Jahr, im Rahmen von Erweiterungsverhandlungen, behandelt werden sollen.

Es bestehe die Tendenz, die Zahl neuer Mitglieder auf ein Minimum zu beschränken, wobei für ihn klar sei, dass neben Österreich auch Norwegen, als Teil der nordischen Gruppe, dazugehören wird (sofern das norwegische Gesuch rechtzeitig eintrifft).

Die Hinterlegung eines schweizerischen Verhandlungsgesuchs sollte *«le plus tôt possible»* erfolgen, denn schon die Prozeduren zur Vorbereitung von Verhandlungen (Stellungnahme der EG-Kommission) nehmen viel Zeit in Anspruch.[11] Die Geschichte stehe nicht still, das Erweiterungsfenster bleibe nicht ewig offen. Insbesondere Bundeskanzler Kohl sei pressiert, weil das «Risiko» des «deutschen Alleingangs» sonst schnell wachse.[12]

2. *Van den Broek* bestätigt, dass sich die EG ihren institutionell verkraftbaren Grenzen nähert, weshalb bereits im Juni 1992, vor dem Gipfel in Lissabon klar sein sollte, ob die Schweiz verhandlungsbereit ist. Nur so könne mit Sicherheit verhindert werden, dass die Schweiz in Lissabon nicht im gleichen Topf mit mittel- und osteuropäischen Staaten «behandelt» wird.

3. *Holland* fühle sich in der EG wohl; das Land sei schliesslich Gründungsmitglied der EG und Mitglied der NATO!

Eine Entwicklung in Richtung Hegemonie der grossen EG-Staaten sei, nach Maastricht, unwahrscheinlich; allerdings dürfe der Integrationsprozess nicht zum Stillstand kommen, ansonsten gewisse EG-Grossstaaten auf die Idee kommen könnten, sich wieder vermehrt auf sich selbst zu konzentrieren.

Insgesamt:

Holland ist auch ohne Erweiterung der EG glücklich. Wenn die Schweiz von der nächsten Partie sein wolle, sei es nötig (nécessaire), dass vor dem Gipfel in Lissabon die schweizerische Verhandlungsbereitschaft klar signalisiert werde.

4. Grossbritannien (28.04.92, Bundesrat Delamuraz)[13]

Premierminister Major, Aussenminister Hurd und Minister Heseltine waren auf den Besuch von Bundesrat Delamuraz perfekt vorbereitet. Der soeben errungene konservative Wahlsieg zeigte sich darin, dass die drei Politiker mit grossem Selbstbewusstsein auftraten und gegenüber der Schweiz eine klare und freundschaftliche Sprache führten. Sie legten alle Gewicht darauf, dass es alleine der schweizerischen Regierung obliege, zu entscheiden, ob und wann ein Gesuch zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gestellt werden soll. Sie zeigten auch alle Verständnis für unsere innenpolitische Situation, charakterisiert durch

11 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

12 *Zur Rolle Deutschlands in Europa vgl. auch* dodis.ch/62785.

13 *Für die separate Notiz über die Gespräche von Bundespräsident Felber und Bundesrat Delamuraz in Den Haag, London und Brüssel vgl.* dodis.ch/61090. *Bundesrat Delamuraz informierte zudem den Gesamtbundesrat mit einer Informationsnotiz vom 1. Mai 1992 über die Gespräche in London, vgl.* dodis.ch/60732. *Zu den Beziehungen der Schweiz zu Grossbritannien vgl. auch DDS 1992, Dok. 54,* dodis.ch/60741.

die Referendumsdemokratie. Sie machten aber auch deutlich, dass die britische Regierung daran interessiert ist, dass die Schweiz möglichst bald Mitglied der EG wird. Die Schweiz würde als EG-Mitglied die liberalen und föderalistischen Kräfte in der EG stärken. Im einzelnen waren folgende Informationen und «Messages» bedeutsam:

- «Membership application must come in time, so that the british Presidency can process it».[14]
- Eine Politik der Absenz zahlt sich nicht aus, wie Grossbritannien nach dem Krieg erfahren musste. Vater der EG seien Deutschland und Frankreich; Grossbritannien habe dann «tel quel» den acquis übernehmen müssen. Will die Schweiz «subir» oder «mitentscheiden»?[15]
- Die EG sei die einzige mögliche Antwort auf den zunehmenden Immigrationsdruck aus Nordafrika und aus Osteuropa. Neo-Nationalismen könnten nur via eine stärkere EG verhindert werden.[16]
- Die EG sei ein Zug, der täglich schneller fahre und komplexer werde.
- Grossbritannien würde ein schweizerisches Beitrittsgesuch unterstützen. Der EWR sei hilfreich, aber es wäre falsch, auf halbem Weg stehenzubleiben.
- Ein schweizerischer Beitritt liege im Interesse der EG. Die Neutralitätsfrage sei heikel und müsse während der Verhandlungen besprochen werden.
- Grossbritannien werde unter seiner EG-Präsidentschaft dafür sorgen, dass parallel zur strategischen Diskussion über eine nach Osteuropa erweiterte Gemeinschaft die konkrete Behandlung von Beitrittsgesuchen der EFTA-Staaten an die Hand genommen werde.
- Für Österreich, Schweden und Finnland, sowie auch für Norwegen und/oder die Schweiz, sofern entsprechende Verhandlungsgesuche rechtzeitig eintreffen, werde unter britischer Präsidentschaft die Beitrittsverhandlung vorbereitet. 1993 Verhandlungen, 1994 Ratifikationen und 1995 Erweiterung beendet. Eine zweite oder sogar dritte Beitrittswelle werde kommen, aber viel später.

  In London, bei der nächsten EG-Präsidentschaft, wurde der Besuch von Bundesrat Delamuraz auf höchster Ebene als Zeichen dafür empfunden, dass es der schweizerischen Regierung ernsthaft darum geht, der EG als Vollmitglied beizutreten, und dass die Schweiz im Konzert der europäischen Staaten eigenständig mitspielen will und kann.

14 *Bundespräsident Felber besuchte am 16. November 1992 London, um den schweizerischen EG-Beitritt zu besprechen, vgl. DDS 1992, Dok. 54,* dodis.ch/60741.

15 *Zum Beitritt Grossbritanniens in die EG vgl. die thematische Zusammenstellung* Erste Erweiterung der EWG: Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich (1973), dodis.ch/T2065.

16 *Die Migrationspolitik der EG wurde hauptsächlich an den sogenannten TREVI-Konferenzen koordiniert. Für die TREVI-Konferenz in Den Haag im Dezember 1991 vgl.* dodis.ch/58285 *und für die TREVI-Konferenz in Lissabon im Juni 1992 vgl.* dodis.ch/62184.

5. Kommissionspräsident J. Delors, Brüssel (27.04.92, Bundespräsident Felber und Bundesrat Delamuraz)[17]

Kommissionspräsident Delors zeigte Verständnis für unsere «contrainte démocratique»; schliesslich müsse ja auch der EG-Unionsvertrag in Dänemark und Irland vor das Volk.[18]

Die EG-Kommission sei vom Ministerrat beauftragt, für den europäischen Rat in Lissabon (Ende Juni 1992) ein strategisches Papier vorzubereiten,[19] das eine EG mit 33 oder 34 Mitgliedstaaten aufzeige «et qui sera un choc pour les États membres». In Lissabon gehe es darum, einen Kompromiss zwischen einem politischen (= Gesamtarchitektur Europa, inklusive Osten und Süden) und einem pragmatischen Approach (= sofortige Verhandlung mit deklarierten Beitrittskandidaten) zu finden. Systemische Probleme (Veränderung der EG-Institution) müssen so oder so bald gelöst werden. Eine genaue Erweiterungsagenda werde in Lissabon jedoch noch nicht festgelegt. Vor der Aufnahme von Erweiterungsverhandlungen müssen die EG-Staaten vorerst den Unionsvertrag ratifizieren und das Finanzpaket Delors II in den Grundzügen annehmen. Verspätungen seien nicht auszuschliessen.

Präsident Delors weist mit Nachdruck darauf hin, dass man jenen beitrittswilligen europäischen Staaten, welche noch nicht für Beitrittsverhandlungen reif sind, eine politisch akzeptable Antwort geben könne.

Er weist darauf hin, dass Österreich und Schweden das Neutralitätsproblem zu stark bagatellisieren: «la position irlandaise a souvent posé des problèmes».[20]

Bereits ab 1993 werde die nächste Regierungskonferenz (1996) vorbereitet, das heisst die institutionelle Diskussion in der EG werde während allfälliger Erweiterungsverhandlungen geführt, was ebenfalls zu Verzögerungen führen könnte.

Präsident Delors nahm vom politischen Willen der schweizerischen Regierung, der EG beizutreten, gebührend Kenntnis. Es obliege ausschliesslich der Schweiz, über den richtigen Zeitpunkt für die Einreichung eines Verhandlungsgesuchs zu bestimmen. Er machte keinen Hehl daraus, dass aus seiner Sicht ein solches Gesuch nicht dringend sei.

17 *Für die separate Notiz über die Gespräche in Den Haag, London und Brüssel vgl.* dodis.ch/61090. *Für die Aufzeichnung von Botschafter von Tscharner vom 27. April 1992 vgl.* dodis.ch/62374.

18 *In Dänemark wurde am 2. Juni 1992 der Vertrag von Maastricht in einer ersten Volksabstimmung abgelehnt, vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 10 des schweizerischen Botschafters in Kopenhagen, Daniel Dayer, vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/63028. *In einer zweiten Volksabstimmung am 18. Mai 1993 wurde der Vertrag angenommen. In Irland stimmte das Volk dem Maastricht-Vertrag am 18. Juni 1992 zu. Für einen Ausblick auf diese Volksabstimmung vgl. den Schlussbericht des schweizerischen Botschafters in Dublin, Charles Hummel, vom 27. April 1992,* dodis.ch/61167.

19 *Vgl. Anm. 10.*

20 *Zur schweizerischen Neutralität im Zusammenhang mit der europäischen Sicherheitspolitik vgl. auch* dodis.ch/61080.

6. Gesamtbild

Die EG-Troika vermittelt den Eindruck, dass die *EG-Staaten* relativ geschlossen (vielleicht mit Nuancen für Frankreich)[21] «sans tarder» den Beitritt der EFTA-Staaten wünschen. Alle unterstreichen, dass der Entscheid zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen allein der Schweiz obliege. Die Strategiediskussion betreffend eine EG mit über 30 Mitgliedstaaten müsse nun gleichzeitig in Gang kommen. Das eine hindere aber das andere nicht.

Timing:

1992 (2. Jahreshälfte)	informelle Verhandlungsvorbereitung unter britischem Präsidium
1993	Beitrittsverhandlungen mit verhandlungswilligen EFTA-Staaten (dänisches Präsidium 1.1.93)
1994	Ratifikationsverfahren
ab 1995	EG der 15, 16 oder 17.

Die *EG-Kommission* bremst. Vor Beitrittsverhandlungen mit den EFTA-Staaten müsse eine Gesamtstrategie (EG für 30 oder mehr Staaten) und ein umfassender Verhandlungsfahrplan festgelegt werden. In Porto, anlässlich der Unterzeichnung des EWR-Vertrags,[22] hat Präsident Delors seine Haltung etwas nuanciert: er bezeichnete den EWR-Vertrag als optimale Vorbereitung für EG-Beitrittskandidaten. Für jene die der EG nicht beitreten wollen, sei der EWR-Vertrag nicht etwa eine Alternative zum Beitritt, sondern ganz einfach der undiskriminierte Zugang zum EG-Binnenmarkt.

21 *Zur Haltung Frankreichs in Bezug auf das schweizerische Beitrittsgesuch vgl. DDS 1991, Dok. 25,* dodis.ch/58092*, sowie den Bericht vom Beauftragten des Generalstabschefs für sicherheitspolitische Fragen des EMD, Theodor Winkler, vom 8. Juni 1992,* dodis.ch/62774.

22 *Vgl. dazu die Pressemitteilung der EWG und der EFTA vom 2. Mai 1992,* dodis.ch/62914.

18

dodis.ch/58958

Séance extraordinaire du Conseil fédéral du 18 mai 1992[1]

MESSAGE SUR L'EEE • RAPPORT SUR LA QUESTION D'UNE ADHÉSION DE LA SUISSE À LA CE • DEMANDE D'ADHÉSION À LA CE

Confidentiel *[Berne,]* 19 mai 1992

En ouverture de séance le Président Felber félicite les collègues chargés directement des dossiers soumis à la votation de la veille pour leur succès devant le peuple. Le résultat du scrutin est hautement réjouissant, les 7 questions ayant toutes été tranchées suivant les propositions du Conseil fédéral, qui démontre ainsi qu'il est en mesure de prendre des décisions acceptées par le souverain.[2]

Message sur l'EEE

Le Conseil discute le projet de message sur l'EEE, qui est adopté avec quelques modifications.[3] Le DFAE et le DFEP ne peuvent pas accepter toutes les modifications proposées par le DFTCE. Cela vaut notamment pour le protocole additionnel de l'Accord EEE car celui-ci n'a pas encore pu être signé. Par contre les modifications concernant le budget de la Confédération et la référence à la loi sur la radio et la télévision seront prises en considération dans le texte du message. Les changements sur le plan de l'AVS/AI ne sont pas absolument nécessaires à la suite de l'EEE. Cette précision sera donnée dans le paquet «Eurolex».[4] Le Conseil

1 CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Ce procès-verbal de discussion de la 4ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 18 mai 1992 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. Des copies sont adressées aux sept Conseillers fédéraux, au Chancelier de la Confédération, à la Vice-chancelière et au Vice-chancelier. Cette séance extraordinaire du Conseil fédéral fait suite aux séances extraordinaires 2 et 3, respectivement du 8 et du 29 avril, qui traitent également de la politique d'intégration européenne de la Suisse, en particulier du 3ème rapport sur l'intégration européenne et du Message sur l'EEE. Pour la 2ème séance extraordinaire du 8 avril, cf. DDS 1992, doc. 15,* dodis.ch/57333*, et pour la 3ème séance extraordinaire du 29 avril, cf.* dodis.ch/60920*. En outre, trois propositions du DFAE et du DFEP sur l'intégration européenne sont adoptées lors de la présente séance, cf. PVCF N° 941,* dodis.ch/63317*; PVCF N° 942,* dodis.ch/60998*; PVCF N° 943,* dodis.ch/60961.

2 *Il s'agit des sept objets suivants: Adhésion aux institutions de Bretton Woods, Loi sur la participation aux institutions de Bretton Woods, Nouvelle loi sur la protection des eaux, Initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux», Génétique et procréation assistée, Service civil et Droit pénal en matière sexuelle. Pour les détails des résultats des votations populaires du 17 mai 1992, cf. FF, 1992, V, pp. 443–451. Pour l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, cf. aussi DDS 1992, doc. 23,* dodis.ch/60948*, ainsi que le PVCF N° 979 du 20 mai 1992,* dodis.ch/60632.

3 *Cf. le* Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen *du 18 mai 1992,* dodis.ch/61368*. Le Conseil fédéral discute déjà des modifications à apporter au message dans sa 2ème séance extraordinaire du 8 avril 1992, cf. DDS 1992, doc. 15,* dodis.ch/57333.

4 *Pour l'adaptation des lois fédérales aux normes européennes dans le cadre d'Eurolex, cf. DDS 1992, doc. 39,* dodis.ch/60990.

décide ensuite de biffer complètement le chapitre sur les implications des négociations sur le plan interne.[5]

Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la CE

Der Rat diskutiert die aufgrund seiner früheren Entscheide leicht modifizierte Fassung dieses Berichtes.[6] Für Bundesrat Stich ist der allgemeine Ton weiterhin zu positiv. Dies ist bedauerlich und entspricht nicht der Wirklichkeit. Bundesrat Ogi findet, das Kapitel über die Neutralität stehe noch immer im Widerspruch zum Expertenbericht, der bereits von den parlamentarischen Kommissionen diskutiert wird.[7] Einen weiteren wichtigen Punkt bildet für den Vizepräsidenten die Frage der 3,5 Milliarden Franken, die jährlich der EG bezahlt werden müssen.[8] Der Text dieses Berichtes sollte nun von einer Redaktionskommission überprüft werden. Auch für Bundesrat Villiger ist die Frage der Neutralität sehr wichtig. Der Bundesrat muss ehrliche Aussagen machen und klar zum Ausdruck bringen, dass Neutralität und Mitgliedschaft zur EG nicht kompatibel sind. In diesem Sinne ist der vorgelegte Text besser als die früheren Entwürfe. Bundesrat Koller bedauert, dass die Konvoi-Theorie imme noch verbreitet wird, obwohl sie in früheren Sitzungen mehrmals kritisiert und von EG-Präsident Delors selbst in Frage gestellt worden ist.[9] Bei der Frage einer Revision von Art. 113 der Verfassung sollte sich der Bundesrat nicht binden.[10] Der Text des Berichts ist in diesem Sinne anzupassen. Ebenfalls angenommen wird ein Vorschlag von Bundesrat Stich, wonach ein Beitritt zur EG schwerwiegende Folgen für unsere Stabilitätspolitik haben wird. Dies zwingt zu einem stufenweisen Vorgehen. Mit diesen Änderungen wird der Bericht verabschiedet.[11]

---

5 *Pour les modifications proposées par le DFTCE et la réponse du DFAE et du DFEP, cf. le PVCF N° 942 du 18 mai 1992,* dodis.ch/60998*, annexes 3 et 4.*

6 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 942 vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/60998*, Beilage 8 und 12. Für den* Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft *vom 18. Mai 1992 vgl.* dodis.ch/59540.

7 *Das Kapitel über die Neutralität ist das Unterkapitel 5.452 im* Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft*,* dodis.ch/59540*, S. 1304–1307. Für den Bericht* Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel *der Studiengruppe des EDA zu Fragen der schweizerischen Neutralität vom März 1992 vgl.* dodis.ch/60120*. Für die Diskussion des Berichts in den Aussenpolitischen Kommissionen des Nationalrats und des Ständerats vgl.* dodis.ch/60862 *resp.* dodis.ch/60890*. Vgl. dazu ferner DDS 1992, Dok. 12,* dodis.ch/59120*, sowie die thematische Zusammenstellung* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren, dodis.ch/T1981.

8 *Vgl. das Unterkapitel 5.53,* dodis.ch/59540*, S. 1322.*

9 *Die Konvoi-Theorie besagte, dass die EG-Erweiterungen in mehreren* Konvois *(manchmal auch* Waggons *oder* Wellen*) stattfinde, wobei der erste Konvoi aus Österreich und Schweden, die bereits ihre Beitrittsbereitschaft angekündigt hatten, sowie aus jenen EFTA-Mitgliedstaaten, die bereit seien, schnell beizutreten, bestehen würde. Vgl. zur EG-Erweiterung DDS 1992, Dok. 17,* dodis.ch/62375*. Die Theorie verschiedener Beitrittswellen wurde 1991 vom Verhandlungschef der EG, Horst Günter Krenzler, gegenüber der Schweiz vertreten, vgl. DDS 1991, Dok. 27,* dodis.ch/58039.

10 *Art. 113 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 legt die Zuständigkeit des Bundesgerichts fest und Abs. 3 spezifiziert:* «In allen diesen Fällen sind jedoch die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge für das Bundesgericht massgebend»*, AS, 1874–1875, S. 39 und BS, 1, S. 39.*

11 *Für die Einzelheiten zu den in den Mitberichten des EJPD und EFD vorgeschlagenen und vom Bundesrat angenommenen Änderungen vgl. das BR-Prot. Nr. 942 vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/60998.

Demande d'adhésion à la CE

Le Conseil se penche sur la question du moment de présenter une demande d'ouverture de négociations pour l'adhésion de la Suisse à la CE.[12] Pour le Président Felber, les discussions que le Conseil a tenu jusqu'ici permettent de dégager une tendance favorable à une présentation rapide. Il s'agit au fond d'envoyer une simple lettre à la Commission. M. Cotti avait demandé des précisions quant au contenu de la négociation. Quels seront les objets négociables? M. Delamuraz répond que plus on attend et plus le processus à l'intérieur de la CE empêche au nouveau venu de négocier.[13] Actuellement il ne reste qu'un tiers ou un quart de la substance à négocier, le reste devant être accepté. Il ne faut pas oublier que sur le plan des institutions, la CE se transforme.[14]

Bundesrat Stich warnt davor, nur aussenpolitisch zu denken. Innenpolitisch ist die Lage so, dass ein allfälliges Nein zum EWR den Bundesrat zwingen könnte, das Beitrittsgesuch zurückzunehmen. Ein solches Gesuch muss später gestellt werden, erst wenn die Schweiz mit dem EWR Erfahrungen gesammelt hat. Bundesrat Ogi befürchtet, dass ein rasches Gesuch sowohl die Abstimmung über die NEAT als auch jene über den EWR belasten könnte.[15] Es gilt, die Diskussion im Parlament abzuwarten und von der britischen Präsidenschaft zu profitieren.[16] Ein Gesuch sollte deshalb erst im Herbst gestellt werden.

Le Président Felber souligne que même une demande rapide sera traitée par la présidence britannique et non plus portugaise.[17] Dans la situation actuelle une demande rapide permettrait d'éclairer la situation et, en vue de la votation sur l'EEE de distinguer les deux procédures. Présenter cette demande un mois avant la votation sur l'EEE serait très négatif pour les résultats de celle-ci.

Bundesrat Koller bestätigt seine Haltung. Seit der Abstimmung über den IWF sind die Chancen für den EWR gestiegen.[18] Wenn aber der Bundesrat vor der EWR-Abstimmung ein Betrittsgesuch stellen sollte, würde er diese sehr belasten. Vor dem Gipfel von Lissabon gibt es überhaupt keinen Handlungsbedarf. Vorsicht ist geboten, denn die Bauern haben sich zum Beispiel für den EWR, aber gegen einen Beitritt ausgesprochen.[19] Dasselbe hat die CVP-Fraktion

12 *Cf. le PVCF N° 943 du 18 mai 1992,* dodis.ch/60961. *L'annexe* Argumentaire sommaire *joint au PVCF liste les arguments en faveur d'une demande d'adhésion déposée avant ou après la votation sur l'EEE.*

13 *Cf. DDS 1992, doc. 17,* dodis.ch/62375.

14 *Sur les transformations en cours au sein de la Communauté européenne, cf. par exemple la notice du Chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles, l'Ambassadeur Benedikt von Tscharner, du 24 février 1992,* dodis.ch/61019.

15 *Der Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) wurde am 27. September 1992 mit einem Ja-Anteil von 63,61% angenommen, vgl. BBl, 1992, IV, S. 443. Vgl. dazu ferner die thematische Zusammenstellung* Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), dodis.ch/T1722. *Der EWR-Vertrag wurde am 6. Dezember 1992 mit 50,3% der Stimmen und von 16 Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1993, I, S. 167 f. Vgl. dazu ferner DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622, *sowie die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

16 *Zur Übernahme der Präsidentschaft der EG durch das Vereinigte Königreich vgl. DDS 1992, Dok. 54,* dodis.ch/60741, *sowie die Informationsnotiz vom 1. Mai 1992 des Vorstehers des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, an den Bundesrat,* dodis.ch/60732.

17 *Cf.* dodis.ch/61961.

18 *Vgl. Anm. 2.*

19 *Für die kritische Haltung eines Vertreters des schweizerischen Bauernverbands, vgl. das Votum*

getan.[20] Dass sechs Stände den IWF-Beitritt abgelehnt haben,[21] muss berücksichtigt werden, denn der EWR erfordert sowohl die Mehrheit des Volkes als auch der Stände. Zudem sollte man die Konfusion im Volk zwischen EWR und EG-Beitritt nicht zusätzlich alimentieren. Diese Haltung wird von Bundesrat Villiger geteilt. Das deutsche Fernsehen hat gestern angekündigt, die Schweiz stimme am 6. Dezember über den EG-Beitritt ab. Der EWR hat eine echte Chance. Dagegen ist die Beitrittsfrage immer noch sehr kontrovers. Es wäre fatal, wegen dieser Opposition den EWR zu gefährden. Wenn das Volk den EWR ablehnt, kann man die Beitrittsverhandlungen sowieso nicht mehr führen. Es wäre ebenso falsch, ein Beitrittsgesuch im Monat November zu stellen. Auch sollte man den Eindruck korrigieren, die NEAT werde für Europa gebaut, denn sie wird vor allem für die Schweiz realisiert. Sollte man das Beitrittsgesuch vor der EWR-Abstimmung einreichen, müsste man diesen Schritt so schnell wie möglich verwirklichen.

M. Cotti souligne que le Conseil fédéral ne peut adopter que deux solutions: présenter rapidement une demande d'ouverture des négociations, ou alors annoncer qu'il va demander l'adhésion en 1995 après avoir analysé les conséquences de l'EEE. Il n'y a pas d'autres solutions crédibles aux yeux du peuple suisse. L'hypothèque de la décision de Gerzensee de définir l'adhésion comme but de la politique d'intégration du Conseil fédéral restera de toute façon.[22] Étant donné que l'EEE présente de graves lacunes dans le domaine institutionnel, le chef du DFI plaide pour la présentation rapide de la demande d'adhésion. M. Delamuraz souligne qu'en affirmant que la Suisse veut adhérer à la CE et en présentant une demande rapide, on clarifie le débat. Si le vote sur l'EEE devait donner un résultat négatif, le Conseil pourrait toujours demander de retarder la négociation. Faire la demande après la votation sur la NLFA ne serait pas crédible. Cette constatation est approuvée par le Président Felber. Retarder ainsi la demande serait interprété comme une peur du Conseil fédéral que le peuple refuse la NLFA.

Dans un deuxième tour de discussion M. Delamuraz souligne que le Conseil ne peut plus laisser planer le doute, quitte à subir l'accusation de ne pas savoir décider. Attendre le sommet de Lisbonne pour décider donnerait l'impression que le Conseil est à la remorque de la CE. M. Ogi est d'accord d'abandonner sa proposition de ne présenter cette demande qu'après la votation sur la NLFA.

Le Conseil décide ainsi à la majorité de présenter une demande d'ouverture de négociations pour l'adhésion de la Suisse à la CE avant le vote sur l'EEE. Cette demande sera présentée le plus tôt possible. La décision du Conseil doit rester confidentielle et être annoncée mercredi lors de la présentation du message sur l'EEE et du rapport sur l'adhésion.[23]

---

von Ständerat Peter-Josef Schallberger, dodis.ch/60983*, S. 143.*

20 *Die Christlichdemokratische Fraktion bezeichnete den Zeitpunkt eines EG-Beitritts als verfrüht, vgl. das Protokoll der Fraktionssitzung vom 10. März 1992,* dodis.ch/63216.

21 *Es handelt sich um die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz und Uri.*

22 *Cf. DDS 1991, doc. 48,* dodis.ch/57671.

23 *Pour le message sur l'EEE, cf.* dodis.ch/61368*, pour le rapport, cf.* dodis.ch/59540. *La décision du Conseil fédéral de déposer une demande d'ouverture de négociations d'adhésion avec les Communautés européennes s'ébruite dès le 18 mai 1992. La demande, cf. le PVCF N° 956 du 20 mai 1992,* dodis.ch/60962*, est présentée le 26 mai à Bruxelles par l'Ambassadeur Benedikt von Tscharner, Chef de la Mission suisse auprès des CE, cf.* dodis.ch/64048 *et* dodis.ch/64049.

Adhésion aux institutions de Bretton Woods

Après le oui populaire sur le Fonds monétaire, il faut le plus rapidement possible signer les actes d'adhésion. M. Stich souhaite se rendre à Washington les 28 et 29 mai déjà et demande si M. Delamuraz veut l'accompagner. Tel n'est pas le cas. La Chancellerie va préparer les pleins pouvoirs pour le chef du DFF.[24]

24 *Cf. le PVCF N° 979 du 20 mai 1992,* dodis.ch/60632.

19

dodis.ch/61222

Gespräch des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Blankart, mit dem Präsidenten des African National Congress, Mandela, vom 23. Mai 1992 in Genf[1]

ARBEITSESSEN MIT NELSON MANDELA[2]

Bern, 25. Mai 1992

Staatssekretär Blankart (Blf) traf am 23. Mai in der Genfer Residenz Botschafter de Riedmattens mit Nelson Mandela (M), Präsident des ANC, zu einem Arbeitsessen zusammen[3]. M*[andela]*, der als klarer Mehrheitsführer des künftigen nicht-rassischen und demokratischen Südafrika auftritt, erwartet den rasch zu vollziehenden Übergang zu einer provisorischen Regierung und baldige allgemeine Wahlen für eine verfassungsgebende Versammlung.[4] Er erbat finanzielle Beiträge für den ANC und gab zu erkennen, dass er an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Schweiz, deren demokratische und neutrale Tradition er bewundere, interessiert sei, obschon unser Land bei der schwarzen Bevölkerung

1 CH-BAR#E7115A#2000/385#1356* (821). *Diese Notiz wurde vom Chef des Direktionssekretariats des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD, Martin von Walterskirchen, verfasst und unterzeichnet. Er nahm zusammen mit dem Direktor des BAWI, Staatssekretär Franz Blankart, am kurzfristig organisierten Abendessen mit einer von Nelson Mandela angeführten Delegation des African National Congress (ANC) teil. Die hier edierte Kopie der Notiz wurde am 1. Juni 1992 mit einem Begleitschreiben von Staatssekretär Blankart an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, übermittelt. Weitere Kopien richteten sich an diverse Personen im EDA und im BAWI, vgl. das Faksimile* dodis.ch/61222.

2 *Zum Empfang von ANC-Vizepräsident Mandela durch den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, vom 11. Juni 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 25,* dodis.ch/54851.

3 *Anmerkung im Original:* Teilnehmer: Botschafter de Riedmatten (dem für das in grosszügiger Gastfreundschaft sehr kurzfristig organisierte Dîner auf diesem Wege bestens gedankt sei) D. Feldmeyer (PA II), Frau Funk (DEH), Unterzeichnender; Mr. T. Nkobi, Ms. J. Duarte, Ms. Gill Marcus, Mr. J. Tshabalala.

4 *Zu den allgemeinen Entwicklungen in Südafrika vgl. auch die Notiz zum Besuch des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, in Südafrika im Februar 1992,* dodis.ch/58968.

Südafrikas ernsthafte Imageprobleme habe. B*[lankart]* zeigte sich über die irreversible Aufhebung der Apartheid und der eingeleiteten Demokratisierung befriedigt und fügte hinzu, die Eliminierung der Angst bei der weissen Bevölkerung dürfte sich als Schlüsselproblem des Übergangs erweisen. Hier könne die Schweiz, wenn gewünscht, ihre Erfahrungen zur Verfügung stellen. M*[andela]* lud B*[lankart]*, der vom 3.–7. Juni in Südafrika weilen wird, ein, dannzumal den begonnenen Meinungsaustausch fortzusetzen.[5]

1. Das Verhältnis M*[andela]*s zu Präsident de Klerk (K) hat sich verschlechtert («I made all the publicity for him but I have difficulties looking at him the same way I looked at him when I left prison»). Hiefür sei weniger der mitunter mit versteckten Karten geführte Machtkampf, dessen jüngste Episode die erbitterte Auseinandersetzung im CODESA über die Mehrheitsverhältnisse, welche über künftige Verfassungsbestimmungen beschliessen können, verantwortlich, als vielmehr *[de]* K*[lerk]*'s Bestreben, Butelezi an den Entscheidungen für die Zukunft paritätisch zu beteiligen. Für M*[andela]* gibt es keine Trojka, Butelezi habe lediglich 1–5% der Wähler hinter sich, während der ANC über 50% des Wählerpotentials verkörpere und daher geschwächt werden solle. Die Regierung unterstützt Butelezi erwiesenermassen finanziell. Gelockerte Bestimmungen für das Tragen traditioneller afrikanischer Waffen, insbesondere von Speeren, führen dazu, dass Banden sozial entwurzelter Wanderarbeiter die in den Städten etablierte schwarze Wohnbevölkerung terrorisieren (seit 1984 seien 40 000 Personen durch solche Banden ermordet worden), ohne dass die Polizei effektiv eingreife und ohne dass die Täter gerichtlich verfolgt würden. Mit der Aufhebung des Verbots zum Tragen von Speeren werde von der Regierung – ob wissentlich oder nicht, will M*[andela]* nicht beurteilen – ein Klima der Gewalt und der Verunsicherung gefördert. Zudem setze *[de]* K*[lerk]* die ihm zu Gebot stehenden Ordnungskräfte nicht zum Schutz der Bevölkerung vor destabilisierenden Elementen ein. Weil die zunehmende Unruhe der Schwarzen den ANC immer mehr zum Gefangenen dieses Kontextes mache, sinken die Chancen des ANC, einen friedlichen und gesicherten Übergang gewährleisten zu können.

B*[lankart]* zeigte sich über die irreversible Aufhebung der Apartheid und die eingeleitete Demokratisierung befriedigt und fügte hinzu, die Eliminierung der Angst bei der weissen Bevölkerung dürfte sich als Schlüsselproblem des Übergangs erweisen. Nur transparente Regeln, die den Minderheitsschutz gewährleisten, können Südafrika auf den Weg der Stabilität und Prosperität zurückführen. Das Geheimnis des Erfolgs der Schweiz bestehe darin, dass Minderheiten wesentlich mehr Macht zugestanden wird, als ihnen numerisch zukäme.[6] Auch Luxemburg hat bei seinem 1958 vollzogenen EG-Beitritt klar die seither von allen Mitgliedstaaten respektierten finanzpolitischen Prioritäten eingebracht und sich damit in jenen Bereichen, die für das Land prioritär sind, ein «überproportionales» Mitspracherecht gesichert.

5 *Vgl. den zugehörigen Reisebericht von Staatssekretär Blankart an Bundesrat Delamuraz vom 22. Juli 1992,* dodis.ch/61993*, sowie der Beitrag im Wochentelex 25/92 vom 15. Juni 1992,* dodis.ch/61128.

6 *Auf den* «Modellcharakter des schweizerischen Föderalismus» *kam auch Staatssekretär Jacobi anlässlich seiner Reise nach Südafrika im Februar 1992 zu sprechen, vgl.* dodis.ch/58968.

2. M*[andela]*, der an einer vertieften Diskussion dieser Thematik interessiert ist, will B*[lankart]* anlässlich des zwischen dem 3. und 6. Juni in Südafrika stattfindenden Besuch persönlich treffen.[7] Dem ANC komme ein singulärer Charakter zu, er sei keine Organisation für normale Standards. Die 1912 gegründete und seither der nicht-rassischen Demokratie verpflichtete Befreiungsbewegung verkörpere mehr als 50% des Wählerpotentials, weshalb ihr die entscheidende Rolle im künftigen Südafrika zukomme. M*[andela]* benützt den Ausdruck «the leadership» als Synonym zum Kürzel ANC. Die Regierung kann keine weittragenden Entscheidungen treffen und keine bindenden Verpflichtungen mit Dritten eingehen «without consulting the leadership of the country». M*[andela]* hat mit allen wichtigen Führern direkte Kontakte, Präsident Bush habe ihm vier Mal angerufen und mit ihm vor Entscheiden, die Südafrika betrafen, gesprochen. Auch die Schweiz sei zu einem solchen informellen Prozess, der ja heute begonnen habe, eingeladen. Der ANC spiele auch bei der Vorbereitung freier Wahlen eine unerlässliche Rolle, weil die Mehrheit der Bevölkerung nicht wisse, worum es bei Wahlen gehe, welches die Rechte des Einzelnen seien, welche Konsequenzen Wahlen hätten. Der ANC als einziger Garant eines geordneten Übergangs in eine nicht-rassische und demokratische Gesellschaft benötige zur Erfüllung seiner Aufgaben erhebliche Mittel (allein die monatlichen Saläre betragen 1 Mio US$) Die meisten Regierungen (all but two) hätten den ANC finanziell unterstützt (erwähnt werden die USA, die Nordiker, Australien mit 14 Mio$, Canada 5 Mio$, die Niederlande, Lateinamerika, asiatische Länder). Einzelnen Staaten verböten die Gesetze eine direkte Hilfe an den ANC, man habe sich in diesen Fällen darüber geeinigt, die Mittel über anerkannte öffentliche Kanäle zu leiten, andere Staaten übergeben dem ANC vor der Presse bedeutende Checks. Er hoffe, auch die Schweiz «will feel this special obligation to donate this money to us». M*[andela]* betont zwar, er wolle keinerlei Konditionalität zwischen der allfälligen schweizerischen Bereitschaft und künftigen Beziehungen aufkommen lassen, doch ist völlig klar, was er möchte, wenn er sagt, im Cricket sei es so: «they have complied with the conditions – now let us come to open sport». Wir können Gewalt nur vermeiden, wenn wir Hilfe erhalten.

Frau Funk erläutert die von der Schweiz in Südafrika finanzierten Projekte, deren Partner, wie M*[andela]* entgegnet, vom ANC sehr geschätzt werde.[8] B*[lankart]* verspricht, M*[andela]*'s Wunsch der Regierung weiterzuleiten, stellt aber gleichzeitig fest, dass die Schweiz Rahmenbedingungen für die Demokratie bereitwillig unterstütze, aber stets klar reagiert habe, wenn das Ausland politische Parteien der Schweiz unterstützt habe. Obschon wir bisher jedem dieselbe Antwort gegeben haben, wird die Regierung das Anliegen überprüfen. Zusichern können wir schon heute, dass, sofern gewünscht, ein ausgewiesener Spezialist für Fragen des Föderalismus und Minderheitenschutzes zur Verfügung gestellt werden kann.[9]

---

7 *Gemäss dem zugehörigen Reisebericht,* dodis.ch/61993*, sowie dem Beitrag im Wochentelex [25]/92 vom [15.] Juni 1992,* dodis.ch/61128*, fand dieses Treffen statt.*

8 *Vgl. dazu das Jahresprogramm 1992/93 für Südafrika der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA,* dodis.ch/61995*, zum positiven Massnahmenprogramm der Schweiz in Südafrika vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1770.

9 *Der Dienst für Friedensfragen des EDA sah* «[a]ngesichts der Fragwürdigkeit eines solchen Projekts und der damit verbundenen Risiken» *davon ab, vgl.* dodis.ch/61994.

3. B*[lankart]* leitet zum Thema Wirtschaft über.[10] Schweizer Firmen haben nie Apartheid praktiziert, und diese, falls beim Erwerb von Tochtergesellschaften angetroffen, eliminiert. Dafür haben wir uns aber nicht an Sanktionen beteiligt, weil wir der Überzeugung waren, dass Sanktionen letztlich jene treffen würden, denen die Schweiz durch ihre positiven Massnahmen habe helfen wollen.[11]

M*[andela]* anerkennt die geschilderten Umstände, kritisiert aber, dass sich die Schweiz entgegen des klaren Willens des ANC und trotz universeller Befolgung den Sanktionen nicht angeschlossen habe. Dies sei der Schweiz in der öffentlichen Meinung Südafrikas sehr schlecht bekommen. Auch seien Schweizer Firmen ungenügend in der Ausbildung lokaler Kader engagiert; zudem werden sie fast ausschliesslich von importierten weissen Führungskräften geleitet. «Swiss business has the most negative image». Doch «let bygone be bygone, let us now normalize the perception» und zwar im Rahmen eines Beitrags an den ANC. Das Wirtschaftsprogramm des ANC werde Ende Jahr verabschiedet werden. M*[andela]* glaubt nach wie vor daran, dass Minen, Finanzinstitute und Monopole nationalisiert und zum öffentlichen Sektor geschlagen werden müssen. Dies entgegen eindrücklicher Ermahnungen verschiedener Wirtschaftsführer in Davos, die er zur Kenntnis genommen hat. Dennoch haben sich Nationalisierungen in traumatischen Situationen auch in Europa, Japan und Südkorea als unerlässlich erwiesen, ja sie sind in der deutschen Verfassung für Zeiten der Krise ausdrücklich vorgesehen. Im übrigen haben ausländische Investoren nichts zu befürchten, sie werden ihre Gewinne und Kapitaltransfers frei ins Ausland überweisen können. Im Falle der Nationalisierung sind die Entschädigung und deren Transfer gewährleistet. Der ANC wird die derzeit laufende Privatisierungswelle wegen mangelnder Chancengleichheit zwischen Schwarz und Weiss nicht anerkennen. M*[andela]* zeigt sich auch in Belangen der Weltbank, nach einem Treffen mit Präsident Preston, auffallend gut informiert.

Man sieht M*[andela]*, der das Hotel um 5 Uhr zum Frühjogging verlässt, seine 73 Jahre nicht an. Die Herkunft von einem transkeiischen Fürstenhaus schimmert in der Auseinandersetzung mit Butelezi durch, wenn er dessen Abstammung zu würdigen weiss. Er hat die grosse Ausstrahlung des vom Leiden geläuterten und hinterlässt den Eindruck einer autoritären Führerpersönlichkeit, die die negoziatorischen Register gewinnend und brilliant zu ziehen versteht und ihre Dossiers kennt. M*[andela]* hört konzentriert zu, duldet keine Unterbrechung. Beim Gespräch nehmen weder er noch seine Umgebung Notizen. Einzelne seiner Argumente finden sich fast wörtlich in Reden, die Jahrzehnte zurückliegen. Oliver Tambo, mit dem er eine Anwaltskanzlei in Johannisburg geführt hatte, charakterisiert M*[andela]* als «leidenschaftlichen und gefühlsvollen Mann, der sich zu heftigen Reaktionen hinreissen lässt, wenn er beleidigt oder hochmütig behandelt wird. Er ist eine Persönlichkeit mit Charisma, hochgewachsen, gutaussehend. Junge Menschen vertrauen ihm ebenso wie er ihnen, denn ihre Ungeduld entspricht seinem Temperament. Auf Frauen übt er eine starke Wirkung aus.»

10 *Zu den schweizerisch-südafrikanischen Wirtschaftsbeziehungen in den Jahren 1991 und 1992 vgl.* dodis.ch/60297 *und* dodis.ch/63056.

11 *Zur Haltung der Schweiz zu den Sanktionen gegenüber Südafrika vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1768.

20

dodis.ch/60663

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

NACHTRAGSKREDITBEGEHREN IN DER GESAMTHÖHE VON 25 MILLIONEN FRANKEN FÜR DIE BEKÄMPFUNG DER DÜRRE IM SÜDLICHEN AFRIKA SOWIE FÜR DIE OPFER DES JUGOSLAWISCHEN BÜRGERKRIEGES

Bern, 26. Mai 1992

I.

Für den 1992 zur Verfügung gestellten Zahlungskredit wurde auf der Basis eines Jahresprogrammes eine restriktive Budgetplanung vorgenommen. Dabei wurde entsprechend den Wünschen der Eidg. Finanzverwaltung eine Reserve für Notsituationen in der Höhe (über alle Rubriken) von insgesamt 14,7 Millionen Franken budgetiert.[2] Vom Zahlungskredit 1992 von 162 389 300 Franken waren per 26. Mai Beträge in der Gesamthöhe von 98,6 Millionen Franken verpflichtet, was nach Abzug der «Reserve» von 14,7 Millionen Franken und den Budgetverpflichtungen des SKH einen Saldo von 31,2 Millionen Franken bis zum Jahresende ergibt. Diese Betreffnisse ihrerseits sind auf der Basis ausgearbeiteter Jahresprogramme und Absprachen mit den nationalen und internationalen Partnerorganisationen weitestgehend «moralisch» verpflichtet.

Den Anlass zum Nachtragskreditbegehren bilden zwei Ereignisse, deren Eintreten und humanitäre Konsequenzen in diesem Ausmass nicht voraussehbar waren: Die Dürre im südlichen Afrika und die Ausweitung des jugoslawischen Bürgerkrieges. Beide Ereignisse haben Dimensionen angenommen, die die nor-

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1021* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde vom stv. Chef der Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe, Marco Ferrari, unter der Verantwortung des Chefs der Abteilung humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophenhilfekorps (SKH) der Direktion für Entwicklungszuammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH), des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Charles Raedersdorf, verfasst und vom Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, in Vertretung des krankheitsbedingt abwesenden Vorstehers des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet. In seiner Sitzung vom 1. Juni 1992 erklärte sich der Bundesrat* «grundsätzlich bereit, einen Kredit von 25 Millionen Franken für die Bekämpfung der Dürre im südlichen Afrika und für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkrieges zu gewähren. Bevor aber ein Nachtragskredit verlangt wird, müssen die noch zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aufgebraucht werden. Dies gilt vor allem für die Hilfe an Jugoslawien.» *Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 19. Sitzung des Bundesrats vom 1. Juni 1992,* dodis.ch/60938, *S. 3. Am 29. Juni 1992 wurde der Antrag mit der Zustimmung der Finanzdelegation der eidg. Räte per Präsidialverfügung durch den Vizepräsidenten des Bundesrats, Adolf Ogi, in Vertretung von Bundespräsident Felber gutgeheissen. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1222, Faksimile* dodis.ch/60663, *sowie das Dossier* CH-BAR#E1001#1996/351#41* (1).

2 *Für den Zahlungskredit sowie das Budget der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH für 1992 vgl. die Notiz des stv. Sektionschefs Ferrari an den Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Raedersdorf vom 3. März 1992,* CH-BAR#E2023A#2003/421#1332* (o.220.70).

malen budgetierten Möglichkeiten der humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft sprengen. Sie machen das Begehren nach einem Nachtragskredit unabdingbar. Wir beantragen deshalb folgende Kredite zu sprechen:

Dürrekatastrophe im südlichen Afrika:	15 Millionen Fr.
Jugoslawischer Bürgerkrieg:	10 Millionen Fr.
Total	25 Millionen Fr.

II.[3]

1. Ganz besonders vordringlich ist die Hilfeleistung für die durch die *Dürrekatastrophe im südlichen Afrika* betroffenen Länder und deren Bevölkerung. Diese Region wird von der grössten Dürre seit Menschengedenken heimgesucht, deren Ausmasse weit verheerender sind als die furchtbare Katastrophe, die Mitte der achtziger Jahre den Sahel traf.[4] In neun Ländern (Sambia, Malawi, Mosambik, Botswana, Namibia, Simbabwe, Lesotho, Swasiland und Südafrika)[5] verdorren die Felder, und nach Angaben der UNO und anderer vor Ort tätigen Hilfsorganisationen sind *mindestens 18 Millionen Menschen vom Hungertod bedroht.* Die Dürre stellt aber auch die mannigfaltigen wirtschaftlichen und politischen Reformprozesse in Frage, die in den letzten Jahren mit grossem Aufwand, aber erfolgsversprechend in Gang gesetzt worden sind. Zudem ist zu befürchten, dass in einzelnen Ländern soziale Unruhen ausbrechen und damit der innere Frieden gefährdet werden könnte.

2. Entsprechend dem Ausmass der Katastrophe sind auch die Bedürfnisse: Realistische Schätzungen gehen davon aus, dass zur Deckung der minimalsten Bedürfnisse allein ca. 10 Millionen Tonnen Getreide, Grundnahrungsmittel der Region, importiert werden müssten, was einem Wert von *ca. 6 Milliarden Franken* entspricht! In kleinem Umfang, entsprechend dem Budget, hat die Abteilung humanitäre Hilfe und SKH vor einigen Wochen bereits begonnen, durch ihre traditionellen schweizerischen Partnerorganisationen die Zeit zu nutzen, um schon im Vorfeld der grossen international koordinierten Hilfe humanitäre Aktionen einzuleiten.[6] Eine wirkliche Hilfeleistung ist angesichts des Ausmasses dieser Katastrophe nur unter Einbezug und Federführung der grossen internationalen Organisationen durchzuführen. Deshalb hat nun äusserst kurzfristig der UNO-Generalsekretär[7] zusammen mit dem Präsidenten von Botswana[8] *auf Montag und Dienstag, 1. und 2. Juni 1992, zu einer «Pledging Conference» auf ministerieller Ebene nach Genf* eingeladen. Dabei werden für die anlaufende erste Phase der Hilfe für Nahrungsmittel

3 *Dieser zweite Teil des Antrags basiert höchstwahrscheinlich auf einer internen Notiz der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH vom 25. Mai 1992, vgl.* dodis.ch/62004.

4 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2396.

5 *Für den Situationsbericht des schweizerischen Botschafters in Harare, Peter Hollenweger, vom 20. März 1992 insbesondere zur Lage in Simbabwe, Sambia und Malawi vgl.* dodis.ch/62893*; für Mosambik vgl. die Notiz der Politischen Abteilung II des EDA vom 30. Oktober 1992,* dodis.ch/62258*, und für Namibia das Schreiben des Schweizer Generalkonsuls in Windhoek, Robert Müller, vom 3. Dezember 1992,* dodis.ch/62008.

6 *Vgl.* dodis.ch/62004*, Beilage I.*

7 *Boutros Boutros-Ghali.*

8 *Anmerkung im Original:* als Präsident der SADCC (Southern African Development Coordination Conference). *Quett Ketumile Joni Masire.*

und Logistik Beitragsleistungen in der Höhe von insgesamt 1,3 Milliarden Franken erwartet. Die Schweiz muss mit einem substantiellen Beitrag an die internationalen Hilfsanstrengungen ihre Solidarität mit den betroffenen Ländern und deren Bevölkerung bekunden. Mit einem – in diesem Nachtragskredit enthaltenen – Beitrag von *15 Millionen Franken* (für Getreide, andere Nahrungsmittel sowie logistische Unterstützung) würde die Schweiz im internationalen «burden sharing» einen Anteil von 1,2% am Hilfsbegehren übernehmen. Durch welche Partnerorganisationen diese Hilfe erbracht werden kann und soll, ist indessen noch Gegenstand weiterer Abklärungen. Mit in diese Abklärungen sind dabei auch Überlegungen einzubeziehen, ob und welche Möglichkeiten bestehen, die in einzelnen Ländern gesammelten Erfahrungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen und eventuell die auch von schweizerischen Partnerorganisationen gemachten Anstrengungen mit humanitären Mitteln zu unterstützen.[9]

3. Wir schlagen vor, dass der Bundesrat den *Direktor der DEH, Botschafter F. R. Staehelin,* an die «Pledging Conference» vom 1. und 2. Juni nach Genf delegiert und ermächtigt, diese Hilfe dort anzukündigen.

4. Es kann leider nicht ausgeschlossen werden, dass in der jetzt anlaufenden internationalen Hilfe noch weitere Anstrengungen notwendig werden.[10]

III.

Überbordende, das normale Budget der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH sprengende Dimensionen nimmt auch der *jugoslawische Bürgerkrieg* an.[11] Dabei ist es hier insbesondere die politische Komponente der Auswirkungen des Krieges, die ein bedeutend verstärktes humanitäres Engagement der Schweiz erforderlich macht.

1. Der seit Juli letzten Jahres andauernde Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien dehnt sich wellenförmig von Norden nach Süden aus. Der Prozess der Auflösung des Vielvölkerstaats verläuft tragisch und mit ungewissem Ausgang. Grösste Leidtragende ist auch in diesem Krieg die Zivilbevölkerung. Neben Zehntausenden von Toten und Hunderttausenden von Verletzten hat der Konflikt auch zu einer grossen Wanderungsbewegung geführt. Schätzungsweise *1,5 Millionen Menschen* sind intern vertrieben oder auf der Flucht, und ihre Versorgung und Betreuung sind gefährdet.

2. Nachdem mit der europäischen Anerkennung der Unabhängigkeit Kroatiens im Januar 1992 eine scheinbare Beruhigung an den Fronten eingetreten war,[12] griff der Konflikt im März auf *Bosnien-Herzegowina* über. Diese Republik wurde nach der Annahme des vom serbischen Bevölkerungsteil boykottierten Referendums anfangs April von den meisten europäischen Staaten als unabhängig anerkannt.[13] Dies rief den erbitterten Widerstand der von den in Bosnien stationierten Armeeeinheiten unterstützten serbischen Milizen hervor. Heute bekämpfen

9 *Vgl. dazu die Notiz von Alain Guidetti von der ständigen Mission der Schweiz bei der UNO und den anderen internationalen Organisationen in Genf vom 4. Juni 1992,* dodis.ch/63315.

10 *Für eine Zwischenbilanz der schweizerischen Hilfeleistungen sowie eine Übersicht der zulasten des Zusatzkredits finanzierten Aktionen vom Januar 1993 vgl.* dodis.ch/62006.

11 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

12 *Für die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens durch die Schweiz am 15. Januar 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 2,* dodis.ch/58005, *sowie die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T2037.

13 *Für die Anerkennung Bosnien und Herzegowinas durch die Schweiz am 8. April 1992 vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T2323.

sich in Bosnien (4,3 Millionen Einwohner) serbische, muslimische und kroatische paramilitärische Einheiten. Es ist ein Bürgerkrieg, der mit der Unerbittlichkeit und der Grausamkeit geführt wird, die aus lange ausgestauten historischen Ängsten und Ressentiments heraus wohl zu erklären, aber nicht zu rechtfertigen sind. Seit anfangs Mai ist Sarajewo praktisch unzugänglich, UNPROFOR und UNHCR haben ihre Quartiere provisorisch geschlossen, das IKRK seine Vertreter nach dem Überfall auf einen seiner Konvois mit Hilfsgütern, bei dem der Delegierte Frédéric Maurice tödlich verletzt wurde[14] zeitweise aus Sarajewo abgezogen. Sollte sich die Lage in dieser Republik auch beruhigen, wozu auch nach dem Abzug der Armee wenig Hoffnung besteht, käme dies keinesfalls einer Befriedung des ehemaligen Jugoslawien gleich. Neben den ungelösten Problemen – serbisch beanspruchte und besetzte Gebiete in Kroatien, innere Aufteilung Bosnien-Herzegowinas – zeichnen sich bereits neue ab, die weiteren Konfliktstoff in sich bergen (Unabhängigkeitsstreben Mazedoniens und Kosovos).[15]

3. Der Krieg trifft eine Republik, deren Wirtschaft seit Jahren stagniert, wo die Produktion stark rückläufig ist, die Arbeitslosenzahl hoch ist und der Lebensstandard fortwährend sinkt. Nach Angaben der bosnischen Gesundheitsbehörden verloren bisher über 2000 Menschen ihre Leben, über 7000 seien verwundet, rund 2500 würden vermisst. Gemäss einer Statistik des UNHCR vom 8. Mai sind 520 000 Bosnier vertrieben, davon 160 000 in der Republik selber, 231 000 in Kroatien, aber auch 87 000 in Serbien und 25 000 in Slowenien. Sämtliche Aufnahmeländer werden durch diese neuen Flüchtlingsströme einer zusätzlichen grossen Belastung ausgesetzt und benötigen dringend zusätzliche humanitäre Hilfe.

Diese Hilfe weist zwei Komponenten auf, einmal die *Versorgung der Menschen im Kriegsgebiet selber,* wo der Zugang zu der an Ort verbliebenen, eingeschlossenen Zivilbevölkerung sich gegenwärtig äusserst schwierig gestaltet. Diese Nothilfe muss Grundnahrungsmittel und Basismedikamente umfassen. Zum andern benötigen die genannten *Aufnahmeländer,* deren Kapazitäten bereits durch vorangehende Flüchtlingsströme überlastet sind, *dringende Unterstützung mit flüchtlingsspezifischer Hilfe:* Lebensmittelpakete, Kleider, Decken, allenfalls Zelte oder andere Unterkünfte usw.

4. Die beiden grossen Hilfswerke *UNHCR* und *IKRK* sind seit Beginn des Konflikts in Jugoslawien tätig. In einer komplementären Aufgabenteilung, die für beide Organisationen in dieser Form ein Novum darstellt, nimmt das IKRK seine klassischen Mandatsfunktionen in den Kampfgebieten wahr, während das UNHCR den Vertriebenen und Flüchtlingen im jeweiligen Hinterland beisteht, und zwar über die jeweiligen nationalen Rotkreuzgesellschaften.[16]

Mit Datum vom 26. Mai melden die beiden Organisationen folgende Bedürfnisse an:[17]

UNHCR: 142 Mio. US-Dollar (davon sind erst 23 Mio. gedeckt)

IKRK: gegenwärtig 40,6 Mio. Schweizerfranken, wovon 9,4 Mio. in Naturalien.

---

14 *Vgl. dazu* dodis.ch/62359.

15 *Zur Situation im ehemaligen Jugoslawien vgl. die Notiz des Politischen Sekretariats des EDA vom 2. Juli 1992,* dodis.ch/62304.

16 *Zu den Tätigkeiten von IKRK und UNHCR im Jugoslawienkonflikt vgl.* dodis.ch/62358.

17 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#1836* (o.222.Youg).

Das IKRK gibt eine pessimistische Einschätzung der Lage und sieht eine dramatische Zuspitzung der Situation der Zivilbevölkerung voraus.

Um beiden Organisationen, die, soweit es ihnen die Sicherheitslage erlaubt, in sämtlichen Kampf- bzw. Krisengebieten tätig sind und direkten Zugang zu allen Konfliktopfern haben, die Weiterführung ihrer Aktionen zu ermöglichen, sollte ihnen ein Grossteil der Mittel des Nachtragskredits zukommen.[18]

Ein kleinerer Teil der öffentlichen Hilfe der Schweiz ging bisher an die beiden *Hilfswerke* Caritas und HEKS, von denen das erste schwergewichtig in Kroatien tätig ist, das zweite hauptsächlich mit ungarischen und serbischen Partnern zusammenarbeitet. Es ist wichtig, dass neben den Zuwendungen an grosse internationale Organisationen auch *kleinere, punktuelle Aktionen* unterstützt werden können. Dazu kommt die Möglichkeit, über das Schweizerische Rote Kreuz gezielte Projekte der ebenfalls in den verschiedenen Republiken tätigen Rotkreuzliga zu unterstützen.

Insgesamt betragen die Auslagen des Bundes zugunsten der Opfer des Jugoslawienkonflikts seit dessen Ausbruch *5 Millionen Franken*.[19]

5. Die kriegerischen Ereignisse in Jugoslawien haben eine *eminent politische Bedeutung für die Schweiz*. Den grössten Anteil der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz stellten, bzw. stellen Bürger des ehemaligen Jugoslawien. Jahrzehntelang hat unser Land dort billige Arbeitskräfte rekrutiert.[20] Allein schon aus dieser spezifischen Beziehung – und natürlich auch wegen der geographischen Nähe – erwächst der Schweiz in diesem Konflikt eine besondere moralische Verpflichtung, ihre humanitäre Hilfe zu verstärken.

Der Krieg hat aber auch – wie dies allgemein bei Bürgerkriegen der Fall zu sein scheint – in der Schweizer Bevölkerung bisher kein nennenswertes Spendenecho ausgelöst, wie die Hilfswerke übereinstimmend bestätigen. Dies macht eine entsprechende Erhöhung der Bundeshilfe notwendig, die gleichzeitig in der Öffentlichkeit ein *Signal zur Solidarität mit den Kriegsopfern* setzt. Der Beitrag in der Höhe von *10 Millionen Franken* (insbesondere für Nahrungsmittel sowie medizinische und infrastruktruelle Hilfe) soll diesem Zwecke dienen.[21]

Den unmittelbaren Anlass zum jugoslawischen Teil des vorliegenden Antrags, der auch die Eile verursacht, mit dem dieser Antrag behandelt werden sollte, bildet die von Österreich am 21. Mai einberufene Konferenz über Sofortmassnahmen für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. An dieser Konferenz wurde beschlossen, dass prioritär *vor Ort* für die Flüchtlinge gesorgt werden solle, um das Weiterwandern der Flüchtlinge und damit einen Massenansturm von Flüchtlingen in die Nachbarstaaten zu verhindern.[22] Eine Pledgingkonferenz soll in der

18 *Zur Verteilung der Mittel aus dem Nachtragskredit vgl. die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Raedersdorf vom 17. Juni 1992,* dodis.ch/63455.

19 *Vgl. die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland Raedersdorf vom 19. August 1992,* dodis.ch/62476*, Punkt a1.*

20 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 38,* dodis.ch/57954.

21 *Im August bewilligte der Bundesrat einen zweiten Nachtragskredit in der Höhe von 15 Mio. CHF für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkriegs, vgl. das BR-Prot. Nr. 1440 vom 24. August 1992,* dodis.ch/60664.

22 *Für die* Konferenz über Sofortmassnahmen für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina *vom 21. Mai 1992 in Wien vgl.* dodis.ch/62363.

ersten Hälfte Juni in Zagreb stattfinden.[23] Da in *Kroatien* die meisten Flüchtlinge Aufnahme gefunden haben, wird ein wesentlicher Teil der Hilfe an diese Republik gehen. Es muss aber insgesamt eine *ausgewogene Verteilung der Hilfeleistungen, auch in den anderen betroffenen Republiken,* angestrebt werden.

IV.

Bezüglich des gewählten Prozedere ist auf folgendes hinzuweisen: Es wäre durchaus denkbar gewesen, für eines der beiden oben geschilderten Ereignisse den eingangs erwähnten, gerade für solche ausserordentliche Notsituationen reservierten Betrag einzusetzen. Die Höhe des Betrages, der von der humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft für beide Ereignisse aufgewendet werden sollte, bzw. erwartet wird, übersteigt indessen den für weitere Nothilfeaktionen reservierten Budgetbetrag von 14,7 Mio. Franken beträchtlich. Wenn dieser Betrag jetzt ausgeschöpft würde, wäre der Bundesrat bzw. die DEH nicht mehr in der Lage, in den noch verbleibenden sieben Monaten dieses Jahres schnell auf weitere unerwartete Ereignisse, bzw. Katastrophen reagieren zu können. Angesichts der Weltlage muss indessen gerade damit leider gerechnet werden.

V.

Zur Frage der Kompensation ist folgendes zu berücksichtigen: Wir beantragen, die zusätzlichen Mittel in der Höhe von 15 Millionen Franken für die Dürrekatastrophe im südlichen Afrika *nicht zu kompensieren,* weil dies im Rahmen der humanitären Hilfe wie auch der Entwicklungszusammenarbeit nicht möglich ist. Mit den Aufwendungen für Jugoslawien hingegen wird der Versuch unternommen, die vor dem Krieg fliehenden Menschen im Ursprungsland, bzw. im Erstasylland zu unterstützen und damit eine Flucht in die Schweiz zu verhindern. Deshalb beantragen wir nach erfolgter Absprache mit dem Bundesamt für Flüchtlingswesen und Rücksprache mit der Eidg. Finanzverwaltung einen Betrag in der Höhe von 10 Millionen auf der Rubrik des BFF zu sperren.[24]

VI.

Die beantragten Mittel müssen, damit sie ihren politischen und humanitären Zweck erfüllen, in den nächsten Wochen und Monaten freigegeben werden können. Deshalb beantragen wir für den Nachtragskredit von 25 Millionen Franken einen *gewöhnlichen Vorschuss auf Nachtrag II zum Vorschlag 1992.*

VII.

Die folgenden Bundesämter haben zugestimmt:
– Eidgenössische Finanzverwaltung
– Bundesamt für Flüchtlingswesen
Wir beantragen Ihnen, dem beiligenden Beschlussentwurf zuzustimmen.[25]

---

23 *Für das* International Emergency Meeting on Assistance to Refugees and Displaced Persons *vom 9. Juni 1992 in Zagreb vgl.* dodis.ch/62355.

24 *Im Zuge der Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt hinsichtlich des Legislaturfinanzplans 1993–1995 wurden auch Kürzungen im Bereich der Humanitären Hilfe beschlossen, vgl. DDS 1992, Dok. 40,* dodis.ch/61423*, bes. Punkt 3.*

25 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1222 vom 29. Juni 1992, Faksimile* dodis.ch/60663.

21

dodis.ch/61383

Der schweizerische Botschafter in Madrid, Wermuth, an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Delamuraz[1]

«EXPO 92» SEVILLA. SCHWEIZER PAVILLON

Madrid, 5. Juni 1992

Im September des vergangenen Jahres hat mich der Bundesrat zum Generalkommissär des Schweizer Pavillons an der Weltausstellung «EXPO 92» in Sevilla ernannt.[2] Im Hinblick auf die offenbar bevorstehende Debatte in den eidgenössischen Räten[3] halte ich nun den Zeitpunkt für gekommen, dass auch ich Ihnen im Sinne eines Zwischenberichts meine Wahrnehmungen kurz bekannt gebe.[4]

Seit der Eröffnung der Ausstellung (20. April) weilte ich nämlich dreimal während insgesamt 14 Tagen in Sevilla und hatte dabei Gelegenheit, mich intensiv mit unserem Pavillon und der Reaktion der Besucher vertraut zu machen. Dazu kommt, dass ich im Verlaufe dieser Tage auch verschiedene Pavillons anderer Länder besuchte.[5] Die während meiner Aufenthalte in Sevilla gewonnenen Eindrücke und der Umstand, dass ich bei der Ausarbeitung des Konzeptes unseres Pavillons nicht beteiligt war, erlauben mir heute ein einigermassen objektives und unbefangenes Urteil.

Was das *äussere Erscheinungsbild* anbelangt, präsentiert sich unser Pavillon erstklassig. Der filigranartige Kartonturm von 38 Metern Höhe dominiert in seiner Eleganz die Skyline der Ausstellung und ist zusammen mit dem aus schlichtem Holz gezimmerten Gradin zu einem Anziehungspunkt der Ausstellung geworden.

---

1 CH-BAR#E7001C#2000/124#755* (2130-1). *Dieses Schreiben wurde vom schweizerischen Botschafter in Madrid, Roland Wermuth, unterzeichnet und richtete sich an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz in seiner Funktion als Stellvertreter des krankheitshalber abwesenden EDA-Vorstehers, Bundespräsident René Felber. Bundesrat Delamuraz bedankte sich in seinem Antwortschreiben vom 1. Juli 1992 bei Botschafter Wermuth für dessen Schilderungen, die zu einer* «umfassenderen und zugleich beruhigenderen Beurteilung der Sachlage» *verhelfen würden – dies nachdem der Schweizer Pavillon an der Weltausstellung in Sevilla zu Kritik in der Schweizer Öffentlichkeit geführt hatte. Trotzdem stellte Bundesrat Delamuraz die Prüfung von Verbesserungen am Schweizer Pavillon in Aussicht, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2200.38#2000/248#225* (782.3).

2 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1815 vom 23. September 1991,* dodis.ch/62508.

3 *Für die Diskussionen in National- und Ständerat vom 9. bzw. 12. Juni 1992 vgl.* dodis.ch/61174 *bzw.* dodis.ch/60987.

4 *Am 23. April 1992 hatte der Aargauer Unternehmer Otto Suhner einen kritischen Bericht über den Schweizer Pavillon an Nationalrat Rolf Mauch geschickt, vgl.* dodis.ch/62301. *Dieser hatte wiederum den Bericht am 1. Mai 1992 an alle Mitglieder des Bundesrats weitergeleitet, vgl.* dodis.ch/62303.

5 *Für eine Einschätzung der verschiedenen Länderpavillons in Sevilla durch die Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland vgl.* dodis.ch/62233.

In bezug auf den *Inhalt des Pavillons* haben die mit der Verwirklichung des Projektes beauftragten Verantwortlichen[6] den ihnen mit der Botschaft an das Parlament übertragenen Auftrag konsequent erfüllt.[7] Frei von Klischees wird im Schweizer Pavillon unser Land in einer unüblichen, unerwarteten und «frechen» Art und Weise dargestellt.[8] Gleich beim Eingang zur eigentlichen Ausstellung wird der Besucher mit der plakativen Anschrift «Suiza no existe» konfrontiert. Diese Anschrift – mit der auch ich anfänglich einige Mühe bekundete – hat nun offenbar viele Schweizer Besucher, vor allem der älteren Generation, verärgert. Das Gleiche gilt in bezug auf die kurze *«staatskundliche»,* räumlich und grafisch hervorragende *Darstellung der Schweiz.* Neben blossen Fakten werden hier unter anderem mit wechselnden Leuchtschriften Sequenzen eingeblendet, die verschiedene typisch schweizerische Tabus kritisch beleuchten. Meines Erachtens hätte dabei neben dem Hinweis auf die Ablehnung des UNO-Beitritts durch über 70% der Schweizer Bürger[9] und 37% Zustimmung zur Armee-Abschaffungs-Initiative[10] beispielsweise auch das Resultat des 40-Stunden-Wochen-Referendums[11] eingeblendet werden können. Die Spanier hätten wohl gestaunt, dass es ein Volk gibt, das freiwillig für die Beibehaltung einer längeren Arbeitszeit stimmt! Das gesagt: Auch mit dieser Kritik sollten wir leben können, zumal der Besucher beim Verlassen des Pavillons durch die Anschrift «je pense, donc je suisse» versöhnlich gestimmt wird.

In den übrigen Ausstellungsräumen des Pavillons werden – abgesehen von einigen Objekten schweizerischer Volkskunst – konsequent *Werke und Darbietungen des modernen schweizerischen Kunstschaffens präsentiert.* Über Kunst und insbesondere moderne Kunst lässt sich bekanntlich diskutieren. Die Exponate sind jedoch, besonders in ihrer Abfolge betrachtet, derart humorvoll verspielt, dass auch der mit der Moderne nicht vertraute Besucher daran Gefallen finden kann. Dazu kommt, dass die Einheimischen ein besonders enges Verhältnis zur Kunst haben, Beweis dafür sind die überfüllten Museen Spaniens. Neben den Exponaten wird unser Pavillon während der ganzen Ausstellungsdauer durch sich ablösende Schweizer Künstler (Musikanten, Clowns, Tänzer, etc.) belebt, sei es auf dem Gradin oder im Theatersaal. Es liegt in der Natur der Dinge, dass der Wert dieser Manifestationen je nach Zeitpunkt des Besuches von unterschiedlicher Qualität ist. Von den hervorragenden Mummenschanz während der Eröffnungswoche bis zu meines Erachtens auch dilettantischen Darbietungen habe ich mir während meiner Aufenthalte in Sevilla Verschiedenes angesehen. Beim Ausstellungsbesucher und wiederum besonders bei den Spaniern stossen diese Darbietungen jedoch auf

6 *Die beiden künstlerischen Leiter des Schweizer Pavillons waren Adolf Burkhardt und Harald Szeemann. Diese hatten am 16. Mai 1992 ebenfalls auf den Bericht von Suhner reagiert, vgl.* dodis.ch/62232.

7 *Für die* Botschaft zur Teilnahme der Schweiz an der Weltausstellung «EXPO'92» in Sevilla und an der Spezial-Weltausstellung «Christoph Kolumbus, das Schiff und das Meer» in Genua im Jahre 1992 *vom 24. Oktober 1990 vgl.* dodis.ch/55854.

8 *Vgl. dazu* dodis.ch/55854, *S. 1038.*

9 *Für die Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 16. März 1986 vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1772.

10 *Für die Volksinitiative* «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» *vom 26. November 1989 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2240.

11 *Am 5. Dezember 1976 stimmten alle Stände sowie 78,04% des Volks gegen die Volksinitiative für die* «Einführung der 40-Stunden-Woche», *vgl. BBl, 1977, I, S. 532–538.*

Suiza no existe – Je pense donc je suisse: Der Eingang zum Schweizer Pavillon an der Weltausstellung 1992 in Sevilla, dodis.ch/63353 (CH-SNM LM-179790.1).

ein positives Echo.[12] *Erstklassig* sowohl im kulinarischen Angebot wie auch in der künstlerischen Ausschmückung präsentiert sich unser *Restaurant.* Es zählt zu den drei besten Gaststätten der Ausstellung und erfreut sich einer guten Auslastung.

Fazit: Unser Pavillon in Sevilla erregt sowohl was sein äusseres Erscheinungsbild anbelangt wie auch durch seinen Inhalt und Darbietungen Aufsehen. Der Schweizer Pavillon überrascht, erfreut, provoziert und stösst gelegentlich auf Ablehnung. Das den Kulturverantwortlichen vorschwebende kant'sche Leitmotiv der «Cur der Narretei» wurde konsequent umgesetzt, ich möchte beifügen mit der Freiheit des Narren.

So ist es denn nicht verwunderlich, dass unser Pavillon da und dort als elitär und heute seitens der Verantwortlichen als erklärungsbedürftig bezeichnet wird.[13] Dem wäre entgegenzuhalten, dass im Pavillon ein reiches Angebot an Führungen besteht, von dem allerdings wohl nur 10% der Besucher Gebrauch machen. Dies ist bei einer Fülle von über 100 Pavillons und einer an Weltausstellungen üblichen durchschnittlichen Besuchszeit pro Pavillon von ca. 15 Minuten weiter nicht verwunderlich. Meinen Bekannten, Freunden und hohen Besuchern aus der Schweiz empfehle ich stets, den Pavillon vorerst in aller Ruhe alleine zu besuchen, zumal ich davon ausgehe, dass dessen Inhalt und Botschaft für einen Landsmann ohne längere Erklärungen verständlich sein sollte. Alles in allem: Der Schweizer Pavillon ist sowohl in seiner äusseren Form wie seiner Botschaft gewagt, unkonventionell, wird diskutiert und findet grosse Beachtung. Wie ich im Verlaufe verschiedener Gespräche mit Ausstellungsbesuchern und im Quervergleich mit den Pavillons anderer Länder feststellen konnte, hebt er sich vorteilhaft vom Durchschnitt ab.[14]

12 *Zum Kulturprogramm des Schweizer Pavillons vgl. das Dossier* CH-BAR#J1.326-01#2005/289#38*.

13 *Im Juni 1992 wurden an einer Sitzung unter Vorsitz des Generalsekretärs des EDA, Rudolf Schaller, Massnahmen beschlossen, um die Inhalte des Schweizer Pavillons* «lesbarer und verständlicher» *zu machen, vgl. die Informationsnotiz des EDA an den Bundesrat vom 23. Juni 1992,* dodis.ch/62200.

14 *Für die schweizerische Beteiligung an anderen Weltausstellungen vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1507.

22

dodis.ch/61051

Notice du Chef du DFI, le Conseiller fédéral Cotti[1]

RAPPORT SUCCINCT DE LA DÉLÉGATION SUISSE À LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (CNUED)

Berne, 22 juin 1992

1. Introduction

Vous avez déjà eu communication, par notre note d'information du 14 juin 1992, d'un rapport intermédiaire concernant la participation de la Suisse à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement. Les déclarations suisses à la Plénière ainsi qu'au Sommet de la Terre y étaient annexées, de même que la déclaration interprétative transmise par la Suisse aux Nations Unies lors de la signature de la Convention cadre sur la biodiversité et la déclaration faite par notre pays lors de la signature de la Convention cadre sur le changement climatique.[2]

Le présent rapport en est une version d'une part abrégée, d'autre part complétée.

2. Les documents finaux de la CNUED

2.1. Agenda 21

L'essentiel du texte a trouvé une forme consensuellement acceptable par la communauté internationale. La Suisse aussi peut adhérer sans difficulté au contenu de ce texte – juridiquement non contraignant.

L'essentiel du travail de négociation avait été achevé à New York, lors de la dernière session du Comité préparatoire. La négociation restante la plus ardue portait sur deux chapitres, l'un concernant la question de la protection de l'atmo-

1 CH-BAR#E3001D#2001/154#362* (7.310.06.02). *Cette note d'information au Conseil fédéral est très probablement rédigée par le Secrétaire général du DFI, Walter Fust. Elle est transmise au Conseil fédéral, signée par le Chef du DFI, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, en date du 22 juin 1992. Le Conseil fédéral en prend connaissance lors de sa séance du 24 juin 1992, cf. le procès-verbal de discussion de la 22ème séance du Conseil fédéral,* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *La note d'information est envoyée par Walter Fust le 26 juin 1992 au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, au Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, au Directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE, l'Ambassadeur Fritz Staehelin, au Directeur de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage du DFI, Philippe Roch, à l'Ambassadrice de Suisse à Brasilia, Catherine Krieg, au Directeur de la Direction des organisations internationales du DFAE, l'Ambassadeur François Nordmann et au Chef de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU à New York, l'Ambassadeur Johannes Manz.*

2 *Pour le rapport intermédiaire du 14 juin 1992 et les annexes mentionnés, cf.* dodis.ch/61055.

sphère et l'autre celle du financement de la mise en œuvre de l'Agenda 21 dans son ensemble.

Pour mémoire, rappelons que le chapitre sur la protection de l'atmosphère était l'objet d'une obstruction systématique des pays producteurs de pétrole, obstruction heureusement déjouée «in fine» dans le cadre d'un texte restreint comportant néanmoins les références fondamentalement nécessaires au principe de précaution (precautionary principle), aux énergies renouvelables, aux politiques énergétiques, aux mesures administratives, sociales et économiques, aux politiques de transport. Cette conclusion est bienvenue par notre pays, qui a participé activement à sa réalisation.[3]

En matière de financement, la conclusion des discussions est favorable au point de vue de notre délégation: elle correspond à l'objectif du Conseil fédéral d'élever progressivement le niveau de son aide publique au développement, sans toutefois contraindre la Suisse à donner une définition chiffrée de cet objectif.[4]

Notons par ailleurs que la finalisation de l'Agenda 21 a permis de lancer le processus de négociation d'une Convention sur la désertification, dont les détails techniques seront arrêtés par la prochaine Assemblée générale des Nations Unies.[5]

2.2. Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement

Le texte adopté par la Conférence est celui qu'a présenté le Secrétariat de la CNUED au dernier jour de la dernière session du Comité préparatoire, le 4 avril à New York.[6] Ce texte représente le meilleur équilibre possible entre les diverses positions de négociation. D'un commun accord, les parties à la CNUED ont décidé de ne pas réouvrir la discussion dans ce domaine, sachant qu'il serait alors probablement impossible de la refermer. La Suisse s'est logiquement conformée à cette décision, bien que le résultat obtenu ne corresponde pas entièrement à celui que définissait son mandat.[7]

2.3. Principes pour la protection des forêts

La volonté des États de l'OCDE – dont la Suisse – d'obtenir qu'une Convention internationale sur la protection des forêts soit négociée s'est heurtée à celle des pays en développement – Malaisie, Indonésie et Inde surtout – qui refusent de voir l'une de leurs principales ressources soumise à accord international, ceci en vertu des principes de souveraineté nationale et de droit au développement socio-économique.

---

3 *Cf. à ce propos le rapport final de la délégation suisse à la CNUED du 11 septembre 1992,* dodis.ch/61094*, point 2.2.3.*

4 *Sur la situation budgétaire de la coopération suisse au développement, cf. DDS 1992, doc. 40,* dodis.ch/61423.

5 *Cf. la compilation thématique* Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1994), dodis.ch/T2310.

6 *Cf. le rapport final de la délégation suisse de la 4ème session du Comité préparatoire qui s'est tenue à New York du 2 mars au 4 avril 1992,* dodis.ch/61139. *Pour une évaluation du texte par la Direction des organisations internationales du DFAE, cf.* dodis.ch/63327.

7 *Cf. le PVCF N° 356 du 26 février 1992,* dodis.ch/61004.

Les 103 Cheffes et Chefs d'État et de gouvernement présents au Sommet de la Terre de Rio le 13 juin 1992, dont le Chef du DFI, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, qui représente la Suisse, dodis.ch/63354 (UN Photo/UN7565967).

Le document final consacré à ces Principes ne recommande pas formellement à l'Assemblée générale d'entamer une telle négociation, mais laisse cependant une telle possibilité ouverte.[8]

3. Les Conventions

3.1. Convention cadre sur le changement climatique[9]

Suite à d'importants efforts diplomatiques de la Suisse, un mouvement significatif d'une part des pays industrialisés (CH, Autriche et Liechtenstein ainsi que les Communautés européennes) est venu renforcer la valeur d'engagement de la Convention, et combler partiellement une lacune de cette dernière dans le domaine du calendrier à respecter pour la stabilisation des émissions de CO2.

C'est ainsi que, vendredi 12 au matin, j'ai signé la Convention cadre sur le changement climatique et fait une déclaration solennelle réitérant nos engagements à stabiliser d'ici l'an 2000 nos émissions de CO2 à leur niveau de 1990, rappelant l'importance des instruments économiques – dont la taxe CO2 – et celle de leur mise en œuvre harmonisée autant que possible au plan international.[10] Cette déclaration a été faite en présence des représentants de l'Autriche et

8 *Pour les questions négociées à la CNUED concernant la protection des forêts, cf. la compilation* dodis.ch/C2078.

9 *Cf. la compilation thématique* dodis.ch/T2074.

10 *La déclaration se trouve en annexe du rapport intermédiaire du 14 juin 1992,* dodis.ch/61055.

du Liechtenstein, qui la soutenaient aussi. Cette déclaration ne sera pas portée aux actes de la Convention.

Il est clair que notre initiative a encouragé les Communautés à préparer elles aussi une déclaration dans le même sens. Elles l'ont rendue publique samedi 13, après avoir à leur tour signé la Convention.

Nous nous félicitons de cette heureuse conclusion de nos efforts.[11] 154 États ont signé cette Convention.

3.2. Convention cadre sur la diversité biologique[12]

Au cours de la même cérémonie, j'ai signé cette Convention, l'assortissant d'une déclaration interprétative préparée à Berne.[13] Ici encore, la Suisse est très satisfaite de ce dénouement, l'essentiel de la communauté internationale – 156 États, à la notable exception des USA – ayant finalement opté pour l'adoption de cet instrument.

4. Déclarations de la Suisse[14]

Jeudi 10, dans le cadre de la Plénière de la CNUED, j'ai prononcé une allocution présentant l'essentiel de la position helvétique par rapport à la question du développement durable. Cette déclaration a été reçue avec grand intérêt. Il y était entre autre répété l'essentiel des engagements auxquels la Suisse entend se conformer.

Samedi 13, dans le cadre du Sommet de la Terre – segment à haut niveau de la CNUED – j'ai aussi eu l'occasion de prononcer une déclaration dans le même sens, soulignant par ailleurs la nécessité, pour assurer un développement durable, d'une plus grande équité dans le monde.

5. Suivi institutionnel et dossier genevois

La délégation suisse a accueilli avec satisfaction la décision de la CNUED de recommander à l'Assemblée générale de l'ONU de créer une Commission à haut niveau sur le développement durable. Cette Commission serait constituée sur un modèle proche de celui de la Commission des Droits de l'Homme, et devrait permettre un suivi de qualité aux décisions et recommandations adoptées par la Conférence.[15]

La délégation s'est fortement engagée en faveur de Genève, en proposant d'y installer le secrétariat de la Commission à haut niveau, ainsi que les secrétariats des deux Conventions. Les échos à cette proposition sont positifs, bien qu'il faille signaler que d'autres candidatures – New York en particulier – ont été déposées.

---

11 *Sur les efforts du Conseiller fédéral Cotti et du Ministre brésilien de l'éducation, José Goldemberg, pour faire aboutir les négociations sur la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques au printemps 1992, cf. DDS 1992, doc. 7,* dodis.ch/61093.

12 *Cf. la compilation thématique* dodis.ch/T2076.

13 *La déclaration se trouve en annexe du rapport intermédiaire du 14 juin 1992,* dodis.ch/61055.

14 *Les déclarations du Conseiller fédéral Cotti du 10 et 13 juin 1992 se trouvent en annexe du rapport intermédiaire du 14 juin 1992,* dodis.ch/61055.

15 *Pour le suivi institutionnel de la CNUED et la création de la Commission du développement durable, cf. la compilation* dodis.ch/C2179.

Conférence de presse du Conseiller fédéral Cotti, chef de la délégation suisse au Sommet de la Terre de Rio, à son retour le 22 juin 1992 à Berne. À droite, Marco Cameroni, Chef de la Division Presse et Information du DFAE, dodis.ch/63355 (CH-SNM LM-179778.17).

C'est l'Assemblée générale qui prendra la décision définitive concernant la localisation du Secrétariat de la nouvelle Commission.[16]

6. Suivi de la CNUED en Suisse

6.1. Aspects financiers

La Suisse ne s'est engagée à aucun effort financier qui ne puisse être couvert dans le cadre du plan financier de la Confédération actuellement en vigueur.

La CNUED a cependant permis de mesurer à nouveau l'ampleur des besoins des pays en développement, en particulier dans les domaines liés à la sauvegarde de leur environnement – de l'environnement mondial aussi. Or, ces besoins vont sans doute croître et la Suisse – dont les performances en matière d'aide publique au développement restent nettement inférieures à celles des autres pays européens

16 *Bien qu'une majorité de membres de l'Assemblée générale soit favorable à l'implantation à Genève, le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Gahli, décide en décembre 1992 d'installer le secrétariat de la Commission du développement durable à New York, cf. DDS 1992, doc. 56,* dodis.ch/62551.

– devrait à terme accepter d'assumer des efforts plus importants en matière de coopération internationale au développement.[17]

6.2. Suivi de la CNUED par l'administration

La préparation de la Conférence a déjà été l'occasion d'un remarquable effort de coopération entre les Offices fédéraux, appelés à constituer un cadre cohérent pour la défense d'une position suisse forte à Rio.[18] Cette démarche fructueuse n'est cependant de loin pas achevée et devra se poursuivre tant au plan national qu'au plan international.[19]

6.3. Suivi de l'Agenda 21 et coopération avec les milieux extérieurs à l'administration.

L'expérience de coopération avec les milieux extérieurs à l'administration, tant durant la préparation de la Conférence que par l'intégration d'un certain nombre d'experts externes dans la délégation officielle suisse, a été jugée très positivement par tous les partenaires.[20]

Le suivi de la CNUED, au plan national, impose la poursuite de la collaboration entre tous les groupes sociaux, économiques et politiques. Des propositions pour la forme et les moyens de cette coopération vous seront soumises en automne 1992.[21]

6.4. Rapport final de la délégation suisse à la CNUED

Ce document sera disponible dès le début juillet 1992, après consultation des Offices.[22] Il se concentrera sur une analyse horizontale des résultats de la CNUED et de ses conséquences pour la Suisse, le détail des négociations se trouvant déjà exposé pour l'essentiel dans les rapports des délégations suisses aux 3ème et 4ème sessions du Comité préparatoire (août 1991 et mars 1992).[23]

17 *Cf. les propositions de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE pour la mise en œuvre du suivi de la CNUED du 28 octobre 1992,* dodis.ch/62559.

18 *Cf. DDS 1991, doc. 1,* dodis.ch/56189, *et la compilation* dodis.ch/C2113.

19 *Cf. le PVCF N° 430 du 1er mars 1993,* dodis.ch/61432.

20 *Cf. la compilation* dodis.ch/C2073.

21 *Cf. la proposition du DFAE, du DFI et du DFEP du 11 février 1993 dans le PVCF N° 430 du 1er mars 1993,* dodis.ch/61432.

22 *Le rapport final de la délégation suisse à la CNUED n'est terminé qu'en septembre 1992, cf.* dodis.ch/61094.

23 *Cf. respectivement* dodis.ch/61033 *et* dodis.ch/61139.

23

dodis.ch/60948

Séance du DFF, de la BNS, du DFAE et du DFEP[1]

BRETTON WOODS – RÉUNION DE LA DÉLÉGATION CHARGÉE DES CONTACTS EXTÉRIEURS[2], BERNERHOF, 23 JUIN 1992

Berne, 24 juin 1992

M. le Conseiller fédéral O. Stich qui dirigeait la réunion a tout d'abord informé la Délégation que les entretiens qu'il avait eus avec son collègue autrichien[3] au Drei-Länder-Treffen de Sils Maria n'avaient rien apporté de concret.[4] L'Autriche souhaite demeurer dans le groupe de la Belgique où elle se considère relativement bien traitée, d'autant plus que la Suisse ne pourrait guère lui offrir mieux que ce qu'elle a déjà.[5] M. Stich a par ailleurs indiqué qu'il avait également rencontré le nouveau ministre français des Finances, M. Sapin, à qui il a demandé si la France serait prête à nous parrainer à nouveau au Conseil d'administration du FMI jusqu'à ce que la réorganisation de celui-ci entre en vigueur en novembre. Cette demande a été acceptée et des instructions en ce sens seront envoyées à l'administrateur français M. Landau, ce qui devrait le faire sortir de sa réserve actuelle.[6]

---

1 CH-BAR#E7115A#2000/385#489* (799.2.0). *Ce compte-rendu de la réunion du 23 juin 1992 est rédigé par le Chef de section Philippe Fontana, responsable des institutions financières multilatérales à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP. Le compte-rendu est visiblement rédigé à l'attention du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, et il est envoyé directement en copie à plusieurs membres de l'OFAEE ainsi qu'à l'Ambassade de Suisse à Washington. En outre, il est diffusé plus largement aux participants de la réunion, comme l'attestent les copies trouvées dans les dossiers de l'Administration fédérale des finances (AFF) du DFF et de la Banque nationale suisse (BNS), cf. respectivement le dossier* CH-BAR#E6100C#2003/394#44* (972.19) *et* CH-ASNB 312.6 Beitrittsgeschichte 1989-1992 (3.1/3012).

2 *Annotation dans le texte original:* Cf. Annexe I: Participants à la réunion. *Sont notamment présents lors de cette réunion le Conseiller fédéral Otto Stich, Chef du DFF, le Directeur de l'AFF Ulrich Gygi et son Vice-directeur Daniel Kaeser, le Président de la BNS Markus Lusser, l'Ambassadeur Imboden, le Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, le Directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE, l'Ambassadeur Fritz Staehelin, le Chef du Service économique et financier du DFAE, le Ministre Alexis Lautenberg et l'Ambassadeur de Suisse à Washington Edouard Brunner. Pour la liste complète des personnes participant à la réunion, cf. le facsimilé* dodis.ch/60948, *annexe I.*

3 *Ferdinand Lacina.*

4 *Pour la notice sur ces entretiens, cf.* dodis.ch/62037.

5 *Annotation dans le texte original:* L'Autriche dispose de l'administrateur-adjoint au FMI et depuis cet automne détiendra l'administrateur en rotation avec la Tchécoslovaquie à la Banque mondiale.

6 *La rencontre a lieu le 19 juin 1992 à Paris. Pour la notice préparatoire de l'AFF au Conseiller fédéral Stich du 19 juin 1992, cf.* CH-BAR#E6100C#2003/394#44* (972.19).

La Délégation a ensuite entendu un bref rapport de M. le Directeur U. Gygi et de M. le Président M. Lusser consacré à la rencontre qu'ils ont eue avant-hier avec l'Under Secretary for International Affairs des États-Unis, Mr. D. C. Mulford (Cf. Annexe II).[7] À cette occasion, ils ont informé leur partenaire américain des grandes lignes de la stratégie de la Suisse visant à créer une «constituency» avec la Pologne, la Turquie et certaines républiques asiatiques de l'ex-URSS. Mr. Mulford a répété que les États-Unis soutiendraient la revendication de la Suisse de disposer d'une représentation adéquate dans le cadre des institutions de Bretton Woods en demandant qui la Suisse serait prête à remplacer. La Suisse a-t-elle eu des contacts avec les pays du Maghreb? Serions-nous prêts de prendre l'un ou l'autre de ces pays dans notre groupe de vote afin de faire sauter la «constituency» iranienne?[8] MM. Gygi et Lusser ont répondu qu'ils avaient effectivement entendu des rumeurs sur d'éventuelles intentions de ces pays allant dans ce sens mais qu'ils n'avaient pas pu les vérifier et que la Suisse n'avait pas eu de contacts avec eux jusqu'ici. L'option d'un groupe de vote avec des pays islamiques leur paraissait d'ailleurs moins opportune que de discuter avec la Pologne et la Turquie. Cela d'autant plus que la France qui avait accepté de nous parrainer encore une fois ne verrait pas une telle manœuvre nécessairement d'un bon œil.[9] D'abord, les pays du Maghreb sont apparemment peu désireux de rejoindre une «constituency» de pays encore moins développés qu'eux (l'Afrique noire) et surtout les Africains auraient peur du poids que prendraient les pays du Maghreb dans leur groupe de vote. De manière générale, MM. Gygi et Lusser ont eu l'impression que Mr. Mulford a pu être convaincu que la Suisse obtiendra un groupe d'une façon ou d'une autre et a été visiblement intéressé par l'argument selon lequel l'attribution d'un siège à la Suisse, le dernier grand créancier devenu membre des institutions de Bretton Woods, permettrait de rétablir l'équilibre au Board, après l'attribution d'un 23ème siège à la Fédération de Russie et l'adhésion d'une vingtaine d'autres débiteurs potentiels.[10]

M. l'Ambassadeur E. Brunner a confirmé que la teneur de ces entretiens confirmait les échos qu'il avait eus lui-même lors d'un dîner avec l'administrateur américain au FMI, Mr. Th. C. Dawson: (i) Les États-Unis sont opposés, en principe, à un 24ème siège au FMI, mais on ne peut pas l'exclure absolument; (ii) une option possible pour la Suisse pourrait être de s'attaquer au groupe de vote des Nordiques qui n'a été renforcé que par les pays Baltes; (iii) l'option d'enlever un siège aux Africains est en tout cas exclue car il y a consensus qu'on n'y toucherait pas; (iv) il resterait encore l'option préférée des Américains: que l'Iran s'en aille. Au FMI,

7 *Sur la rencontre avec David Mulford, cf. la notice du Directeur de l'AFF Ulrich Gygi du 23 juin 1992,* dodis.ch/62605.

8 *Ces options sont déjà évoquées par l'Ambassadeur Brunner dans un télex du 11 mars 1992,* dodis.ch/62569. *Elles sont discutées en détail lors d'une séance précédente de cette délégation, le 15 mai 1992, cf.* dodis.ch/62501. *Mulford les reformule encore lors de sa rencontre avec le Directeur de l'AFF Gygi et le Président de la BNS Markus Lusser le 22 juin 1992, cf.* dodis.ch/62605.

9 *Sur le soutien de la France à la candidature suisse, cf. la notice de l'AFF sur l'entretien du Conseiller fédéral Stich et du Président Lusser avec le Ministre français de l'économie et des finances Pierre Bérégovoy et avec le Gouverneur de la Banque de France Jacques de Larosière du 13 mars 1990,* dodis.ch/54924.

10 *Cet argument est notamment développé dans le télex du 9 janvier 1992 de l'Ambassadeur Brunner, et dans le rapport du 20 mars 1992 du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Imboden, cf. respectivement* dodis.ch/57940 *et* dodis.ch/61243.

Le Chef du DFF, le Conseiller fédéral Otto Stich, le Président de la BNS Markus Lusser et la Directrice du FMI Helen Junz (de gauche à droite) lors de la conférence de presse consacrée à l'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods, le 24 mars 1992 à Berne, dodis.ch/63356 (CH-SNM LM-179775.4).

l'Iran n'a jamais augmenté sa quote-part, d'où sa faiblesse, ce qui offre une chance à la Suisse de lui ravir son siège. Il existe alors deux possibilités: (i) l'Iran garderait son siège à la Banque ou (ii) l'Iran le perdrait également, au bénéfice, par exemple, de la Suisse.

Le point central de l'ordre du jour a cependant été de discuter de la stratégie à suivre dans les négociations avec la Pologne et la Turquie afin de s'assurer la meilleure représentation possible dans les Conseils d'administration des institutions de Bretton Woods.[11]

Pour M. le Conseiller fédéral Stich, l'idéal serait bien entendu d'obtenir les deux sièges d'administrateurs au FMI et à la Banque. Selon lui, cependant, il faut être réaliste et l'on pourra s'estimer heureux d'en obtenir un et demi, c'est-à-dire un administrateur en permanence au FMI et un en rotation à la Banque.[12]

M. le Directeur Gygi a insisté, pour sa part, sur le fait qu'aucun pays n'accepterait de participer à un groupe de vote avec la Suisse aux mêmes conditions que

11 *Cette stratégie est mise en place par la Délégation chargée des contacts extérieurs lors de la séance du 15 mai 1992, cf.* dodis.ch/62501.

12 *Cf. la notice de l'AFF du 11 juin 1992,* dodis.ch/60948*, annexe.*

celles dont il bénéficie déjà présentement. La Pologne a dit oui à condition d'être clairement le numéro deux.[13] Il sera difficile à la Suisse de prétendre conserver à la fois les administrateurs au FMI et à la Banque alors que la Belgique, qui dispose d'une quote-part plus élevée que la nôtre, se contente d'un administrateur-adjoint en rotation à la Banque. Or le temps presse. Si l'on n'arrive pas à conclure à la mi-juillet, avant les vacances d'été, la Suisse risque de se retrouver sans rien au moment de la réorganisation des Conseils d'administration en septembre. C'est pourquoi M. Ith a préparé une série de scénarios montrant les diverses options existantes en matière de représentation aux Conseils d'administration au FMI et à la Banque mondiale (Cf. Annexe III).[14] Le scénario I serait une «constituency» avec la Pologne, la Turquie et les républiques asiatiques; le scénario II verrait un renforcement de ce groupe de vote par la Roumanie; la version a) serait celle où nous conserverions les deux administrateurs tandis que la version b) serait celle où nous aurions l'administrateur en rotation ou l'administrateur-adjoint en rotation à la Banque mondiale.

M. l'Ambassadeur N. Imboden a tenu à relativiser les craintes des représentants du Département fédéral des finances. Nous nous trouvons en meilleure position qu'ils le pensent. Nous sommes en mesure d'offrir aussi bien à la Pologne qu'à la Turquie une meilleure position que celle dont ils disposent actuellement dans leur groupe de vote respectif. D'ailleurs les deux pays n'ont pas d'alternative s'ils entendent améliorer leur position. Il ne faudrait pas se limiter à leur offrir une meilleure représentation au sein des institutions de Bretton Woods. On peut aussi leur offrir autre chose comme par exemple un debt swap (Pologne).[15] Mais il est vrai que le temps presse. C'est pourquoi, on devrait rapidement les mettre au clair sur le tarif de leur participation dans un groupe de vote dirigé par la Suisse sans céder dès maintenant sur la question des deux administrateurs.

M. le Vice-Directeur D. Kaeser a indiqué qu'un sondage très discret avait été fait avec la Roumanie et qu'il avait obtenu une réponse très prudente de leur part. À cela, M. le Directeur Gygi a ajouté que si les Roumains devaient participer avec la Suisse à un groupe de vote, il serait d'autant plus important de disposer d'une position de retrait.[16]

M. le Directeur F. Staehelin a, pour sa part, indiqué qu'il ne sera pas facile de diriger un groupe aussi hétérogène que celui qui est proposé mais que cela était possible à condition que l'on détienne l'administrateur. Mais si l'on doit céder ce poste à la Banque mondiale soit à la Pologne soit à la Turquie, il sera difficile de tenir la promesse qui a été faite à la gauche et aux NGOs et qui s'est concrétisée par l'article 6 dans la Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods.[17] Pourrait-on, à cet égard, imaginer que ce soit la Po-

13 *Cf. la notice du Vice-directeur de l'AFF Daniel Kaeser sur la visite d'une délégation de l'AFF et de l'OFAEE en Pologne du 7 avril 1992,* dodis.ch/60930.

14 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/60948.

15 *À propos d'un* debt swap *de la Suisse en faveur de la Pologne, cf. le rapport du 6 mai 1992 de la mission de l'OFAEE en Pologne,* dodis.ch/61986.

16 *Sur les contacts avec la Roumanie, cf.* dodis.ch/62724 *et* dodis.ch/63815.

17 *L'article 6 stipule* «Pour toute décision ou prise de position concernant les pays en voie de développement, établies dans le cadre des institutions de Bretton Woods, la Suisse s'inspire des principes et des objectifs de sa politique de développement»*, cf. la* Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods *du 4 octobre 1991, FF, 1991, III,*

logne ou la Turquie qui se charge de défendre notre politique de développement à la Banque? M. le Secrétaire d'État J. Kellenberger a aussi exprimé sa préférence que l'on poursuive l'option maximaliste avant de faire d'éventuelles concessions. À cela, M. le Conseiller fédéral Stich a répliqué que l'on n'a jamais insisté pour avoir absolument l'administrateur à la Banque et qu'il n'avait toujours été question que du FMI. C'est là que l'on doit défendre la position en priorité. D'ailleurs, pour M. le Président Lusser, il ne fait pas de doute que pour un pays industrialisé le FMI est plus important que la Banque mondiale.[18]

M. le Directeur Staehelin a ensuite demandé quand on aurait à considérer les options Ib/IIb.[19] M. l'Ambassadeur Imboden a estimé, pour sa part, qu'avec ce que l'on a déjà à offrir le moment n'est pas venu de céder sur notre position maximaliste. Il sera toujours temps, si l'on devait aboutir à une crise dans une quinzaine de jours, de revoir notre position. On pourra, mais alors seulement, considérer que notre siège au FMI a la priorité.

M. l'Ambassadeur Brunner a insisté pour sa part que le scénario II devrait être préféré au premier. C'est une forme de réassurance que de pouvoir compter sur la Roumanie.[20] Avec elle, le groupe de vote disposerait d'une quote-part de 3,81% au lieu de seulement 3,37% ou 3,55% et nous serions par conséquent moins vulnérables si l'un des pays devait quitter notre «constituency». Par ailleurs, le fait de prendre un pays à trois différents groupes européens n'affaiblira aucun d'entre eux de manière substantielle et l'équilibre pourra être maintenu. Il existe une différence substantielle entre la quote-part de la Pologne et celle de la Turquie, la première étant au moins le double de la seconde.[21] Cela justifie un traitement plus favorable de la Pologne. D'un autre côté, la Turquie amènera avec elle les républiques asiatiques, ce qui justifie à son tour un traitement plus favorable que la Roumanie, même si cette dernière a une quote-part légèrement plus élevée au FMI (mais pas à la Banque mondiale).[22] La Pologne n'a aucune ambition de faire de la politique de développement car elle n'en a ni les moyens ni les connaissances nécessaires. C'est donc nous qui, par notre administrateur-adjoint, lorsque nous ne disposerons pas d'un administrateur, continuerons de la faire. Il n'y a donc pas trop de risque pour nous. Pourquoi par conséquent ne pas accepter l'idée d'une rotation?

M. le Secrétaire d'État Kellenberger a suggéré, compte tenu des vues divergentes entre les Finances, d'une part, et les autres Départements, d'autre part, et compte

---

pp. 1543–1544. Sur le débat au Conseil national en lien avec la politique de développement de la Suisse du 17 septembre 1991, cf. DDS 1991, doc. 40, dodis.ch/58258.

18 *Sur les objectifs de la Suisse, cf. les documents préparés pour le lancement des rencontres exploratoires en janvier 1990, DDS 1990, doc. 1,* dodis.ch/54926, *la documentation en annexe de* dodis.ch/ 55769, *ainsi que la compilation thématique* Adhésion aux institutions de Bretton Woods (1989–1993), dodis.ch/T1721.

19 *Pour les différentes compositions de groupe de vote discutées lors de cette séance, cf. le facsimilé* dodis.ch/60948, *annexes.*

20 *Les deux scénarios II, A et B, prévoient un groupe de vote dirigé par la Suisse, accompagnée de la Pologne, la Turquie et la Roumanie et de cinq pays de la CEI, cf. le facsimilé* dodis.ch/60948, *annexes.*

21 *Respectivement, pour la Pologne, 0,70% au FMI et 0,72% à la BIRD, et 0,44% et 0,48% pour la Turquie.*

22 *La Roumanie possède une quote-part de 0,54% au FMI et de 0,26% à la BIRD.*

tenu du fait que l'OFAEE et la DDA n'avaient pas eu l'occasion de se concerter sur cette question, que la Délégation retourne négocier sur la base des options Ia ou IIa. Il sera toujours temps à son retour de revenir sur la question d'une rotation à la Banque si nécessaire mais alors seulement sur la base de conditions strictes qui devraient être acceptées par les Polonais pour prix d'une telle rotation, à savoir qu'ils devraient alors se plier aux options suisses en matière de politique de développement à la Banque pendant leur mandat d'administrateur. M. l'Ambassadeur Brunner a tenu toutefois à rappeler qu'il fallait agir vite. Car si la Suisse n'était pas en mesure de créer un groupe de vote elle risquerait bien de se retrouver dans la même position que l'Afrique du Sud, c'est-à-dire exclue des Conseils d'administration.[23] Ce serait alors le pire qui puisse nous arriver. La Belgique ne nous a jamais offert de participer à son groupe car elle a peur de nos exigences éventuelles et les Pays-Bas nous offriraient au mieux un «advisor». Nos exigences tout au long des négociations en vue de l'adhésion ne nous ont pas créé que des amis. Il faut donc faire attention.[24]

Il a été convenu, suivant la suggestion de M. le Secrétaire d'État Kellenberger, au vu de l'opposition de l'OFAEE et de la DDA que la Délégation devant se rendre en Turquie les 24 et 25 juin négocie sur la base d'un mandat maximaliste.[25]

M. le Conseiller fédéral Stich, passant au point de l'ordre du jour suivant – la lettre de M. le Conseiller fédéral J.-P. Delamuraz[26] – a estimé qu'il n'avait pas outrepassé ses compétences mais avait surtout voulu éviter de perdre du temps et décharger le Conseil fédéral de l'obligation d'une question mineure. D'ailleurs, les autres offices concernés avaient eu l'occasion de participer à toutes les missions importantes et qu'il n'avait jamais cherché à faire des choses derrière leur dos.[27]

Sous divers, M. le Vice-Directeur Kaeser a suggéré à M. le Conseiller fédéral Stich d'envisager des contacts aussi bien avec le Canada qu'avec le Royaume-Uni, deux membres des G7, dans ce dernier cas parce que Londres paraît plutôt «cool» à l'égard de notre revendication de prendre place dans les Conseils d'administration. M. le Ministre A. Lautenberg a, pour sa part, noté que son Département avait reçu des demandes relatives à la «constituency» suisse de la part de certaines républiques asiatiques. Il a été convenu qu'on leur répondrait une fois que les négociations avec la Turquie auront été achevées.[28] M. Ith a finalement remarqué

23 *Sur la position de l'Afrique du Sud dans les institutions de Bretton Woods, cf. la notice du Secrétaire d'État Blankart du 14 juillet 1992,* dodis.ch/62100.

24 *À propos de l'attitude de la Belgique, cf. le télex N° 870 de l'Ambassade de Suisse à Washington sur l'entretien entre le Vice-directeur de l'AFF Daniel Kaeser et le Directeur exécutif de la Belgique à la Banque mondiale, Bernard Snoy, du 31 juillet 1992,* dodis.ch/62729.

25 *Pour la discussion du 25 juin 1992 à Istanbul, cf. la notice de l'AFF du 30 juin 1992,* dodis.ch/60946.

26 *Lettre du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, au Conseiller fédéral Stich du 22 juin 1992,* dodis.ch/62603.

27 *La controverse entre les Conseillers fédéraux Delamuraz et Stich porte sur la nomination du représentant de la Suisse auprès des institutions de Bretton Woods, cf. le dossier* CH-BAR# E6100C#2003/394#44* (972.19).

28 *Lors du voyage en Arménie, au Kirghizistan et au Kazakhstan de l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, Jean-Pierre Ritter, ses hôtes soulignent leur intérêt pour le groupe de vote de la Suisse, cf. les deux télex du 8 mai 1992,* dodis.ch/61147 *(Arménie) et du 6 juin 1992,* dodis.ch/60853 *(Kazakhstan et Kirghizistan).*

que l'on pouvait soit attendre que les États-Unis acceptent la 9ème augmentation des quotes-parts, soit se montrer actif et accepter dès maintenant l'augmentation de notre quote-part. Il a été considéré que cette question était en fait relativement secondaire mais qu'il pouvait être judicieux d'attendre car il n'était pas clair si la question du 3ème amendement de statuts du FMI qui lui est liée et qui n'a pas fait l'objet d'un message au Parlement nécessiterait, en cas d'acceptation par la Suisse avant les États-Unis, une ratification par notre Parlement. Dans le cas, cependant, où nous attendrions passivement que ce 3ème amendement entre en vigueur, ce qui serait le cas s'il était d'abord ratifié par les États-Unis, une ratification par le Parlement suisse ne se révélerait plus nécessaire.[29]

29 *Sur la 3ème révision des statuts du FMI, cf. le PVCF N° 1759 du 16 septembre 1992,* dodis.ch/60812. *Pour la suite des négociations concernant le groupe de vote suisse, cf. DDS 1992, doc. 28,* dodis.ch/61195*, doc. 31,* dodis.ch/60621 *et doc. 41,* dodis.ch/62733. *Pour un aperçu complet, cf. la compilation thématique* Adhésion aux institutions de Bretton Woods (1989–1993), dodis.ch/T1721.

24

dodis.ch/61220

Notiz der Politischen Abteilung II des EDA[1]

LIBYEN: BILATERALE BEZIEHUNGEN, UNO-SANKTIONEN[2]

Bern, 25. Juni 1992

Bilaterale Beziehungen (Zusammenfassung)

Die Beziehungen mit Libyen dürfen als korrekt bezeichnet werden. Im Zusammenhang mit dem Besuch von Jadalla Azouz Al-Talhi, libyscher Minister für Schwerindustrie, am 13. August 1991 in Bern hatte sich einmal mehr gezeigt, wie sehr Libyen am Ausbau dieser Beziehungen gelegen ist.[3] Ein Treffen auf Aussenministerebene wird libyscherseits angestrebt.

Die Schweiz beteiligt sich an den gegenüber Libyen verhängten UNO-Sanktionen.[4] Unser Land wurde libyscherseits auch angegangen, im Zusammenhang mit diesen Sanktionen ihre Guten Dienste zur Verfügung zu stellen.[5]

Die Schweizerkolonie in Libyen reduzierte sich in der Folge der UNO-Sanktionen von rund 60 Personen auf rund die Hälfte. *Über die gegenseitige Visumspflicht* hinaus beschloss der BR am 15. Juni 1992, u. a. auch *libysche Flugpassagiere auf der Durchreise in der Schweiz der Visumspflicht zu unterstellen.*[6]

Gemäss BAWI gibt es keine schweizerischen Investitionen in Libyen.[7] Aktive, vor Ort präsente Schweizer Firmen sind u. a.: ABB, Swissair, Bühler. Im Ingenieur- und Bausektor sind einige Firmen aktiv. *ABB* hat einen uns nicht näher bekannten *Grossauftrag* mit Libyen in Bearbeitung. Erinnert sei an den Kauf der Raffinerie von Collombey durch Tamoil, eine libysche Firma, welche 65% des Kapitals be-

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1641* (B.15.21). *Diese Notiz wurde von André Brandel von der Politischen Abteilung II des EDA verfasst und vom Abteilungschef, Botschafter Pierre-Yves Simonin, unterzeichnet. Die Notiz wurde im Hinblick auf den Arbeitsbesuch des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, in London am 6. Juli 1992 an die Politische Abteilung I übermittelt. Für den Besuch von Staatssekretär Kellenberger bei der britischen EG-Präsidentschaft vgl. den Wochentelex 29/92 vom 13. Juli 1992,* dodis.ch/61265, *Punkt 1. Kopien der Notiz gingen an Staatssekretär Kellenberger, Botschafter Simonin, an den stv. Abteilungschef der Politischen Abteilung II, Denis Feldmeyer, an den Verfasser selbst sowie an das Politische Sekretariat des EDA.*

2 *Für eine ausführliche Übersicht über die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit Libyen vgl. die Notiz in der Beilage, Faksimile* dodis.ch/61220.

3 *Vgl.* dodis.ch/58900.

4 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 674 vom 15. April 1992,* dodis.ch/60776, *sowie die thematische Zusammenstellung,* dodis.ch/T2192. *Vgl. ferner DDS 1992, Dok. 16,* dodis.ch/58969, *Punkt V.*

5 *Vgl. dazu die Notiz der Direktion für internationale Organisationen vom 7. April 1992,* dodis.ch/63312, *sowie die Notiz der Politischen Abteilung II des EDA vom 25. Mai 1992,* dodis.ch/63304.

6 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1144 vom 15. Juni 1992,* dodis.ch/60707, *Punkt 8.*

7 *Zu den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Libyen vgl. die Notiz des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD vom 7. August 1991,* dodis.ch/58901.

sitzt. Migros hat einen Vertrag für die Verteilung des raffinierten Öls abgeschlossen. Die bis zur Übernahme der Raffinerie durch Tamoil rückläufigen Erdölimporte aus Libyen sind wieder angewachsen. 1991 hat die Schweiz aus *Libyen für 469,1 Mio. Fr. Energieträger (Erdöl) importiert, was praktisch den Gesamtimport aus Libyen darstellt.* Exportiert wurden im gleichen Jahr Güter für 93,2 Mio. Fr. Ein denkbares *Erdölembargo im Zusammenhang mit den UNO-Sanktionen hätte Auswirkungen auf die Versorgung der Schweiz im Umfang zwischen 15 und 22% des Gesamtbedarfs von Erdöl und Erdölendprodukten.*[8]

Mit Libyen wurde 1972 ein *Luftverkehrsabkommen* abgeschlossen.[9] Swissair fliegt 3 Mal in der Woche nach Tripolis, und drängt auf zusätzliche Flüge in die libysche Hafenstadt Benghazi, bis heute ohne Erfolg.

Laut unseren Angaben gibt es mit Libyen weder eine Entwicklungszusammenarbeit noch humanitäre Hilfe, auch werden keine Stipendien abgegeben.

Die Schweiz nimmt seit 1984 *die konsularischen Interessen Neuseelands* in Libyen wahr.[10] *Kanada* hat die Schweiz Ende Mai 1992 angefragt, *ihre konsularischen Interessen* an Stelle von Dänemark in Libyen *zu wahren.* Der BR hat sein grundsätzliches Einverständnis dafür gegeben. Praktische Abklärungen sind noch im Gange.[11]

Die *Ausbildung libyscher Piloten durch die Swissair (auf Flugsimulatoren)* erfolgte noch 1990 in drei Gruppen. Das zuständige BAZL wurde seinerzeit nicht konsultiert. Die Swissair wurde daraufhin gebeten, in politisch heiklen Fällen über Ausbildungspläne für ausländische Piloten vorgängig das BAZL zu orientieren, um seinerseits unser Departement begrüssen zu können. *In allen übrigen Fällen von gewünschter Ausbildung libyscher Piloten* hat unser Departement diese als neutralitätspolitisch bedenklich und zum jeweiligen Zeitpunkt als politisch unerwünscht bezeichnet.[12]

Im Falle von Libyen besteht *seit 1955 ein schweizerisches Exportverbot für Kriegsmaterial.*[13] Nach den Sanktionsbeschlüssen des UNO-Sicherheitsrates haben wir hier jedoch eine eigene Rechtsgrundlage (Verordnung) geschaffen. Diese dehnt das Verbot für Kriegsmaterial auf Hilfsmittel, Ausrüstungen, Lizenzen und technische Unterstützung für die Herstellung von Kriegsmaterial aus. *Für «dual-use»-Güter (ABC-Verordnung) werden Exportgenehmigungen nur erteilt, wenn der zivile Endverbrauch hundertprozentig feststeht.* Seit dem Inkrafttreten der Notverordnung (18.2.1992) haben wir keine Gesuche für Libyen zu behandeln gehabt (aus Notiz PA III vom 23. Juni 1992 betreffend Non-Proliferation und Kriegsmaterial).[14]

---

8 *Vgl. dazu die Notiz des BAWI vom 2. Dezember 1991,* dodis.ch/58025.

9 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Arabischen Republik Libyen über den regelmässigen Luftverkehr *vom 11. Juni 1971, AS, 1973, S. 276–285.*

10 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2023-01A#2003/332#1891* (f.841.44).

11 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1129 vom 15. Juni 1992,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1020* (4.10prov.).

12 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#681* (A.16.41.1.10).

13 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1854 vom 8. November 1955,* dodis.ch/10961, *sowie DDS, Bd. 20, Dok. 36,* dodis.ch/10920.

14 *Für die* Verordnung über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen *vom 12. Februar 1992 vgl. AS, 1992, S. 409–441 sowie das BR-Prot. Nr. 241 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/60810. *Für die Notiz der Politischen Abteilung III des EDA vgl.* dodis.ch/63606.

Vollzug der UNO-Sanktionen durch die Schweiz

In der Resolution 748 des UNO-Sicherheitsrates vom 31. März 1992 wurden alle Staaten, auch UNO-Nichtmitgliedstaaten, zur Mitwirkung an allen Zwangsmassnahmen aufgefordert.[15] Dem UNO-Generalsekretär[16] wurde am 15. Mai 1992 Bericht über die von der Schweiz getroffenen Massnahmen erstattet (Luftverkehrssperre, das Verbot der Ausfuhr von Waffen und Bestandteilen sowie zur Herstellung dieser Produkte, Reduktion zweier Einheiten des libyschen Volksbüros in Bern, Verbot der allgemeinen Geschäftstätigkeit der Büros der Libyan Arab Airlines in Zürich und Genf, zusätzliche Massnahmen im Visumbereich).[17] Einzig die verlangte Bewegungsfreiheit des dipl. und kons. Personals wurde, wie übrigens von den meisten massgebenden Staaten auch nicht, nicht zuletzt aus praktischen Gründen, nicht angewendet. Im Zusammenhang mit einer Personalreduktion der libyschen UNO-Vertretung in Genf steht eine verlangte Stellungnahme der UNO in Genf noch aus.[18]

Letzte Entwicklungen in der UNO-Sanktionsfrage

Der libysche Aussenminister Beshari hat am Rande einer Konferenz der blockfreien Staaten in Indonesien erklärt, Libyen werde die Resolution 731[19] (welche der Resolution 748 zugrundeliegt) insofern erfüllen, als es jegliche Beziehungen zu Gruppen und Organisationen abbrechen werde, die in den internationalen Terrorismus verwickelt seien. Ferner könne sich eine UNO-Kommission davon überzeugen, dass es in Libyen keine Ausbildungslager für Terroristen gebe. *Beshari bekräftigte gleichzeitig die Weigerung Libyens, die beiden für den Anschlag auf das PAN AM Flugzeug beschuldigten Libyer*[20] *auszuliefern.*

Am 9. Juni 1992 fand in Genf ein *Treffen zwischen Libyen und Grossbritannien* statt. Libyen händigte Grossbritannien Material im Zusammenhang mit der (von Libyen unterstützten) IRA aus. *Wurde diese Geste von Grossbritannien als ein Schritt in die richtige Richtung interpretiert?* Letzten Meldungen zufolge soll der libysche Allgemeine Volkskongress am 23. Juni 1992 eine Resolution verabschiedet haben, wonach die beiden als Attentäter im Fall Lockerbie verdächtigten Libyer vor ein «gerechtes und faires Gericht» unter Aufsicht der UNO oder der Arabischen Liga gestellt werden könnten. *Die Forderung nach Auslieferung der beiden wurde damit nicht erfüllt,* die Möglichkeit eines Prozesses in den USA oder in Grossbritannien aber nicht explizit ausgeschlossen.[21]

Eine Ausdehnung der bestehenden Sanktionen kann nicht ausgeschlossen werden, mit dem Ziel verbunden, allen Sanktionsforderungen Nachdruck zu verleihen.

15 *Resolution Nr. 748 des UN-Sicherheitsrats vom 31. März 1992,* UN doc. S/RES/748.

16 *Boutros Boutros-Ghali.*

17 *Vgl.* dodis.ch/63395.

18 *Vgl. dazu die Dossiers* CH-BAR#E2023A#2003/421#3476* (o.713.60.Libye) *und* CH-BAR#E2210.5#1998/8#123* (370.1).

19 *Resolution Nr. 731 des UN-Sicherheitsrats vom 21. Januar 1992,* UN doc. S/RES/731.

20 *Lamin Chalifah Fhimah und Abdel Basset Ali al-Megrahi.*

21 *Vgl. dazu die Dossiers* CH-BAR#E2200.165A#2013/36#34* *und* CH-BAR#E2200.165A#2013/36#35* (364.0).

Mögliche Auswirkungen der UNO-Sanktionen gegenüber Libyen

Die *verhältnismässig massvollen Reaktionen Libyens auf die ebenfalls relativ milden Sanktionen,* lassen darauf schliessen, dass Oberst Gaddafi an einer Normalisierung seiner Aussenbeziehungen gelegen ist. Diese Haltung wurde erst kürzlich wieder durch Erklärungen des libyschen Aussenministers bestätigt. AM Beshari schlug dabei in einer Fernsehrede einen versöhnlichen Ton gegenüber dem Westen an. Er erklärte, Libyen wolle seine Beziehungen mit allen Staaten der Welt – die USA, Grossbritannien und Frankreich eingeschlossen – verbessern.

Bekanntlich hat Mitte Juni 1992 eine staatlich kontrollierte Zeitung und die offizielle Nachrichtenagentur Libyens den Revolutionsführer Gaddafi kritisiert; sie verlangten die Verfolgung der wahren Interessen des Landes anstelle der panarabischen Fata Morgana.

Beobachter spekulieren im Zusammenhang mit der vorgenannten Entwicklung in Libyen bereits mit einer Ablösung an der Spitze des Wüstenstaates. Die wahrscheinlich ungelöste Nachfolgefrage würde Libyen vor grosse Probleme stellen. Libyen ist Mitglied der Arabischen Liga und der Union du Maghreb Arabe (UMA), eine Vereinigung, welche bislang keine nennenswerten Resultate vorzeigen kann. Eine Radikalisierung der politischen Führung Libyens (militärisch ev. sogar fundamentalistisch), zusammen mit der Entwicklung in Algerien, aber auch jenen in Tunesien und Ägypten, wäre für die Region ein grosser Rückschritt. Die im Aufbau begriffene Zusammenarbeit der Maghrebstaaten mit den europäischen Mittelmeeranrainern (Gruppe 5 plus 5) d. h. die fünf UMA-Staaten zusammen mit Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und auch Malta litte unter einer Verschlechterung der politischen Situation in der Region. *Nachdem in dieser Zusammenarbeit auch Sicherheitsfragen in der Mittelmeerregion besprochen werden sollen, wäre von britischer Seite interessant in Erfahrung zu bringen, was Grossbritannien von dieser Zusammenarbeit hält.*

Eine baldige Lösung der UNO-Sanktionsfrage (namentlich eine verbindliche Garantie Libyens seiner Abkehr von jeglichem internationalen Terrorismus) dürfte m. a. W. vor allem im Interesse der europäischen Staaten, auch Grossbritanniens und der USA liegen *(mehrere Tausend Briten und auch Amerikaner sollen in Libyen namentlich im Erdölsektor arbeiten).* Die Aufhebung des amerikanischen Handelsembargos wäre für die wirtschaftliche Entwicklung Libyens von grosser Wichtigkeit.

Die Schweiz selbst ist daran interessiert, dass der Maghreb wirtschaftlich gesundet und entwickelt wird. Ein weiteres Abdriften einzelner Länder in der Region dürfte früher oder später zunehmende Emigration in den Norden, auch in unser Land, mit sich bringen.[22]

22 *Vgl. dazu die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Mittelmeerraum an der Botschafterkonferenz im August 1992,* dodis.ch/55900. *Zu den Folgen der politischen Situation Algeriens auf die Migration in die Schweiz vgl. DDS 1992, Dok. 44,* dodis.ch/61255.

25

dodis.ch/61286

Rede des Vorstehers des EFD, Bundesrat Stich, an der Plenarsitzung der FATF in Lugano vom 25. Juni 1992[1]

FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING

Lugano, 25. Juni 1992

I. Einleitung

Es ist mir eine besondere Freude, die Delegierten der Financial Action Task Force on Money Laundering als bedeutendste internationale Gruppe zur Koordinierung der Massnahmen im Kampf gegen die Geldwäscherei zum Abschluss des schweizerischen Präsidialjahres hier in Lugano begrüssen zu dürfen.[2] Mein Willkommen gilt auch den hier versammelten Gästen und den Medienvertretern.

Lugano ist nicht nur eine landschaftlich wunderschön eingebettete Stadt, sondern einer der drei wichtigsten Finanzplätze der Schweiz. Seine Besonderheit besteht unter anderem darin, dass er im Vergleich zu den beiden anderen Finanzzentren, Zürich und Genf, eine ausserordentlich rapide Entwicklung durchgemacht hat. Dies ist seiner geographischen Lage und dem Umstand zu verdanken, dass seine Ausstrahlung den mediterranen Raum erfasst, der seinerseits ein enormes Wachstum erfahren hat. Andererseits kommt der *Bedeutung des Finanzdienstleistungssektors* in unserem Land ganz allgemein ein grosses volkswirtschaftliches Gewicht zu.[3] Die Wertschöpfung des Bankensektors ist im Rahmen des Bruttosozialproduktes in der Schweiz mit 8,8% im Vergleich zu anderen Staaten sehr hoch. Die Gründe für das stetige Wachstum sind die langjährigen günstigen Rahmenbedingungen und der hohe Stand des Know-how im Dienstleistungssektor.

Der Ruf eines international bedeutenden Finanzplatzes bringt der Schweiz und damit auch Lugano aber nicht nur Anerkennung und Sonnenschein, son-

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#7080* (C.41.129.1.1). *Diese Rede wurde von Elisabeth Guyer-Troxler verfasst, die im Finanz- und Wirtschaftsdienst des EDA für Geldwäscherei zuständig war und auch den Bericht über das Lugano-Treffen verfasst hatte, vgl.* dodis.ch/61251. *Die schweizerische Delegation für die Plenarsitzung der Financial Action Task Force (FATF) wurde vom stv. Direktor der Eidgenössischen Bankenkommission, Daniel Zuberbühler, geleitet und bestand aus dem Chef der Sektion für Wirtschaftsstrafrecht, Strafprozessrecht und internationale Fragen des Strafrechts des Bundesamts für Justiz des EJPD, Mark Pieth, dem Mitarbeiter der Abteilung Währung, Wirtschaft, Finanzmärkte des EFD, Riccardo Sansonetti, sowie Minister Alexis Lautenberg und Elisabeth Guyer-Troxler, Chef bzw. Mitarbeiterin des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA.*

2 *Der Bundesrat ermächtigte Minister Lautenberg am 10. April 1991, den Vorsitz der FATF zu übernehmen, vgl. das BR-Prot. Nr. 651 vom 10. April 1991,* dodis.ch/58230. *Für die Ziele und die geplanten Massnahmen unter dem schweizerischen Vorsitz vgl. das Protokoll der Sitzung des EFD vom 17. April 1991,* dodis.ch/59407.

3 *Zur Bedeutung und zum Wandel des schweizerischen Finanzsektors vgl. auch das Referat des Direktors der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Ulrich Gygi, vom 24. November 1992,* dodis.ch/58987.

dern auch Schattenseiten und manchmal gar Gewitter.[4] Damit jedoch möglichst wenig Wolken entstehen, gilt es, einerseits die *Rahmenbedingungen* zugunsten des Finanzsektors so *effizient* und *stabil* wie möglich zu gestalten. Andererseits ist mittels einer *wirksamen Finanzmarktaufsicht* dafür zu sorgen, dass illegale Operationen abgewehrt oder zumindest eingedämmt werden, ohne die legalen Geschäfte zu behindern.

II. Die internationale Bedeutung der Financial Action Task Force

Geldwäscherei ist vorab ein grenzüberschreitendes Phänomen, weshalb der *internationalen Zusammenarbeit* eine vorrangige Bedeutung zukommt. Wie im ersten Bericht der FATF vom Februar 1990 ausgeführt wird, bestanden bereits vor dem Erlass der 40 Empfehlungen Ihrer Gruppe internationale Instrumente zur Bekämpfung der Geldwäscherei.[5] An all diesen Initiativen hat sich die Schweiz beteiligt, namentlich an der Empfehlung des Europarates vom 27. Juni 1980, der Erklärung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom 12. Dezember 1988 und der Wiener Konvention vom 20. Dezember 1988.[6] Ebenso beabsichtigt die Schweiz das im August 1991 unterzeichnete Übereinkommen Nr. 141 des Europarates betreffend Geldwäscherei, Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von deliktischen Vermögenswerten vom November 1990 noch in dieser Legislaturperiode zu ratifizieren.[7] Bei der Annahme des EWR-Vertrages muss schliesslich auch die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche ins Schweizer Recht übergeführt werden, da diese zum «acquis communautaire» im Rahmen des Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum zwischen EG und EFTA gehört.[8] Die EG-Richtlinie ihrerseits ist massgebend von den Empfehlungen der FATF geprägt.

---

4 *Zur Kritik am schweizerischen Finanzplatz und dem Bankgeheimnis vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 49,* dodis.ch/50107. *Zum Finanzplatz Tessin vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 62,* dodis.ch/49601, *sowie die thematische Zusammenstellung* Chiasso–Skandal (1977), dodis.ch/T1663.

5 *Für den Bericht vgl. das Dossier* CH-BAR#E6100C#1998/106#2545* (982.3). *Für die Reaktion der Schweiz auf den Bericht vgl. die Notiz des Vizedirektors der Eidgenössischen Finanzverwaltung des EFD, Rudolf Dietrich, vom 20. Februar 1990,* dodis.ch/57026. *Für die 40 Empfehlungen der FATF vgl. das Dossier* CH-BAR#E7113A#1999/51#105* (756.1.10) *sowie für eine Einschätzung des zweiten Berichts 1990–1991,* dodis.ch/58329.

6 *Es handelt sich um die* Empfehlungen des Europarates zu Massnahmen gegen die Übertragung und gegen das Verheimlichen von Vermögenswerten mit kriminellem Ursprung *vom 27. Juni 1980, die* Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich *vom 12. Dezember 1988 und das* Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen *vom 20. Dezember 1988. Für einen Überblick über die Übernahme dieser internationalen Vorschriften in die schweizerischen Geldwäschereibestimmungen vgl. insbesondere die* Botschaft des Bundesrats über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften) *vom 12. Juni 1989,* dodis.ch/63319, *Kapitel 131, S. 1072 f.*

7 Bundesbeschluss über das Übereinkommen Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten *vom 2. März 1993, AS, 1993, S. 2384–2407. Vgl. auch das BR-Prot. Nr. 1384 vom 19. August 1992,* dodis.ch/60973.

8 *Zur EG-Richtlinie Nr. 91/308 vgl. das Aussprachepapier der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Bundesamts für Justiz vom 11. Juni 1992 an die Vorsteher des EFD und des EJPD, die Bundesräte Otto Stich und Arnold Koller,* dodis.ch/61248. *Zur Übernahme des Gemeinschaftsrechts in das Schweizer Recht vgl. auch DDS 1992, Dok. 39,* dodis.ch/60990.

Ich muss Ihnen die *einzigartige Natur und die besonderen Verdienste der FATF* nicht im einzelnen und vollständig aufzählen. Wesentlich scheinen mir die interdisziplinäre Zusammensetzung, die umfassende Natur der anvisierten Massnahmen und der relativ homogene, aber nicht regional begrenzte Kreis von Mitgliedländern mit entwickelten Finanzsystemen. Der Hauptvorteil der FATF liegt in ihrer flexiblen, unbürokratischen Struktur mit einem überschaubaren Teilnehmerkreis. Ihre Legitimation ergibt sich aus der politischen und moralischen Pflicht zur Umsetzung von Empfehlungen, welche auf Sachverstand beruhen und deshalb zu überzeugen vermögen. Voraussetzung hierfür ist ein breiter Konsens unter den Mitgliedern, der sich aber im Unterschied zu völkerrechtlich verbindlichen Konventionen nicht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner auszurichten braucht, sondern ehrgeizigere Ziele anvisieren kann.

Zur Legitimation der FATF gehört ebenfalls eine angemessene und kontinuierliche *Beobachtung der Umsetzung* der Empfehlungen in den Mitgliedländern.[9] Gerade für Finanzplätze und Finanzinstitute, die untereinander in einem harten internationalen Wettbewerb stehen, ist es wichtig zu wissen, dass für alle ungefähr die gleichen Spielregeln gelten und der Konkurrenzkampf nicht durch unterschiedliche Standards verfälscht wird. Ihrer Gruppe ist es hoch anzurechnen, dass sie sich nicht mit einer formalen Prüfung nationaler Gesetzesvorschriften begnügt, sondern der tatsächlichen Anwendung in der Praxis besonderes Gewicht beimisst. Die flexible Struktur der FATF gestattet ferner, der dynamischen und innovativen Veränderung der Geldwäscherei-Techniken laufend Rechnung zu tragen.

Es findet eindeutig eine *Wechselwirkung von der multilateralen auf die innerstaatliche Ebene* statt, indem der durch die FATF erzeugte Druck innenpolitische Wandlungen einzuleiten oder zu beschleunigen vermag. Die Umsetzung der auf multilateraler Ebene erreichten Resultate auf die innenpolitische Ebene beansprucht aber ihre Zeit. Ich denke hier nicht nur an notwendige Gesetzesanpassungen, welche in einem direkt-demokratischen und föderalistischen System wie der Schweiz besonders aufwendig sind. Vielmehr – und hier sind alle Länder ungeachtet des politischen Systems gleichermassen betroffen – geht es auch um die Ausbildung der Personen, welche bei den Behörden und vor allem in den privaten Finanzinstituten die Massnahmen gegen die Geldwäscherei im Alltag zu vollziehen haben.

In dieser Hinsicht scheint mir besonders wichtig, dass die *Umsetzung* der international beschlossenen *Abwehrdispositive* in *realistischer Weise* gestaltet und in einer *vernünftigen Zeitspanne* angeordnet wird. Ein Tempo anzuschlagen, dem nur noch die am weitesten entwickelten Finanzzentren oder -institute zu folgen vermögen, wäre kaum mit dem erklärten Ziel der *gemeinsamen* Bekämpfung der Geldwäscherei vereinbar. Ich bin überzeugt, dass Sie Mittel und Wege finden werden, Massnahmen gegen neue Geldwäscherei-Techniken einzubauen, ohne dass die FATF mit ihren Empfehlungen zu einer permanenten Revisionsinstitution und Lückenfüllerin verkommt. Diese Grenzen gilt es erst recht zu beachten bei

9 *Die FATF sieht, wie die OECD, regelmässige Überprüfungen jedes Mitgliedstaats durch andere Mitgliedstaaten vor. Die Überprüfung der Schweiz fand im März 1993 statt. Für den Bericht des FATF* Mutual Evaluation Report on Switzerland *vom 5. Juli 1993 vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#7082* (C.41.129.1.1). *Zur interdepartementalen Gruppe, die mit der Vorbereitung der Schweizer Prüfung beauftragt war vgl. das Dossier* CH-BAR# E4800-01#2004/264#216* (9-7).

der weiteren Zielsetzung der FATF, nämlich der möglichst weltweiten Verbreitung und Durchsetzung der Empfehlungen in Nicht-Mitgliedländern.

III. Die Bedeutung der Financial Action Task Force für die Schweiz

Die Schweiz hat der Einladung der G-7 Gruppe zur Mitarbeit in der FATF ohne Zögern Folge geleistet und sich von allem Anfang an engagiert an den Arbeiten beteiligt,[10] welche unter der ausgezeichneten Leitung Frankreichs zu den international massgebenden 40 Empfehlungen führten. Für die *Schweiz* als kleines Land mit einem verhältnismässig grossen Finanzplatz bedeutet die *Mitgliedschaft in der FATF* und insbesondere der Vorsitz im soeben vollendeten dritten Jahr dieser Gruppe sowohl *Ehre* als auch *Verantwortung.*[11] Sie bietet uns einerseits die Chance zur Mitgestaltung international harmonisierter Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäscherei. Andererseits nehmen wir aber ebenso die Verpflichtung ernst, die mit unserem Einverständnis beschlossenen Empfehlungen ins nationale Recht umzusetzen und vor allem anzuwenden. Wir durften die positive Erfahrung machen, dass konstruktive Vorschläge unserer Vertreter in der FATF auf fruchtbaren Boden gefallen sind und in verschiedenen Empfehlungen der FATF deutliche Spuren hinterlassen haben. Umgekehrt haben wir viele wertvolle Impulse und Anregungen aus der FATF erhalten, welche die schweizerische Gesetzgebung und Praxis beeinflussen.

Ein *internationaler Finanzplatz* ist längerfristig nur *lebensfähig* und *erhaltenswert,* wenn er sowohl *solvent* und *leistungsfähig* als auch *moralisch einwandfrei* ist. In der Schweiz bemühen wir uns auf staatlicher und privatwirtschaftlicher Ebene um beides. Wir wollen keine Vermögenswerte aus Verbrechen in unserem Finanzsystem und auch nicht zu zweifelhaften oder undurchsichtigen Finanztransaktionen Hand bieten. Deshalb haben wir die vorsätzliche und eventualvorsätzliche Geldwäscherei seit 1990 unter Strafe gestellt,[12] und zwar nicht nur für Vermögenswerte aus dem Drogenhandel,[13] sondern generell aus allen schweren Straftaten. Die Geldwäschereistrafnorm wird ergänzt durch einen Tatbestand, welcher die Unterlassung der Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten an Vermögenswerten für alle im Finanzbereich Tätigen mit Strafe bedroht. Ein zweites strafrechtliches Massnahmenpaket gegen das organisierte Verbrechen ist in Vorbereitung. Ebenso verfügt die Schweiz seit 1983 über ein ausgebautes Instrumentarium zur Leistung internationaler Rechtshilfe in Strafsachen, auch gegenüber Ländern, mit welchen keine bilateralen oder multilateralen Rechtshilfeabkommen bestehen.[14] Auf dem Gebiet des *Strafrechts* bestehen somit umfassende Normen zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

---

10 *Vgl. dazu die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 14. März 1990,* dodis.ch/55140.

11 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 651 vom 10. April 1991,* dodis.ch/58230.

12 *Vgl. dazu die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 14. März 1990,* dodis.ch/55140.

13 *Für die schweizerische Beteiligung an der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels vgl. auch DDS 1992, Dok. 6,* dodis.ch/61928.

14 *Vgl. dazu die* Botschaft des Bundesrats betreffend die Genehmigung von vier Zusatzprotokollen des Europarates auf dem Gebiete der Auslieferung, der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen und betreffend Auskünfte über ausländisches Recht *vom 31. August 1983,* dodis.ch/63321.

Die Empfehlungen der FATF gehen jedoch richtigerweise davon aus, dass strafrechtliche Mittel zur Bekämpfung und vor allem zur Verhinderung der Geldwäscherei nicht ausreichen. Vielmehr braucht es einen aktiven Beitrag des Finanzsystems, also *bank- und finanzaufsichtsrechtliche Massnahmen* präventiver Natur sowie eine gute Zusammenarbeit zwischen Finanzinstituten und Behörden in der Verbrechensbekämpfung. Als Finanzminister und ehemaliges Mitglied der schweizerischen Bankaufsichtsbehörde bin ich mir der Möglichkeiten und Grenzen der Rolle des Finanzsystems bewusst. Dass eine Bank nicht wissentlich und willentlich Vermögenswerte deliktischer Herkunft entgegennehmen darf, war schon lange vor Inkrafttreten der schweizerischen Geldwäschereistrafnorm eine Selbstverständlichkeit. Viel wahrscheinlicher ist die *Gefahr*, dass *Finanzinstitute unbewusst für Zwecke der Geldwäscherei missbraucht* werden können. Die Massnahmen der Finanzinstitute haben sich deshalb darauf zu richten, dass alle *zumutbaren Vorkehren* getroffen werden, um die deliktische Herkunft von Vermögenswerten rechtzeitig zu erkennen. Dabei müssen wir allerdings zur Kenntnis nehmen, dass angesichts der grossen Menge und Komplexität der Finanztransaktionen sowie des immer raffinierteren Vorgehens des organisierten Verbrechens kein internationaler Finanzplatz vom Missbrauch völlig verschont bleibt. Wir können jedoch, wie dies die FATF in ihren Empfehlungen getan hat, diejenigen *Sorgfaltspflichten* festlegen und durchsetzen, welche das Risiko eines solchen Missbrauchs auf ein annehmbares Minimum beschränken.

Die FATF-Empfehlungen für den Finanzsektor beginnen nicht zufälligerweise mit den Pflichten der Finanzinstitute zur *Feststellung der Identität ihrer Vertragspartner und der wirtschaftlich Berechtigten.* Da Finanztransaktionen meist abstrakter Natur sind und die legale oder illegale Herkunft von Vermögenswerten in den wenigsten Fällen äusserlich erkennbar ist, kommt dem Grundsatz «Kenne Deinen Kunden» fundamentale Bedeutung zu. Nur aus der Kenntnis der beteiligten Personen und ihrer Beweggründe für eine Transaktion lässt sich allenfalls auf die Herkunft von Vermögenswerten schliessen. Im schweizerischen Bankensektor haben wir deshalb seit nunmehr 15 Jahren besonders Gewicht auf eine einwandfreie Identifikation der Vertragspartner und die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten gelegt.[15]

Die Identifikationsvorschriften sind in *detaillierten Standesregeln* festgelegt und unter behördlicher Mitwirkung kontinuierlich verfeinert bzw. weiterentwickelt worden. Dank intensiver Schulung und einer strengen Sanktionsordnung, welche durch die vorher erwähnte Strafnorm noch verstärkt wird, sind diese Regeln beim Bankpersonal breit verankert und eingeübt. Am 1. Oktober 1992 tritt eine revidierte Fassung der Standesregeln der Sorgfaltspflichtvereinbarung der Schweizerischen Bankiervereinigung in Kraft, die heute der Öffentlichkeit vorgestellt wird.[16] Sie trägt den neuen Erkenntnissen auf dem Gebiet der Geldwäscherei sowie der von den FATF-Empfehlungen geprägten Geldwäscherei-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft Rechnung.

15 *Vgl. dazu das Rundschreiben des Chefs des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA, Jean Zwahlen, vom 10. November 1977,* dodis.ch/50567.

16 *Für die* Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) *vom 1. Juli 1992 vgl. das Dossier* CH-BAR#E4800-01#2004/264#187* (9-29).

Internationalen *Modellcharakter* hat insbesondere die in der Schweiz entwickelte Pflicht der Banken und Finanzinstitute zur Feststellung des *wirtschaftlich Berechtigten* an Vermögenswerten, wenn Zweifel bestehen, ob der Vertragspartner für eigene Rechnung handelt, oder wenn der Vertragspartner eine blosse Sitzgesellschaft ist. Der *Durchgriff* auf die vertretenen Personen oder an einer Gesellschaft Beteiligten ist für die Bekämpfung der Geldwäscherei deshalb notwendig, weil die Identifikation des Kunden durch vorgeschobene Strohmänner, Briefkastengesellschaften oder Treuhandkonstruktionen sonst allzu leicht umgangen werden könnte. Da diese Pflicht in der FATF-Empfehlung Nr. 13 verankert wurde und damit auch von der Mehrheit der Mitgliedländer, welche sie bisher in ihrem nationalen Recht nicht kannten, umzusetzen ist, dürften die *schweizerischen Erfahrungen* von Interesse sein. Heikle rechtliche oder praktische Probleme stellen sich namentlich bei der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten an anglosächsischen Trustkonstruktionen, an Sammelkonten und -depots sowie gegenüber Personen, welche durch Berufsgeheimnisträger wie z. B. Rechtsanwälte oder Notare vertreten werden. Wir glauben, in der Schweiz hierfür inzwischen praktikable Lösungen gefunden zu haben, welche wir in der FATF gerne zur Diskussion stellen werden.

Mit der Kundenidentifikation kann es selbstverständlich nicht sein Bewenden haben. Die ebenfalls von der schweizerischen Bankaufsichtspraxis beeinflusste FATF-Empfehlung 15[17] verlangt deshalb die *besondere Aufmerksamkeit* der Finanzinstitute und die *Abklärung von Hintergrund und Zweck* bei komplizierten, ungewöhnlichen grösseren Transaktionen sowie ungewöhnlichen Transaktionsformen, welche keinen offensichtlichen wirtschaftlichen oder erkennbar rechtmässigen Zweck erfüllen. Richtlinien von Behörden und Standesorganisationen sollen den Finanzinstituten bei der Erkennung verdächtiger Verhaltensweisen ihrer Kunden behilflich sein, also die Ungewöhnlichkeit und die Anhaltspunkte für Geldwäscherei zum Zwecke der Ausbildung des Bankpersonals näher konkretisieren. Wie die eindrückliche Richtlinien-Sammlung der FATF beweist, haben bereits verschiedene Länder diese praktische Orientierungshilfe in die Tat umgesetzt. In der Schweiz hat die Eidgenössische Bankenkommission umfassende Richtlinien zur Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäscherei auf den 1. Mai 1992 in Kraft gesetzt, welche in enger Zusammenarbeit mit Strafrechtsexperten und Banken ausgearbeitet wurden.

Den Arbeiten der FATF haben wir die Erkenntnis zu verdanken, dass die Anstrengungen zur Abklärung möglicher Anhaltspunkte für Geldwäscherei ihr Ziel nur halbwegs erreichen, wenn die Finanzinstitute bei Vorliegen eines konkreten Verdachts auf Geldwäscherei lediglich die Geschäftsbeziehung zum verdächtigten Kunden abbrechen können, wie dies in der Schweiz bisher die vorherrschende Praxis war. Ein *Melderecht* der Finanzinstitute und ihr Schutz vor straf- und zivilrechtlichen Folgen einer damit verbundenen Verletzung von Geheimhaltungsvorschriften ist deshalb eine absolute Notwendigkeit. Ein solches Melderecht bei Ver-

17 *Empfehlung 15 sagt:* «Financial institutions should pay special attention to all complex, unusual large transactions, and all unusual patterns of transactions, which have no apparent economic or visible lawful purpose. The background and purpose of such transactions should, as far as possible, be examined, the findings established in writing, and be available to help supervisors, auditors and law enforcement agencies», *vgl.* Synopsis of the Forty Recommendations of the Report, CH-BAR#E7113A#1999/51#105* (756.1.10).

dacht auf Geldwäscherei, wie es die FATF-Empfehlung Nr. 16[18] wahlweise neben der Meldepflicht enthält, ist in einem schweizerischen Gesetzesentwurf vorgesehen und auf breite Zustimmung gestossen. Die auch für die Schweiz massgebliche Geldwäscherei-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft geht jedoch bekanntlich einen Schritt weiter.[19] Sie schreibt eine Meldepflicht vor und setzt konsequenterweise auch eine Sanktionsordnung bei Verletzung der *Meldepflicht* voraus.

Eine Verpflichtung zur Meldung eines konkreten Verdachts an die Strafverfolgungsbehörden ist an sich zu begrüssen, weil der Abbruch der Geschäftsbeziehung in einer solchen Situation keine befriedigende Lösung sein kann. Die verdächtigen Vermögenswerte müssen nämlich entweder physisch ausgehändigt werden, wodurch ihre Spur unterbrochen wird, oder sie werden an ein anderes Finanzinstitut im In- oder Ausland transferiert und diesem damit die unerwünschte Geschäftsbeziehung zugeschoben. Problematisch ist hingegen die *Umschreibung der Meldepflicht*. Nur wenn die Verdachtsgründe genügend präzise festgelegt sind, kann nachher auch eine Sanktion bei Unterlassung der Meldung verhängt werden. Im Interesse der Effizienz der Strafverfolgung und der Glaubwürdigkeit des Meldesystems gilt es unbedingt zu vermeiden, dass die Finanzinstitute aus Furcht vor eigener Verantwortlichkeit jeden Zweifelsfall an die Behörden melden und dadurch das System lahmlegen oder wegen fehlender Reaktion der Behörden ihr Engagement verlieren.

Ein anderes Problem, welches nicht nur der Schweiz zu schaffen macht, stellt die Ausdehnung der *Massnahmen* auf Finanzinstitute und andere Berufe *ausserhalb des Bankensektors* dar. Im Jahresbericht der FATF-3[20] wird ganz allgemein festgehalten, dass die Einhaltung der FATF-Empfehlungen in der Bankbranche besser ist als bei den Nicht-Bank-Finanzinstituten. Das ist darauf zurückzuführen, dass der Bankensektor aufgrund seiner zentralen Stellung innerhalb des Finanzsystems bisher am ehesten dem Risiko des Missbrauchs für Zwecke der Geldwäscherei ausgesetzt war und dementsprechend auch seine Abwehrmassnahmen am weitesten entwickelt sind. Überdies ist die Kontrolle über Banken in den meisten Ländern sehr gut ausgebaut, weshalb sich die Geldwäschereibekämpfung relativ leicht in das traditionelle, auf den Gläubiger- und Funktionsschutz ausgerichtete Aufsichtssystem integrieren lässt.

Ebensowenig überraschend ist die Feststellung Ihrer Gruppe, dass die verstärkte Abwehr im Bankensektor zu einer tendenziellen *Verlagerung der Geldwäscherei-Aktivitäten in den unbeaufsichtigten, informellen Finanzsektor* führt. Die

18 *Empfehlung 16 sagt:* «If financial institutions suspect that funds stem from a criminal activity, they should be permitted or required to report promptly their suspicions to the competent authorities. Accordingly, there should be legal provisions to protect financial institutions and their employees from criminal or civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report in good faith, indisclosing suspected criminal activity to the competent authorities, even if they have not known precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal activity actually occured», *vgl.* Synopsis of the Forty Recommendations of the Report, CH-BAR#E7113A#1999/51#105* (756.1.10). *Diese Empfehlung beschreibt die Pflicht der Finanzinstitute, verdächtige Kundinnen und Kunden zu melden, vgl. dazu* dodis.ch/57026.

19 *Vgl.* dodis.ch/55140.

20 *Für den dritten Bericht über die Jahre 1991–1992 vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#7080* (C.41.129.1.1).

Antwort muss nun aber nicht zwingend darin bestehen, dass die gewerbepolizeiliche, prudentielle Aufsicht deswegen auf immer weitere Kreise von Finanzinstituten oder Berufsgattungen ausgedehnt wird. Darunter sind viele weder unter dem Gesichtspunkt des Gläubiger- bzw. Anlegerschutzes noch für das Funktionieren des Finanzsystems von Bedeutung. Wo ein solches allgemeines Aufsichtsinteresse fehlt, wie z. B. bei Wechselstuben und professionellen Notenhändlern, kann es somit lediglich um eine punktuelle Kontrolle der von der FATF empfohlenen elementaren Verhaltenspflichten bezüglich Kundenidentifikation, Dokumentation, erhöhter Aufmerksamkeit bei ungewöhnlichen Transaktionen sowie Verdachtsmeldung gehen. Möglich ist es zudem, den formellen Finanzsektor zu besonderen Vorsichtsmassnahmen im Geschäftsverkehr mit Unternehmen, die einem erhöhten Geldwäscherei-Risiko ausgesetzt sind, anzuhalten. Die Eidgenössische Bankenkommission hat dies beispielsweise durch Richtlinien zuhanden der Banken für den Notenhandel mit professionellen Händlern des unbeaufsichtigten Nicht-Banken-Sektors getan.

Die Schweiz hat von allem Anfang an die *Bestrebungen der FATF mit Überzeugung unterstützt*. Dies entsprach einer doppelten Motivation: Zum einen waren und sind wir der Auffassung, dass unsere *nationalen* Anstrengungen im Bereich der Geldwäscherei auf der *internationalen* Ebene ihre Ergänzung im Sinne einer Konvergenz der Massnahmen finden muss. Zum anderen entsprach es unserer Auffassung, dass ein *globales Phänomen* wie jenes der Geldwäscherei *nur global angegangen* werden kann. Dank ihrer Flexibilität und ihren lockeren Strukturen kann sich die FATF den Problemen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei rasch und effizient annehmen. Gerade dort, wo Bedürfnisse Aussenstehender ersichtlich werden, kann die FATF mit gezielten Informationen, überzeugenden Argumenten und Know-how behilflich sein.

Persönlich bin ich von der Arbeit der FATF beeindruckt und kann Ihnen versichern, dass die Schweiz auch nach Ablauf dieses Präsidialjahres bestrebt sein wird, ihrer Verantwortung im Kampf gegen die Geldwäscherei voll nachzukommen. Australien wünschen wir für die künftige Präsidentschaft der FATF viel Erfolg.

26

dodis.ch/60044

Gespräche des Vizepräsidenten des Bundesrats Ogi mit dem beninischen Präsidenten Soglo in Bern[1]

OFFIZIELLER ARBEITSBESUCH VON NICÉPHORE SOGLO (S), STAATSPRÄSIDENT DER REPUBLIK BENIN, AM 19. JUNI 1992[2]

Vertraulich Bern, 6. Juli 1992

Bericht über die offiziellen Gespräche, präsidiert auf Schweizer Seite durch Herrn *Adolf Ogi*, Vize-Präsident des Bundesrates (BRO),[3] unter hauptsächlicher Beteiligung von Herrn Bundesrat *Kaspar Villiger* sowie des *Direktors der DEH*[4] und des *schweizerischen Botschafters in Lagos*.[5]

Es handelt sich um den ersten offiziellen Arbeitsbesuch eines Staatschefs des westafrikanischen Landes in der Schweiz. Zur Delegation Benins zählten namentlich *Théodore Holo*, Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération, sowie *Mama Adamou N'Diaye*; Ministre du Développement Rural.[6]

Die in *freundschaftlicher Atmosphäre* verlaufenen Gespräche bezogen sich, entsprechend der Tagesordnung, hauptsächlich auf die politische und wirtschaftliche Situation in Benin und der Region, auf den Demokratisierungsprozess in Afrika sowie auf die Entwicklungszusammenarbeit.

BRO *[Bundesrat Ogi]* weist zu Beginn auf die guten bilateralen Beziehungen und die Schwerpunkte der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit hin (Strukturanpassung, Weltbankprogramm für Klein- und Mittelbetriebe, Gesund-

1 CH-BAR#E2025A#2002/145#5511* (t.712-5(2)). *Diese Notiz wurde von Daniel Haener verfasst, der in der Politischen Abteilung II des EDA für Subsahara-Afrika zuständig war. Sie wurde am 13. Juli 1992 mit einer von Abteilungschef Botschafter Pierre-Yves Simonin unterzeichneten Übermittlungsnotiz an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, und an die Vorsteher des EMD und des EVED, die Bundesräte Kaspar Villiger und Adolf Ogi, sowie an diverse weitere Personen und Abteilungen des EDA, EVED, EMD und EVD versendet. Die hier edierte Kopie ging an die Sektion Westafrika der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/60044.

2 *Bereits 1990 war ein Besuch Präsident Soglos, damals noch Premierminister der Übergangsregierung, in der Schweiz geplant, dieser kam jedoch aus terminlichen Gründen nicht zustande. Vgl. dazu das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Lagos, Thomas Wernly, an die Politische Abteilung II, die DEH und das Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD vom 30. Juli 1991,* CH-BAR#E2010A#2005/342#1840* (B.15.21)). *Bundesrat Felber traf Präsident Soglo daraufhin im November 1991 im Rahmen der IV^ème Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français in Paris, vgl.* dodis.ch/57803.

3 *Zur krankheitsbedingten Abwesenheit von Bundespräsident Felber und seiner Vertretung durch andere Bundesräte vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2169, *insbesondere* dodis.ch/62136.

4 *Botschafter Fritz Staehelin.*

5 *Botschafter Wernly.*

6 *Für die vollständige Delegationsliste vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1688* (B.15.21(2)).

Der Vizepräsident des Bundesrats, Adolf Ogi (rechts), mit dem beninischen Präsidenten Nicéphore Soglo am 19. Juni 1992 vor dem Landgut Lohn bei Bern, dodis.ch/63357 (CH-SNM LM-179757.9).

heit und Erziehung).[7] Er dankt für den guten Empfang, der dem Direktor der DEH und unserem Botschafter in Lagos bereitet wurde.[8] S*[oglo]* bedauert die Abwesenheit von Bundespräsident *R. Felber* und wünscht ihm gute Besserung.[9] Er sei selbst krank gewesen. Wichtig sei das Vertrauen in Gott; die beste Medizin sei, von Leuten mit Zuneigung und Freundschaft umgeben zu sein. BRO *[Bundesrat Ogi]* verspricht die Wünsche auszurichten.

1. Politische und wirtschaftliche Entwicklung Benins und der Region

Gemäss S*[oglo]* berichten die Massenmedien oft nur über das was schlecht gehe. Es sei Aufgabe der Regierung, potentielle Investoren zu informieren. Es gehe darum, dass sich das Land an die Arbeit mache. Unter dem Kommunismus stamme das Geld wie ein Deus ex machina vom Staat. Hinter diesem stehe aber der Steuerzahler, dessen Mittel ertragreich einzusetzen sind. S*[oglo]* zeigt sich *interessiert an* der Funktionsweise des *Milizsystems der Schweizer Armee*, der *Wirtschaft* und der *Demokratie*.

7 *Bundesrat Ogi stützte sich auf die vorbereitende Gesprächsvorlage des diplomatischen Sekretärs von Bundespräsident Felber, Georges Martin, vom 18. Juni 1992,* CH-BAR#E8001D#1997/5#2917* (320.4).

8 *Zum Besuch von Botschafter Staehelin in Benin vom 5. bis 10. Februar 1992 vgl.* dodis.ch/63094.

9 *Vgl. Anm. 3.*

Benin hat während siebzehn, sehr harten Jahren unter einem sozialistischen Einparteienstaat gelitten. Es diente Ostblockländern (via Tripolis) als Zwischenbasis für Interventionen in Ländern wie Somalia und Angola. Die *demokratische Öffnung* des Landes begann mit der Nationalkonferenz im Februar 1990, an welcher alle religiösen Kräfte (Katholiken, Protestanten, Muslime), sämtliche 50 Parteien sowie die Gewerkschaften vertreten gewesen seien. Man habe damals einen Bürgerkrieg befürchtet. Die Konferenz habe zu einer neuen Verfassung mit Gewaltentrennung, Religions-, Meinungs- und Wirtschaftsfreiheit sowie zu Lokal-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen geführt (S*[oglo]*: «Tous les comploteurs sont ici dans cette salle»).[10]

Die Regierung bemüht sich um *politische Stabilität* und eine für das Gedeihen der Demokratie unerlässliche *wirtschaftliche Entwicklung*. S*[oglo]* sieht als Herausforderungen hauptsächlich:

– Erzielung einer stabilen und kohärenten *parlamentarischen Mehrheit* (im 64-köpfigen Parlament unterstützten nun 33 Deputierte die Regierungspolitik)
– *Gewerkschaften*, die als Sozialpartner einer modernen Wirtschaftspolitik fungieren; dazu sind technische Berater notwendig, man müsse lernen, dass Unternehmen unter Umständen Mitarbeiter zu entlassen haben um zu überleben
– Heranbildung von *Massenmedien*, die korrekter Information verpflichtet sind; die Journalisten müssen lernen zu recherchieren, statt wie in der Vergangenheit Mitteilungen des Informationsministeriums weiterzugeben, die Finanzierung über die Werbung fehlt noch weitgehend, die Presse wird somit auch anfällig gegenüber der Einflussnahme anderer Länder der Region
– *Reform der Armee*, auf welcher das alte System beruhte; Konzentration auf Landesverteidigung, daneben Berufsausbildung, Landgendarmerie und Geniedienste unter deutscher und französischer Hilfe (Tips von S*[oglo]*'s Freund Pierre Joxe)

Bezüglich dieser vier Punkte weist BRO *[Bundesrat Ogi]* auf Diskussionen über eine eventuelle *Regierungsreform in der Schweiz*[11] (Zauberformel) und auf die Bedeutung der *Verständigung der Sozialpartner* hin. Die *Pressefreiheit* ist fundamental. Wir machen gute Erfahrungen mit der Einführung der *Lokalradios*. Dabei dürfe jedoch die Mehrheit der Bevölkerung nie vernachlässigt werden. Es sei sicherzustellen, dass dem ganzen Land korrekte Basisinformation zugänglich bleibt. Dies treffe auch für die *Telekommunikation* zu. Diese habe zugleich modern zu sein wie auch unserem System und der europäischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Wir stehen zur *Armee*, die eine Art Lebensversicherung darstellt. Über die geplante Anschaffung des F/A-18-Kampfflugzeugs werde in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert.[12]

Nachdem sich gemäss S*[oglo]* die *Wirtschaft* Benins noch vor zwei Jahren am Rande des Chaos bewegt habe, seien inzwischen Fortschritte gemacht worden:

– *Wirtschaftswachstum* 1991: 3%, nach vier vorangegangenen Jahren negativen Wachstums

10 *Zu den politischen Entwicklungen in Benin seit 1990 vgl.* dodis.ch/63092.

11 *Zur Diskussion über die Regierungsreform vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2318.

12 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* F/A-18, Kampfflugzeug, dodis.ch/T1818.

– *erhöhte Steuereinnahmen* (1990: 2 Mrd. F CFA, 1991: 3,5 Mrd. F CFA, 1992: voraussichtlich 5,2 Mrd. F CFA) dank Steuerreform (u. a. Einführung Mehrwertsteuer)
– *Überwachung der Importe* durch die Genfer Firma Cotecna
– Steigerung der *Baumwollproduktion* (1991: 180 000 t)
– *Privatisierung* von ⅔ der 60 Staatsbetriebe, z. T. unter ausländischer Beteiligung (Stahl, Textil, Tabak, Zement, Getränke), Personalabbau, Schliessung unrentabler Betriebe
– *Reduzierung der öffentlichen Verwaltung*, die ein Defizit von 2 Mrd. F CFA verursachte

Entscheidend sei eine Wiederankurbelung der *Investitionen*.

2. Demokratisierungsprozess in Afrika[13]

Nach dem Ende des kalten Krieges hält S*[oglo]*, der erste frei gewählte Staatschef auf dem afrikanischen Festland, die *Demokratisierung* auf seinem Kontinent für *tiefgreifend und irreversibel*. Die Leute organisierten sich überall, und man müsse diesen Vertrauen durch Arbeit geben. S*[oglo]* rate anderen Staatsoberhäuptern (z. B. in Togo[14]) eine demokratische Lösung anzustreben – wer heute mit Steinen werfe, werde morgen mit Kalaschnikovs auf die Hauptstadt marschieren, wie dies im Tschad geschehen sei.[15] Um indessen liberianische Verhältnisse zu vermeiden, sei den *Diktatoren ein gefahrloser Abgang* zu ermöglichen.[16]

Jedes Land habe einen *eigenen Weg* für eine politische Öffnung zu finden. Damit sie gelinge, müsse diese – gemäss UNO-Generalsekretär[17] – *durch die «grossen Demokratien» begleitet* werden. Dies könne, wie im Falle des Vorgehens gegen die Apartheid, durch pragmatische Lösungen und internationalen Druck erzielt werden. Es müsse eine kritische Masse demokratischer Länder erreicht werden um «eine gemeinsame Welt» zu errichten. *Europa und Afrika* hätten alte Beziehungen, die zwar nicht immer einfach waren (Sklavenhandel). Doch seien die beiden aufeinander angewiesen. Die Vereinigten Staaten wandten sich Lateinamerika zu, während sich Asien, schon wegen seiner Bevölkerungszahl, auf sich selbst beschränken könne.

Neben dem Bedürfnis nach Demokratisierung bestehe in Afrika auch ein solches nach *Umgruppierungen*. Benin wolle seine regionale Brückenfunktion durch verbesserte Infrastrukturen und intensivierten Wirtschaftsaustausch ausbauen. In Zukunft soll Reis, Mais und Maniok in die Sahelländer ausgeführt und von dort Vieh bezogen werden.

13 *Zur Diskussion der Frage der Demokratisierungsprozesse in Subsahara-Afrika im Rahmen der Botschafterkonferenz vom 18. bis 20. August 1992 vgl.* dodis.ch/55905 *und* dodis.ch/55899.

14 *Zur Lage in Togo vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2392.

15 *Zur Situation im Tschad vgl.* dodis.ch/63299.

16 *Zum Bürgerkrieg in Liberia vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2319. *Der Bürgerkrieg führte auch zur Schliessung der schweizerischen Botschaft in Monrovia, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1941 vom 21. Oktober 1992,* dodis.ch/62021.

17 *Boutros Boutros-Ghali.*

3. Entwicklungszusammenarbeit[18]

Besonderen Dank stattet S*[oglo]* der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ab. Diese sei Benin nicht nur *in schwieriger Zeit beigestanden* («On connaît ses amis quand ça va mal»), sondern weise nun, nebst skandinavischen und niederländischen Stimmen, als eines der wenigen Länder auf gewisse *negative soziale Auswirkungen* von Programmen der Bretton Woods Institutionen hin.[19] Bezüglich der Prioritäten dieser Zusammenarbeit besteht Übereinstimmung:

– *Erziehung*; Ausbau des Volksschulnetzes, insbesondere der Primarschule unter Einbezug der Frauen
– Verbesserung des *Gesundheitswesens*
– Förderung der *ländlichen Entwicklung*; 80% der Bevölkerung lebt auf dem Lande, sie müsse lernen ihre Angelegenheiten selbst zu erledigen, bereits jetzt erbringen Bauern einen überproportionalen Anteil des BSP. S*[oglo]*: «Si le paysan est riche, le pays est riche»
– Verbesserung der *Infrastrukturen*; Brunnen auf dem Lande, Trinkwasserversorgung, Strassen, Energieversorgung (Staudämme, Pipelines für Erdgas aus Nigeria)

DEH-Direktor Fritz Staehelin sichert die *Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit im bisherigen Rahmen* zu.[20] Im Zusammenhang mit der *Förderung des Demokratisierungsprozesses* soll der Kontakt mit *zivilen Partnern* intensiviert werden.

4. Menschenrechte[21]

Angesprochen auf die Wahrung der *Menschenrechte* in Benin, erklärt S*[oglo]*, dass diese garantiert seien. Die Gesellschaft sei frei, jedermann geniesse Gedanken- und Versammlungsfreiheit. Die «Société civile» widerspiegle sich auch in Presse und im Parlament. Die *politischen Gefangenen* seien unverzüglich entlassen worden, indessen erhöben sie Entschädigungsansprüche. Auch versuchten *Mitglieder der kommunistischen Partei* Bauern vom Arbeiten und Steuerzahlen abzuhalten. Dabei komme es zu Auseinandersetzungen mit Gendarmen.

5. Genfer Sitz für CNUED-Nachfolgeorganisationen

Schliesslich versprechen S*[oglo]* und Théodore Holo, Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération, sich für *Genf* als Sitz von Nachfolgeorganisationen der *Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung* (CNUED), die in Rio tagte, zu verwenden.[22]

---

18 *Zur Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz mit Benin vgl. die Notiz der Sektion Westafrika der DEH vom Juni 1992,* dodis.ch/63271*, sowie den Punkt* Besuch des Direktors der DEH in Benin *des Wochentelex 8/92 vom 17. Februar 1992,* dodis.ch/61226*.*

19 *Für die negativen Auswirkungen der Bretton-Woods-Programme vgl. auch die Debatte im Nationalrat vom 17. September 1991, DDS 1991, Dok. 40,* dodis.ch/58258*. Zum Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods (1991–1993) vgl. ferner die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1721*.*

20 *Vgl. Anm. 18.*

21 *Vgl. auch die vorbereitende Notiz der Sektion für Menschenrechte des EDA,* dodis.ch/63093*.*

22 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 56,* dodis.ch/62551*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2320*.*

6. Gespräch mit Nationalratspräsident H. R. Nebiker

In einem anschliessenden, separaten Gespräch mit S*[oglo]* lädt Nationalratspräsident *Hans-Rudolf Nebiker* Deputierte Benins ein, sich in der Schweiz über die Funktionsweise unseres politischen Systems zu informieren (vgl. beiliegender Bericht der Parlamentsdienste).[23]

23 *Vgl.* dodis.ch/63091.

27

dodis.ch/61951

Notiz des Vorstehers des EVED, Bundesrat Ogi[1]

KSZE-GIPFEL VON HELSINKI (9./10. JULI 1992)

Vertraulich/Nicht für die Presse Bern, 10. Juli 1992

1. Während der Gipfel von Paris (Nov. 1990) ganz im Zeichen der Überwindung des Kommunismus und des Ost-West-Gegensatzes stand,[2] beherrschte die *Konfliktverhütung und die Krisenbewältigung* das Treffen der Staats- und Regierungschefs in Helsinki. Dabei ging es um zweierlei: einerseits um die neu ausgebrochenen kriegerischen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, in Nagorno-Karabach, in Moldowa und in Georgien,[3] andererseits um die Mittel, welche sich die KSZE auf diesem Gebiet verschaffen muss, damit sie effizienter wirken kann.

In diesem Zusammenhang ist von grösster Bedeutung, dass die KSZE inskünftig, falls erforderlich, in Zusammenarbeit mit NATO und WEU Operationen durchführen kann.[4]

1 CH-BAR#E8001D#1997/5#2589* (303.6). *Diese an den Bundesrat gerichtete Notiz wurde vom Chef des KSZE-Diensts des EDA, Paul Widmer, verfasst und vom Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, unterzeichnet, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#5568* (B.72.09.15.1(26)). *Gemäss dem Verhandlungsprotokoll der 24. Sitzung des Bundesrats vom 19. August 1992 wurde die Notiz nicht diskutiert, vgl. das Dossier* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Bundesrat Ogi nahm in seiner Funktion als Vizepräsident des Bundesrats aufgrund der krankheitsbedingten Abwesenheit des Vorstehers des EDA, Bundespräsident René Felber, am Gipfeltreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki teil. Für die weiteren schweizerischen Teilnehmenden vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation unter der Leitung von Botschafterin Marianne von Grünigen vom 9. September 1992 zum gesamten Vierten KSZE-Hauptfolgetreffen vom 24. März bis 8. Juli 1992, das mit dem Gipfel von Helsinki beendet wurde,* dodis.ch/58860.

2 *Vgl. DDS 1990, Dok. 50,* dodis.ch/54685, *sowie die thematische Zusammenstellung* Gipfeltreffen der KSZE in Paris (19.–21.11.1990), dodis.ch/T1806.

3 *Vgl. die thematischen Zusammenstellungen* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915*;* Bergkarabachkonflikt (1988–1994), dodis.ch/T2190*;* Transnistrienkonflikt (1992), dodis.ch/T2194, *sowie* Abchasienkrieg (1992–1993), dodis.ch/T2317.

4 *Für eine Standortbestimmung der KSZE in der europäischen Sicherheitsordnung nach dem KSZE-Gipfel 1992 vgl.* dodis.ch/62576.

2. Der Gipfel verabschiedete ein *Dokument*,[5] welches folgende wichtigste Elemente enthält:

- Das ausführende Organ der KSZE wird gestärkt. Der Vorsitzende kann inskünftig Aufgaben auf zwei Kollegen verteilen. Es entsteht eine Aussenministertroika.[6]
- Die KSZE erklärt sich zu einer regionalen Abmachung der UNO gemäss Kapitel VIII der UN-Charta.[7]
- Die KSZE ist bereit, «Peacekeeping»-Operationen durchzuführen.[8]
- Ein neues Forum für Sicherheitszusammenarbeit, in welchem auch die neuen Verhandlungen über Rüstungskontrolle stattfinden, wird geschaffen. Diese beginnen im September in Wien;[9]
- Ein zweiwöchiges Expertentreffen zur Ausarbeitung einer Konvention über friedliche Streitbeilegung wird einberufen. Dieses Treffen wird am 12. Oktober in Genf beginnen;[10]
- Der Posten eines Hochkommissars für nationale Minderheiten wird geschaffen.[11]
- Das Genfer UNO-Zentrum für Einsätze bei ökologischen Notfällen wird an das KSZE-Kommunikationsnetz angeschlossen.

3. In den Reden wurden die Neuerungen, welche zu einer aktiveren KSZE führen sollten, begrüsst.[12] Besonders hervorzuheben ist, dass John Major, der auch im Namen der EG sprach, bereits einen *Generalsekretär* verlangte, der den KSZE-Vorsitzenden vertreten kann.[13] Polen anerbot sich, die «*Peacekeeper*» von östlichen Staaten auszubilden. Frankreich betonte die Notwendigkeit eines neuen *Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs*.[14]

---

5 CSCE Helsinki Document 1992. The Challenges of Change, dodis.ch/63292.

6 *Vgl. dazu* dodis.ch/58860, *S. 6.*

7 *Für die Haltung der Direktion für Völkerrecht des EDA dazu vgl. ihre Notiz vom 27. Mai 1992 an die schweizerische Delegation beim KSZE-Folgetreffen in Helsinki,* dodis.ch/63301. *Für die kurze Erklärung der schweizerischen Delegation vom 8. Juli 1992 zum Helsinki Dokument und dem Kapitel VIII der UNO-Charta vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#5568* (B.72.09.15.1(26)).

8 *Vgl. dazu* dodis.ch/58860, *S. 8–12, sowie das BR-Prot. Nr. 846 vom 13. Mai 1992,* dodis.ch/61341.

9 *Gemeint ist das KSZE-Forum über Sicherheitskooperation, das am 22. September 1992 seine Arbeit aufnahm. Zum neu geschaffenen Forum und den daraus resultierenden künftigen Aufgaben der schweizerischen KSZE-Delegation in Wien vgl.* dodis.ch/63302.

10 *Zum KSZE-Expertentreffen zur friedlichen Regelung von Streitfällen in Genf vgl. DDS 1992, Dok. 50,* dodis.ch/61464, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2209. *Zum schweizerischen Engagement in diesem Bereich vgl. ferner die thematische Zusammenstellung* KSZE und friedliche Streitbeilegung, dodis.ch/T1874.

11 *Zur Minderheitenfrage vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1683, *sowie DDS 1991, Dok. 50,* dodis.ch/58114.

12 *Für die Reden vgl. das Dossier* CH-BAR#E8001D#1997/5#2915* (320.4).

13 *Für die schweizerische Haltung zur Schaffung des Postens eines Generalsekretärs resp. einer Generalsekretärin sowie zur Institutionalisierung der KSZE im Allgemeinen vgl.* dodis.ch/61884.

14 *Vgl. DDS 1992, Dok. 50,* dodis.ch/61464.

4. Bei den aktuellen *Konfliktherden* stand *Bosnien-Herzegowina* im Zentrum der Aufmerksamkeit.[15] Präsident Izetbegovic ersuchte inständigst um mehr als humanitäre Hilfe. Auch Tudjman rief indirekt zu militärischer Intervention auf. Bush seinerseits erklärte, die Hilfsprogramme müssten durchgeführt werden, was immer auch dazu erforderlich sei. Mitterrand forderte einen militärischen Schutz.

Die Bereitschaft, militärische Aktionen zumindest zur See durchzuführen, scheint nähergerückt zu sein.

Auf Antrag von Präsident Izetbegovic wurde eine Erklärung zu Jugoslawien verabschiedet, welche auch die von der Fleiner-Mission vorgeschlagenen ständigen Beobachter in der Wojwodina, im Kosovo und Sandschak vorsieht.[16]

5. *Weitere Punkte*: *Delors* erklärte, die EG werde zu Beginn des nächsten Jahres Erweiterungsverhandlungen aufnehmen.

Demirel forderte zur Anerkennung Makedoniens auf.[17]

Jeltzin sprach vom Nationalismus als der Geissel des 21. Jahrunderts.

Die *baltischen Staaten* forderten, wie schon der Ausschuss der Hohen Beamten, mit Nachdruck den raschen und vollständigen Abzug der russischen Truppen aus ihren Staaten. Landsbergis gab am Schluss eine interpretative Erklärung ab, worin er den im Gipfeldokument enthaltenen vagen Zeitvorschlag («early») für den Truppenabzug bedauerte.

6. *Schweizer Positionen*: Ich betonte in meiner Rede:[18]

– das «Peacekeeping», für welches sich die Schweiz stark eingesetzt hatte;[19]

– die Wichtigkeit der friedlichen Streitbeilegung[20] und das nächste Expertentreffen auf Schweizer Boden;[21]

– den Minderheitenschutz und die besondere Verantwortung, welche die Schweiz auf diesem Gebiet zu tragen gewillt ist;[22]

---

15 *Vgl. DDS 1992, Dok. 20,* dodis.ch/60663*, Punkt III, sowie die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

16 *Für die Erklärung zu Jugoslawien vgl.* dodis.ch/63292*, S. 1–3. Zu den KSZE-Berichterstattermissionen über Menschenrechte in Jugoslawien unter der Leitung von Professor Thomas Fleiner-Gerster von der Universität Fribourg 1991/1992 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1986.

17 *Zur Anerkennung Mazedoniens vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T2103.

18 *Vgl.* dodis.ch/61962*. Die Rede basiert auf einem Konzept der schweizerischen Delegation beim KSZE-Folgetreffen unter der Leitung von Botschafterin von Grünigen sowie auf Stichworten des schweizerischen Botschafters in Washington, Edouard Brunner, vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#5568* (B.72.09.15.1(26)) *und* CH-BAR#E8001D#1997/5#2915* (320.4)*. Botschafter Brunner begleitete Bundesrat Ogi nach Helsinki, um ihn in Fragen des Beitritts zu den Bretton-Woods-Institutionen zu beraten.*

19 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 846 vom 13. Mai 1992,* dodis.ch/61341; *die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und Internationale Organisationen des EDA vom 19. Juni 1992,* dodis.ch/62570*, sowie das Referat des Chefs der Abteilung Friedenspolitische Massnahmen im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD, Brigadier Josef Schärli, vom 16. November 1992,* dodis.ch/62237*, Anhang 2.*

20 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* KSZE und friedliche Streitbeilegung*,* dodis.ch/T1874.

21 *Vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2209*. Zum Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof der KSZE vgl. DDS 1992, Dok. 50,* dodis.ch/61464.

22 *Zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten vom 1. bis 19. Juli 1991 in Genf vgl. DDS 1991, Dok. 50,* dodis.ch/58114*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1875.

– die Bedeutung der neuen Verhandlungen über Rüstungskontrolle in Wien, an welchen die Schweiz voll teilnehmen wird;[23]
– die Einsatzbereitschaft der KSZE-Staaten bei Umweltkatastrophen.[24]

7. *Allgemeine Beurteilung*: Die KSZE hat mit dem Gipfel von Helsinki einen Schritt in die richtige Richtung genommen. Angesichts der zahlreichen Konflikte hat sie sich neue Mittel verschafft, um aktiver ins Geschehen eingreifen zu können. Dies ist um so wichtiger, als sie, die alle Staaten Europas und Nordamerikas umfasst, berufen ist, rasch zu handeln und in Zusammenarbeit mit andern Organisationen wirksam durchzugreifen.

Der Gipfel bot die Möglichkeit zu zahlreichen Gesprächen mit Staatsoberhäuptern und Regierungschefs, am Rande der Plenarversammlung oder bei verschiedenen offiziellen Veranstaltungen. Dies ist gerade für ein Land wie die Schweiz, welches bei den andern Gipfeltreffen (G 7, NATO, EG, etc.) nicht dabei ist, von grosser Bedeutung. Schliesslich freut mich, feststellen zu können, dass sich die Schweizer Delegation in der KSZE sehr aktiv einsetzt und mit ihrer engagierten Tätigkeit auch viel Beachtung findet.

8. Über meine bilateralen Kontakte orientierte ich Sie mit einer separaten Notiz.[25]

23 *Vgl.* dodis.ch/63302 *sowie die Erklärung von Brigadier Schärli an der zweiten Sitzung des Special Committees des Forums vom 19. Oktober 1992,* dodis.ch/63305.

24 *Die Schweizer Delegation am Folgetreffen in Helsinki brachte am 20. Mai 1992 einen Vorschlag zur Schaffung von sogenannten Grünhelmen ein, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2404*, insbesondere* dodis.ch/63145.

25 *Vgl. den* Bericht über die Gespräche von Bundesrat A. Ogi, Vizepräsident des Bundesrates, mit Vertretern von GUS-Staaten und der Türkei am Rande des KSZE-Gipfeltreffens in Helsinki vom 9.–10. Juli 1992*, DDS 1992, Dok. 28,* dodis.ch/61195*, sowie die Notiz des Vizepräsidenten des Bundesrats Ogi an die Mitglieder des Bundesrats vom 10. Juli 1991,* dodis.ch/61150.

28

dodis.ch/61195

Gespräche des Vizepräsidenten des Bundesrats Ogi am Rande des Gipfeltreffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki vom 9. und 10. Juli 1992[1]

[BILDUNG EINER LÄNDERGRUPPE UNTER SCHWEIZERISCHER FÜHRUNG IN DEN BRETTON-WOODS-INSTITUTIONEN]

Bern, 12. Juli 1992

1. Zielsetzung

Im Rahmen der Arbeiten um die Bildung einer Ländergruppe unter schweizerischer Führung in den Bretton Woods Institutionen steht als wichtigste Option eine Ländergruppe bestehend aus Polen, der Türkei und einer Reihe von ehemaligen Sowjetrepubliken im kaukasischen und zentralasiatischen Bereich im Vordergrund.[2] Mit Polen und der Türkei wurden bereits mehrere Gespräche geführt.[3] Beide Länder wurden gebeten, uns bis Mitte Juli mitzuteilen, ob sie an einer solchen Ländergruppe teilnehmen wollen. Mit vereinzelten GUS-Staaten (Kirgistan, Kasachstan und Usbekistan) bestanden bereits erste Kontakte durch eine vor der Abstimmung vom 17. Mai durchgeführten Prospektionsreise.[4] Angesichts des Umstandes, dass anlässlich der KSZE-Gipfelkonferenz in Helsinki von 11./12. Juli[5] die Staats- und Regierungschefs praktisch aller Länder Europas inklusive der GUS-Staaten vertreten waren, wurde beschlossen, mit den Präsidenten der neu unabhängigen Republiken Zentralasiens und des Kaukasus Kontakt aufzunehmen und ihre politische Zustimmung zu einer erneuten Reise einer schweizerischen Delegation in diese Staaten in der Woche des 20. Juli einzuholen.

---

1 CH-BAR#E7001C#2000/124#944* (250-15). *Dieser Bericht wurde von Botschaftsrat Stephan Nellen von der schweizerischen Botschaft in Washington verfasst und unterzeichnet. Dieser begleitete gemeinsam mit dem schweizerischen Botschafter in Washington, Edouard Brunner, den Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, um ihn beim KSZE-Gipfel in Helsinki in Fragen des Beitritts zu den Bretton-Woods-Institutionen zu beraten. Bundesrat Ogi nahm in seiner Funktion als Vizepräsident des Bundesrats aufgrund der krankheitsbedingten Abwesenheit von Bundespräsident René Felber am Gipfel teil. Der Bericht wurde am 13. Juli von der Finanzverwaltung an den Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, versendet. Kopien gingen an die mit dem Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods beschäftigten Stellen im EDA, EVD und EVED, an die Schweizerische Nationalbank sowie an die schweizerischen Botschaften in Washington, Moskau und Ankara. Das hier edierte Exemplar stammt aus dem Dossier des Sekretariats des Vorstehers des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz.*

2 *Für die Diskussion über die Optionen der Schweiz vgl. DDS 1992, Dok. 23,* dodis.ch/60948.

3 *Für die Gespräche mit Polen vgl.* dodis.ch/60930. *Für die verschiedenen Gespräche mit der Türkei vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2235.

4 *Für die vom 21. bis 25. April 1992 unter der Leitung des Vizedirektors der Finanzverwaltung des EFD, Daniel Kaeser, nach Zentralasien durchgeführte Mission vgl. die Notiz an Bundesrat Stich,* dodis.ch/60950.

5 *Das KSZE-Gipfeltreffen von Helsinki fand am 9. und 10. Juli 1992 statt. Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 27,* dodis.ch/61951.

Im Vordergrund standen dabei *Armenien und Aserbeidschan* aus der Region des Kaukasus sowie die zentralasiatischen Republiken *Kirgistan, Kasachstan, Usbekistan und Tajikistan* (letzteres hat kürzlich sein Interesse schriftlich angemeldet).[6] In zweiter Priorität wurde auch ein Kontakt mit dem Präsidenten von *Turkmenistan*[7] ins Auge gefasst. Schliesslich wurde überlegt, ob Kontakte mit den Präsidenten von *Polen*[8] und der *Türkei*[9] opportun wären. In einer ersten Runde wurden solche Kontakte jedoch ausgeschlossen, da nicht bekannt war, ob die Präsidenten informiert waren. Auch sollten die zuständigen Fachminister nicht brüskiert werden.

Nachdem Botschafter Barraz aus Ankara nach einem Gespräch mit dem Staatssekretär im Schatzamt, Altinok, uns mitteilte, dass der türkische Premierminister Demirel über die Angelegenheit nicht nur informiert sei, sondern bis zum 12. Juli mittags eine Entscheidung fällen sollte,[10] wurde nach Absprache mit Staatssekretär Gygi,[11] Staatssekretär Kellenberger und Vizedirektor Kaeser beschlossen, einen Kontakt mit Demirel vorzusehen. Es stellte sich vorgängig auch heraus, dass Demirel offensichtlich im Detail vom türkischen Notenbankgouverneur[12] informiert wurde und damit auf dem laufendem war.[13]

Bundesrat A. Ogi erklärte sich bereit, in obengenannter Angelegenheit in Helsinki am Rande der Konferenz zu intervenieren.[14] Um ihn dabei zu unterstützen, wurden Botschafter E. Brunner und der Unterzeichnete beauftragt, die schweizerische Delegation in Helsinki zu verstärken und Bundesrat Ogi auf die Gespräche vorzubereiten.

2. Resultate der Gespräche[15]

Es stellte sich in Helsinki heraus, dass die angegangenen Staatschefs ohne zu zögern bereit waren, mit Vizepräsident Ogi zusammenzukommen und die Angelegenheit zu besprechen. Gespräche fanden statt mit 7 oder 8 kaukasischen und zentralasiatischen Republiken. Nach dem Erfolg der ersten 6 geplanten Gespräche und noch vor demjenigen mit den Vertretern Georgiens beschloss Botschafter Brunner, den weniger wichtigen Kontakt mit *Turkmenistan* nicht herzustellen,

6 *Das Schreiben des stv. tadschikischen Wirtschafts- und Finanzministers Normat Junusow datiert vom 27. April 1992, traf aber erst am 18. Juni in Bern ein. Es wurde vom Finanz- und Wirtschaftsdienst des EDA am 3. Juli 1992 per Fernschreiben an die schweizerischen Botschaften in Moskau und Washington weitergeleitet, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6616* (C.41.103.2(22)).

7 *Saparmurat Nijasow.*

8 *Lech Wałęsa.*

9 *Turgut Özal.*

10 *Eine schriftliche Mitteilung des schweizerischen Botschafters in Ankara, Pierre Barraz, konnte nicht ermittelt werden. Am 25. Juni 1992 besprach Untersekretär Tevfik Altınok in Istanbul das Vorgehen mit dem Direktor der Finanzverwaltung des EFD, Ulrich Gygi und dem Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Nicolas Imboden, vgl.* dodis.ch/60946.

11 *Der Bundesrat verlieh Direktor Gygi für die Verhandlungen über die Einsitznahme der Schweiz im Exekutivrat des Internationalen Währungsfonds (IWF) den Titel eines Staatssekretärs, vgl. das BR-Prot. Nr. 753 vom 29. April 1992,* dodis.ch/60811.

12 *Rüşdü Saracoğlu.*

13 *Vgl. dazu auch das Fernschreiben von Botschafter Barraz vom 5. August 1992,* dodis.ch/62722.

14 *Für weitere bilaterale Gespräche von Bundesrat Ogi am Rande des KSZE-Gipfels von Helsinki vgl.* dodis.ch/61150.

15 *Für die Vorbereitung der Gespräche, die Speaking-Notes sowie die Memoranden vgl. das Dossier* CH-BAR#E8001D#1997/5#2915* (320.4).

da eine Ausdehnung der geplanten Reise voraussichtlich nicht möglich ist, und wir angesichts der grossen Anzahl von Kandidaten eine weitere Ausdehnung auf Turkmenistan nochmals überlegen müssen.[16]

Die Gespräche waren durchwegs äusserst erfolgreich und die gesteckten Ziele wurden überboten. Bundesrat Ogi stellte jeweils schnell mit seinen Gesprächspartnern eine entspannte und freundschaftliche Atmosphäre her und bereitete geschickt den Grund für eine positive Reaktion her. Er knüpfte an die Gespräche an, die Bundesrat Felber in Davos mit den verschiedenen Präsidenten führte.[17] Diese baten ihn, diesem die besten Wünsche für eine rasche Genesung zu übermitteln.[18] *Alle kontaktierten Staats- bzw. Regierungschefs hiessen denn auch die vorgeschlagene Entsendung einer schweizerischen Delegation wilkommen und erklärten sich bereit, diese entweder selbst zu empfangen oder ihre Gespräche zu erleichtern.*

Aserbeidschan

Der erste Kontakt fand mit dem Präsidenten Aserbeidschans, *Abulfaz Eltshibei* statt. Beim Gespräch war unter anderem auch Vahig G. Ahmedov, Erster Stellvertretender Premierminister, anwesend. Das Treffen wurde von Staatsrat Vafa Goulizade organisiert. Präsident Eltshibei erklärte sich erfreut über das schweizerische Angebot und spontan bereit, unsere Delegation in Baku zu empfangen. Dem Präsidenten wurde beim Gespräch ein Aide-mémoire übergeben (siehe Beilage).[19]

Armenien

In Abwesenheit des Präsidenten traf Bundesrat Ogi mit dem Vizepräsidenten und Premierminister *Gagik G. Haroutunian* zusammen. Armenien hat sein Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Schweiz bereits mehrfach manifestiert.[20] Vizepräsident Haroutunian wurde von Botschafter Brunner auf unsere Kontakte in Washington mit dem designierten Finanzminister N*[erc]*issiantz aufmerksam gemacht.[21] Der Vizepräsident bekräftigte das Interesse seines Landes am Eintritt in eine schweizerische Wahlgruppe und hiess unsere Delegation in Eriwan willkommen. Auch ihm wurde ein Aide-mémoire übergeben (siehe Beilage).[22]

Tadjikistan

Nachdem kürzlich vom Vize-Wirtschafts- und Finanzminister N. Junusov ein Schreiben eintraf,[23] worin sich dieser bereit erklärte, eine Delegation zu empfangen, wurde beschlossen, auch den Präsidenten Tajikistans, *Rakhmon Nabiev*, zu kontaktieren. Dieser zeigte sich sehr interessiert, unsere Delegation in Dushanbe

16 *Zur Reise des schweizerischen Botschafters in Moskau, Jean-Pierre Ritter, nach Turkmenistan am 13. und 14. Juli 1992 vgl.* dodis.ch/61106.

17 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 5,* dodis.ch/60457*, Punkt 3.*

18 *Zur krankheitsbedingten Abwesenheit von Bundespräsident Felber und seiner Vertretung durch andere Bundesräte vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2169*, insbesondere* dodis.ch/62136.

19 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/61195.

20 *Vgl. dazu das Fernschreiben von Botschafter Ritter vom 8. Mai 1992,* dodis.ch/61147.

21 *Zum Treffen von Botschafter Brunner mit dem designierten armenischen Finanzminister Vahram Nercissiantz in Washington vom 16. April 1992 vgl.* dodis.ch/60931.

22 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/61195.

23 *Vgl. Anm. 6.*

zu empfangen. Wie ein Vertreter des tajikischen Aussenministeriums im privaten Gespräch mit dem Unterzeichneten noch ausführte, habe Tajikistan, welches mit Strömungen des moslemischen Fundamentalismus kämpft, ausserordentliches Interesse an einer Ausrichtung nach Europa. Einzige aussereuropäische Alternative für sie wäre nur noch die iranische Gruppe. Ihre Wirtschaft sei natürlich stark auf Pakistan und Iran ausgerichtet. Eine Öffnung gegenüber dem Westen brächte moderne Erziehung und wirtschaftliche Unterstützung. Dagegen brauche Tajikistan keine humanitäre Hilfe.[24] Sein gebirgiges Land habe ein grosses Potential für den Tourismus und die Ausnutzung der Wasserkraft. Mit Pakistan sei bereits ein Vertrag in Diskussion über den Bau eines solchen Kraftwerkes, welches zum grossen Teil durch Elektrizitäts-lieferungen an Pakistan bezahlt würde. Dem Präsidenten wurde ein Aide-mémoire überreicht (siehe Beilage).[25]

Kirgistan

Präsident *Askar Akajev* bekräftigte spontan den bereits früher manifestierten festen Willen Kirgistans, in die schweizerische Gruppe eintreten zu wollen.[26] Unsere Delegation sei Bishkek höchst willkommen und er freue sich auf die Zusammenarbeit mit der Schweiz. Dem Präsidenten wurde ein Aide-mémoire überreicht (siehe Beilage).[27]

Usbekistan

Auch der Präsident Usbekistans, *Islom A. Karimov*, erneuerte das Interesse seines Landes an einer Zusammenarbeit im Rahmen der Bretton Woods Institutionen und hiess eine schweizerische Delegation in Tashkent wilkommen. Ihm wurde ein Aide-mémoire überreicht (siehe Beilage).[28]

Kasachstan

Der Präsident Kasachstans, *Noursultan A. Nazarbaev*, fand sich mit einer stattlichen Delegation im Konferenzzimmer unseres Delegationsbüros ein. Anfänglich etwas skeptisch gestimmt, zeigte er sich im Verlaufe des Gesprächs zunehmend interessiert an einer Zusammenarbeit mit der Schweiz, insbesondere nachdem Bundesrat Ogi ihn auf die Möglichkeit aufmerksam machte, dass die Schweiz bereit sei, Kasachstan bei der Finanzierung des Kaufs der Aktien der Weltbank zu unterstützen. Nazarbaev ist bereit, die Delegation in Alma Ata zu empfangen, und bezeichnete den Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Simbajev als die zuständige Person.[29] Dem Präsidenten überreichte Bundesrat Ogi ein Aide-mémoire (siehe Beilage).[30]

---

24 *Unter dem Eindruck des* Tadschikischen Bürgerkriegs (1992–1997)*, vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T2403*, bewilligte die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA am 31. Dezember 1992 einen Projektantrag betreffend Nothilfe für Flüchtlinge und Randgruppen in Tadschikistan, vgl.* dodis.ch/61309 *sowie* dodis.ch/62606.

25 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/61195.

26 *Vgl. dazu das Fernschreiben von Botschafter Ritter vom 6. Juni 1992,* dodis.ch/60853.

27 *Anmerkung im Original:* Die Interessen Kirgistans werden im IWF gegenwärtig von den USA wahrgenommen*. Für das Aide-mémoire vgl. das Faksimile* dodis.ch/61195*, Beilage.*

28 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/61195*, Beilage. Zur Frage einer schweizerischen Vertretung in Taschkent vgl. DDS 1992, Dok. 51,* dodis.ch/60694.

29 *Kasachstan entschied sich schliesslich für die belgische Stimmrechtsgruppe. Vgl. dazu den Bericht des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 31. Juli 1992,* dodis.ch/61188.

30 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/61195*, Beilage.*

Georgien

Bundesrat Ogi erläuterte einleitend dem Vorsitzenden des georgischen Staatsrates, *Eduard Shevardnadze*, die gegenwärtige Situation. Shevardnadze hatte nämlich am 5. Mai einen Brief geschrieben, der das Interesse Georgiens an einer Zusammenarbeit mit der Schweiz antönte.[31] In der Zwischenzeit hat jedoch Holland die Vertretung Georgiens im IWF und in der Weltbank übernommen. Bundesrat Ogi wollte somit wissen, ob die Zusammenarbeit mit Holland definitiv sei oder ob Georgien bereit sei, mit uns trotz des holländischen Engagements zu sprechen.[32] Shevardnadze erwiderte spontan, Georgien sei mehr an einer Zusammenarbeit mit der Schweiz interessiert. Wenn wirklich ein Angebot von uns komme, komme natürlich nur die höchste Luxusklasse in Frage. Er lud uns deshalb ein, in die geplante Reise in die kaukasischen Staaten in der Woche des 20. Juli auch Tiflis einzuplanen. Er bezeichnete den Ersten Stellvertretenden Premier- und Aussenminister Dr. Alexander D. Chikvaidze als die zuständige Kontaktperson[33]. Das Treffen wurde vom Protokollchef im Aussenministerium, Gueorgui L. Gorgiladze, organisiert.

Shevardnadze zeigte sich im weiteren interessiert, nicht nur die multilaterale, sondern insbesondere auch die bilaterale Zusammenarbeit auszubauen, insbesondere im Banken- und Finanzbereich.[34]

Türkei

Premierminister Demirel war sofort bereit zu einem kurzen Kontakt mit Vizepräsident Ogi.[35] Letzterer erläuterte die Lage, wies auf die gute Zusammenarbeit im Rahmen der EBRD hin und fragte nach den Überlegungen Demirels zum vorgeschlagenen Zusammengehen.[36] Dieser war in aufgeräumter Stimmung und die Begegnung war nicht nur herzlich, sondern auch erfolgreich, da Demirel bestätigte, die Türkei könne ein so verlockendes Angebot der Schweiz doch nicht ablehnen. Damit ist die Türkei als Mitglied unserer Gruppe definitiv gesichert.[37]

---

31 *Für das Schreiben vgl. das Dossier* CH-BAR#E2025A#2002/145#6402* (t.816-12(07)).

32 *Anlässlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen und der Überreichung des Beglaubigungsschreibens durch Botschafter Ritter im Juni 1992 sprach der georgische Finanzminister Waja Dschindschichadse sein Bedauern aus,* «que notre démarche ait été faite trop tard»*, vgl.* dodis.ch/61191.

33 *Anmerkung im Original:* Seine Koordinaten lauten: Tel, Fax, Telex: *[…].*

34 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, vom 4. September 1992,* dodis.ch/61252.

35 *Premierminister Demirel war bereits im Januar 1992 am World Economic Forum in Davos mit Bundespräsident Felber zusammengetroffen, vgl. DDS 1992, Dok. 5,* dodis.ch/60457.

36 *Die Türkei trat bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (BERD) der gleichen Stimmrechtsgruppe wie die Schweiz bei, vgl.* dodis.ch/61247.

37 *Notenbankgouverneur Saracoğlu bemerkte am 5. August 1992:* «Lors de son voyage à Helsinki et conversation avec CF Ogi, Demirel n'avait pas été briefé au préalable et a dit n'importe quoi»*, vgl.* dodis.ch/62722. *Bei einem Treffen in Bern am 14. August 1992 lehnte die türkische Delegation die schweizerische Offerte schliesslich ab, vgl. DDS 1992, Dok. 31,* dodis.ch/60621, *sowie* dodis.ch/62411.

3. Schlussbemerkungen

Die geplante Reise in die kaukasischen und zentralasiatischen Länder der früheren Sowjetunion kann also wie geplant stattfinden.[38] Bundesrat Ogi hat die politischen Türen geöffnet und auf höchstem Niveau die Aufmerksamkeit auf die Angelegenheit gelenkt. Die Mission war somit ein voller Erfolg.

Es gilt nun, zu versuchen, auch *Tiflis* in die Reisepläne einzubauen, nachdem dies Shevardnadze versprochen wurde. Etwas anderes würde höchste Irritation auslösen.[39]

38 *Für den Bericht über die Mission unter der Leitung von Vizedirektor Kaeser von der Finanzverwaltung des EFD nach Zentralasien und Transkaukasien vom 19. bis 25. Juli 1992 vgl.* dodis.ch/61188.

39 *Die Mission Kaeser reiste auch nach Georgien, das sich bereits für die niederländische Gruppe entschieden hatte. Georgien kündigte an, dass es für die nächsten Abstimmungen in zwei Jahren dennoch die Gruppe wechseln würde, vgl.* dodis.ch/61188.

29

dodis.ch/59914

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, avec le Premier Ministre chinois Li Peng et le Ministre du commerce extérieur Li Lanqing à Beijing[1]

MA VISITE EN RÉPUBLIQUE DE CHINE (6–11 JUILLET 1992)

Berne, 14 juillet 1992

1. Buts du voyage et rencontres organisées

Mon voyage avait pour but de relancer les relations économiques bilatérales et d'améliorer le cadre pour le développement entre les entreprises suisses et la Chine, qu'il s'agisse de commerce ou d'investissement. Alors que les principaux pays industrialisés ont déjà envoyé depuis 1989 plusieurs délégations au niveau ministériel, le moment était venu pour la Suisse de réaffirmer son intérêt et sa présence, la dernière mission économique suisse remontant à 1979.[2] C'est pourquoi j'ai dirigé une importante délégation mixte comprenant notamment l'Ambassadeur Nicolas Imboden, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, et

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#471* (354). *Cette note d'information au Conseil fédéral est signée le 14 juillet 1992 par le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP. Selon la copie présente dans le dossier* CH-BAR#E7001C#2000/124#812* (2310-1), *elle est déjà rédigée le 13 juillet 1992 par Rudolf Kummer, Chef de la section pays asiatiques en développement et à commerce d'État de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, et transmise au Service Presse et Information du DFAE pour publication dans le télex hebdomadaire 29/92 du 13 juillet 1992, cf.* dodis.ch/61265.

2 *Sur la mission économique de 1979, cf. le PVCF N° 595 du 28 mars 1979,* dodis.ch/61899.

une trentaine de personnalités occupant des positions dirigeantes dans les principaux secteurs de l'économie, dont M. Pierre Borgeaud, Président du Vorort.[3]

J'ai eu l'occasion d'être reçu et de m'entretenir, accompagné de toute la délégation, avec:

- Le Premier Ministre Li Peng (l'entretien a duré 50 minutes, alors qu'il était prévu une visite de courtoisie d'une vingtaine de minutes)[4]
- Le Ministre des relations économiques extérieures et du commerce Li Lanqing
- Le Vice-Premier Ministre Tian Jiyun
- Le Conseiller d'État et Gouverneur de la Banque populaire de Chine Li Guixian
- Le Ministre et Président de la Commission d'État pour la restructuration de l'économie Chen Jinhua.[5]

J'ai également eu un entretien avec Mme Deng Nan, fille de Deng Xiaoping et Vice-Présidente de la Commission d'État pour la science et la technologie.

2. Nécessité et chances du renforcement des relations économiques Chine–Suisse

Tous ces contacts m'ont permis de constater, et ceci en accord avec mes interlocuteurs chinois, qu'il existait un énorme potentiel pour le développement des relations économiques sino-helvétiques, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'agro-alimentaire et des machines. Le côté chinois a montré un vif intérêt à l'accroissement de la coopération, que ce soit pour les échanges de marchandises, et surtout pour les flux d'investissement et pour les transferts de technologies.[6]

Mes interlocuteurs ont tous souligné avec vigueur la nécessité d'ouverture de l'économie chinoise, tant vers l'extérieur que vers l'intérieur. Il apparaît clairement que pour les Autorités chinoises le mot d'ordre peut actuellement être synthétisé par les termes «changement» et «ouverture». Les intentions ainsi déclarées sont certes réjouissantes, mais leur concrétisation totale prendra du temps. Cependant, la voie vers les réformes et vers l'ouverture est maintenant tracée. Certaines mesures récentes comme la suppression des subventions à l'exportation, la délégation des pouvoirs dans le domaine du commerce extérieur, la réduction des tarifs douaniers pour 225 produits ou encore la signature de l'accord de Berne sur la protection des brevets en sont des preuves tangibles.[7]

J'ai eu l'occasion d'aborder, d'une part, des problèmes concrets (remise de neuf mémorandums)[8] qui entravent les affaires des entreprises suisses, et d'autre part,

---

3 *Pour la liste complète des membres de la délégation mixte, cf. le dossier* CH-BAR#E7001C# 2000/124#812* (2310-1).

4 *Le Premier ministre chinois Li Peng effectue une visite en Suisse le 29 janvier 1992, lors de laquelle il est reçu par le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, et par le Conseiller fédéral Delamuraz, cf. DDS 1992, doc. 4,* dodis.ch/61393.

5 *Pour les notices relatives à ces cinq entretiens menés par le Conseiller fédéral Delamuraz à Beijing, cf.* dodis.ch/61853.

6 *Le développement des relations économiques entre la Suisse et la Chine est déjà à l'ordre du jour lors de la visite du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, en mai 1991, cf. DDS 1991, doc. 21,* dodis.ch/57590.

7 *L'accord de Berne, ou convention de Berne, est une des conventions administrées par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle. La Chine dépose son adhésion à cette convention le 8 juillet 1992, cf. l'annexe* Memorandum of Understanding on the protection of Intellectual Property Rights, dodis.ch/61853.

8 *Huit de ces neuf mémorandums se trouvent en annexe des entretiens susmentionnés, cf.* dodis.ch/61853.

des questions plus globales touchant l'établissement de conditions-cadre indispensables au développement des relations bilatérales.[9] Sur le premier point, j'ai plus particulièrement mis l'accent sur des pratiques qui réduisent significativement l'accès au marché intérieur chinois pour les produits de consommation durables suisses. Il convient de citer, entre autres, les barrières tarifaires, la rigidité de la politique de fixation des prix et le système des licences d'importation. Sur le second point, j'ai particulièrement insisté sur l'absolue nécessité d'une plus grande transparence dans les lois et règlements. En effet, j'ai mis en exergue l'importance de la sécurité juridique et de la prévisibilité des règles du jeu pour les relations économiques bilatérales. À cet égard, *la signature d'un accord sur la protection de la propriété intellectuelle*,[10] d'une importance fondamentale pour la non-discrimination de l'industrie chimique suisse, constitue un premier pas positif d'autant plus que sa conclusion n'était pas attendue si rapidement (la Suisse est le premier pays, après les États-Unis, à conclure un tel accord avec la Chine).

3. Réintégration de la Chine au GATT

Plusieurs interlocuteurs chinois m'ont fait part du vœu de leur pays de réintégrer le GATT aussi rapidement que possible. J'ai rappelé à cet égard que la Suisse était favorable à la réintégration de la Chine dans son statut de partie contractante et qu'elle appuyait la poursuite des travaux du groupe de travail, dont la Présidence est assurée par l'Ambassadeur Girard, afin que celui-ci puisse mener son mandat à terme dans les meilleurs délais. J'ai toutefois indiqué qu'une telle réintégration impliquait le respect de toutes les obligations assorties au GATT. Concernant l'accession de Taiwan, le côté chinois a signifié clairement qu'il ne s'opposait pas fondamentalement à cette requête à la condition que la Chine soit réadmise auparavant et qu'un compromis puisse être trouvé sur l'appellation de Taiwan au GATT.[11]

4. Droits de l'Homme

Concernant les droits de l'Homme, j'ai obtenu, en marge des entretiens officiels, une réponse des Autorités chinoises sur l'un des mémorandums (qui demandait des précisions sur la raison de l'incarcération, le lieu de détention et l'état de santé de six détenus) remis voici quelque mois. Même si le contenu de cette réponse ne saurait nous satisfaire, le fait que le dialogue initié par la Suisse se poursuive est un signe positif.[12] J'ai également insisté auprès de tous mes interlocuteurs,

9 *Cf.* dodis.ch/62586.

10 *Cf. l'annexe* Memorandum of Understanding on the protection of Intellectual Property Rights, dodis.ch/61853.

11 *À propos de l'accession de la Chine et de Taïwan au GATT, cf. l'entretien du Conseiller fédéral Delamuraz avec le Ministre des affaires économiques extérieures et du commerce Li Lanqing, le 8 juillet 1992,* dodis.ch/61853, *ainsi que la notice du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Pierre-Louis Girard, du 12 août 1992,* dodis.ch/61294.

12 *Lors de la visite du Secrétaire d'État Jacobi en 1991, la Suisse et la Chine conviennent d'entretenir un dialogue sur les droits humains, cf. DDS 1991, doc. 21,* dodis.ch/57590. *À ce titre, la Suisse envoie une mission en Chine en décembre 1991, cf. le rapport du 10 janvier 1992,* dodis.ch/59214. *C'est lors de cette mission que le mémorandum est remis aux autorités chinoises, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#5757* (B.73.0). *La Chine envoie elle aussi, fin 1992, une délégation en Suisse, cf. le télex hebdomadaire 50/92 du 7 décembre 1992,* dodis.ch/61272.

y compris le Premier Ministre Li Peng, sur le respect du droit non seulement dans le domaine économique, mais aussi dans tous les autres domaines. J'ai clairement et fermement signifié qu'il s'agissait d'un élément indispensable à l'établissement de rapports de confiance sans lesquels il ne saurait y avoir de véritable économie de marché ou de partenariat sur la base de l'intérêt mutuel.

5. Shanghai et la nécessité d'une représentation consulaire suisse

À l'occasion de cette mission, je me suis également rendu à Shanghai où j'ai pu vérifier l'impressionnant développement économique de cette ville. Shanghai, véritable pôle de croissance, est appelé à devenir le poumon économique de la Chine ainsi qu'un centre de production, de commerce, de services et de finances de l'Est asiatique. Un entretien avec le maire de la ville, M. Huang Ju, m'a confirmé cette impression. À ce titre, il est indispensable pour renforcer la présence suisse à Shanghai que nous y nommions – dans un premier temps – un agent consulaire honoraire.[13] Il pourrait, le cas échéant, être choisi parmi les Suisses toujours plus nombreux qui travaillent sur place.

6. En conclusion

Ma visite s'est déroulée à un moment opportun, car le développement économique de la Chine s'y décide. En effet, la deuxième année du plan quinquennal (91–95) correspond à une période charnière où les grandes orientations annoncées d'ouverture et de changement commencent à se concrétiser.[14] Par ailleurs, la signature de l'accord sur la protection de la propriété intellectuelle constitue un résultat encourageant. Il reste à attendre maintenant la transformation dans les faits des intentions politiques déclarées unanimement par le gouvernement chinois, ce à quoi je crois car, sans que l'on puisse exclure quelques soubresauts temporaires, le point de non-retour a été atteint. Cette ouverture économique sera-t-elle associée à une ouverture politique? Rien ne l'assure dans le court terme, cependant avec l'accroissement des échanges et de la présence étrangère l'évolution paraît inéluctable dans le moyen et le long terme.

De plus j'ai pu constater le respect confirmé et la confiance que les dirigeants chinois portent à la Suisse, second État à avoir reconnu la «Chine nouvelle» en 1950 déjà, et pionnière des activités étrangères dans l'Empire du Milieu (la société Schindler fut la première entreprise étrangère à conclure un joint-venture en Chine en 1980).[15]

13 *Sur la nécessité d'ouvrir un consulat à Shanghai, cf. la notice de la Direction administrative et du service extérieure du DFAE à l'Ambassade de Suisse à Beijing du 8 août 1992,* dodis.ch/62891. *Sur la question de l'ouverture du consulat, cf. la compilation* dodis.ch/C2284.

14 *Cf. la notice de l'Ambassadeur de Suisse à Beijing, Erwin Schurtenberger, du 16 janvier 1992,* dodis.ch/62892.

15 *Sur la reconnaissance de la Chine communiste par la Suisse, cf. la notice du 7 octobre 1949 du Conseiller fédéral Max Petitpierre, Chef du DPF, au Chef de la division des affaires politiques du DPF, le Ministre Alfred Zehnder,* dodis.ch/8017, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C1605. *Sur les joint-ventures d'entreprises suisses en Chine, cf. la compilation* dodis.ch/C2286.

30

dodis.ch/60896

Notice du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP au Conseil fédéral[1]

INTÉGRATION EUROPÉENNE: STRATÉGIE D'INFORMATION

Berne, 30 juillet 1992

1. Remarque générale

Lors de la session d'été, plusieurs parlementaires ont demandé au Conseil fédéral de préciser ses intentions sur la campagne d'information concernant la politique d'intégration européenne, et en particulier l'Espace économique européen (EEE).[2] À l'heure des questions du 9 juin 1992,[3] le Conseil fédéral a notamment relevé:

– qu'il n'a jamais été question de propagande mais d'information;

– que pour éviter toute confusion des genres, il n'entendait notamment pas faire diffuser d'annonces payantes ou de spots télévisés, ou encore faire placarder des affiches;

– que l'information dispensée présente, comme c'est le cas lors de chaque votation, la position du Conseil fédéral; lequel exclut la course en solitaire («Alleingang») et fait de la participation de la Suisse à l'EEE un objectif immédiat et prioritaire.[4]

Dans la ligne des deux derniers concepts d'information présentés respectivement le 24 janvier 1992[5] et le 11 mai 1992,[6] il convient de prendre en compte l'évolution de la situation et les précisions apportées par le Conseil fédéral dans la mise à jour du concept d'information pour les mois à venir.

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1023* (4.10prov.). *Cette note de discussion du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 30 juillet 1992 est rédigée par José Bessard de la Section information sous la responsabilité du Chef de section Urs Ziswiler. Elle est transmise au Conseil fédéral, accompagnée d'une notice des deux mêmes départements signée par le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, en date du 11 août 1992. Elle est débattue par le Conseil fédéral, après avoir été renvoyée par deux fois le 24 et le 31 août 1992, lors de sa 27ème séance du 9 septembre 1992, cf.* dodis.ch/60986. *La question de la stratégie d'information du public par le Conseil fédéral dans le cadre des négociations sur le traité EEE remonte à 1989 déjà, cf. la compilation* dodis.ch/C2022.

2 *Pour les interventions parlementaires sur l'intégration européenne déposées lors de la session d'été 1992, cf. le résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale 1992, session d'été 1992.*

3 *Cf. la question 40* Campagne d'information sur l'Espace économique européen *du Conseiller national Andreas Gross, Bull. of. CN, 1992, III, p. 852.*

4 *La position du Conseil fédéral quant à la question des priorités et des options de sa politique européenne évolue au fur-et-à-mesure des négociations sur le traité EEE. Pour un aperçu des discussions du Conseil fédéral, cf. notamment DDS 1990, doc. 8,* dodis.ch/54934*; DDS 1991, doc. 13,* dodis.ch/57331*, doc. 20,* dodis.ch/57748*, et doc. 48,* dodis.ch/57671*; DDS 1992, doc. 15,* dodis.ch/57333*, et doc. 18,* dodis.ch/58958.

5 *Cf. le PVCF N° 144 du 24 janvier 1992,* dodis.ch/58018.

6 *Cf. la note de discussion au Conseil fédéral du DFAE et du DFEP du 11 mai 1992,* dodis.ch/62949. *La question de l'information sur l'Europe est discutée par le Conseil fédéral lors de sa 16ème séance du 13 mai 1992, cf. le procès-verbal de discussion* dodis.ch/63786.

Assemblée de l'Union européenne de Suisse le 21 novembre 1992 à Lausanne. De droite à gauche: la Syndique de Lausanne Yvette Jaggi, Willy De Clercq du Parlement européen, Guy-Olivier Segond, président de l'UES, le Conseiller fédéral Delamuraz et le Conseiller d'État vaudois Duvoisin, dodis.ch/63359 (CH-SNM LM-179770.8).

2. Situation actuelle

La votation sur l'Espace économique européen (EEE), et au préalable celle sur les Nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA),[7] revêtent une importance exceptionnelle pour la Suisse. Il s'agit des premiers éléments d'un choix de société qui devrait mener à une nouvelle intégration de la Suisse dans l'Europe, concrétisée, le moment venu, par une adhésion à la Communauté européenne (CE).[8]

Le Conseil fédéral a clairement fait savoir qu'il entendait mener une campagne d'information qui donne la possibilité à chaque citoyenne et chaque citoyen de se prononcer en toute connaissance de cause. Dans cette perspective, il a demandé

7 *La NLFA est acceptée en votation populaire le 27 septembre 1992 avec 63,61% de voix pour le oui, cf. FF, 1992, VI, pp. 409–416. Le traité EEE est refusé le 6 décembre 1992, cf. DDS 1992, doc. 58,* dodis.ch/60622. *Sur ces deux sujets, cf. respectivement la compilation thématique* Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), dodis.ch/T1722, *et* Votations sur l'Espace économique européen (EEE), dodis.ch/T2163.

8 *Sur la question du dépôt d'une demande d'adhésion de la Suisse à la CE et du moment opportun pour le faire, cf. notamment DDS 1992, doc. 15,* dodis.ch/57333, *et doc. 18,* dodis.ch/58958, *ainsi que la compilation thématique* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993), dodis.ch/T1955.

au Parlement un crédit de 5,9 millions de francs. Dans le cadre du premier supplément au budget, le Parlement a accordé lors de la session d'été, un crédit de 3,475 millions de francs.[9]

À diverses reprises, des parlementaires ont exprimé la crainte de voir la Confédération se lancer dans une campagne de propagande (cf. remarque générale).[10] Le Conseil fédéral leur a répondu que cela ne serait pas le cas. Si le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP (BI), chargé de l'information, recourt aux services d'une agence de relations publiques – Advico, Young & Rubicam, à Zurich –, cela ne concerne de fait que l'utilisation d'une logistique professionnelle dans le domaine de la communication. Le contenu du message reste totalement en main du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale.[11]

Pour cette raison d'ailleurs, certains projets proposés par l'agence n'ont pas été retenus, soit déjà au stade du BI soit au niveau supérieur du Conseil fédéral. Certains journaux s'en sont toutefois fait l'écho, notamment à propos d'affiches mettant en évidence des personnalités connues en Suisse. Et il a pu en résulter une certaine confusion dans l'esprit du public et de quelques politiciens, bien que d'autres journaux n'aient pas manqué de souligner qu'il s'agissait de projets non retenus, qui ne correspondaient pas à la ligne fixée par le Gouvernement. On ne peut exclure que ce genre de publication, dont le caractère polémique évident offre un grand intérêt journalistique à court terme, se reproduise au fil des mois. Et cela souligne l'importance d'un concept d'information clair et inattaquable.

3. Concept d'information

Ce concept peut se définir de la manière suivante:

- donner la priorité absolue à l'Espace économique européen (EEE);
- diffuser à tous les niveaux (national, cantonal et communal) une information solide, complète et objective, en français, en allemand et en italien, qui permette de saisir sans équivoque l'enjeu de l'EEE et explique la position du Conseil fédéral;
- jouer le rôle de banque de données et de références, en laissant aux partis et aux diverses organisations de Suisse le soin de développer elles-mêmes leur argumentation politique;
- s'adresser aussi bien au grand public qu'à la frange de la population la mieux informée;
- suivre le leitmotiv: à chaque question, une réponse;
- miser sur la transparence, jouer «cartes sur table»;
- faire une nette distinction entre l'Espace économique européen (EEE), objet de la votation du 6 décembre, et l'adhésion à terme à la Communauté européenne (CE).[12]

---

9 *Le Conseil des États approuve le crédit le 10 juin 1992, cf. Bull. of. CE, 1992, III, p. 406–408. Le Conseil national rejette une proposition de minorité visant à réduire le crédit à 1,6 mio de CHF le 18 juin 1992, cf. Bull. of. CN, 1992, III, p. 1129–1140. Pour le détail du budget consacré à l'information pour la votation EEE, cf. le facsimilé* dodis.ch/60896*, annexe.*

10 *Sur les discussions entre le Parlement et le Conseil fédéral sur le dossier de l'intégration européenne, cf. aussi DDS 1992, doc. 3,* dodis.ch/62407.

11 *Pour les échanges entre la Section information du Bureau de l'intégration du DFAE/DFEP et les agences de communications, notamment Advico Young & Rubicam, cf. le dossier* CH-BAR# E7113A#2001/192#1410* (771.200).

12 *Le risque de confusion entre la votation sur l'EEE et l'adhésion à la Communauté est souligné à*

NB: Ce travail d'information ne remplace en aucun cas un engagement intensif du monde politique, économique, social et culturel, en faveur de l'EEE. Les *conseillers fédéraux*, les *parlementaires* et les *leaders d'opinions* en Suisse doivent donner le ton sur le devant de la scène. Leur image, leur crédibilité et leur pouvoir de conviction sont les meilleurs atouts en faveur de l'Europe.

La campagne EEE se gagnera sur le terrain politique. Cela n'est pas du ressort du BI, dont le rôle doit rester informatif. Néanmoins, il convient de souligner sans équivoque que le concept d'information serait incomplet sans le prolongement d'une composante politique. C'est pourquoi aux sept points stratégiques énumérés ci-dessus, il faut en ajouter un huitième:

– engager les conseillers fédéraux, les politiciens et les leaders d'opinions à s'exprimer dans le plus grand nombre possible de manifestations publiques et dans les médias.[13]

4. Moyens mis en œuvre

Afin d'éviter toute confusion possible, les moyens de type publicitaire ont été délibérément écartés. Pas de spots télévisés, d'affiches ou d'annonces payantes. Notons que le Gouvernement français vient de prendre une décision dans le même sens, en renonçant à la campagne radiotélévisée qu'il avait envisagée en vue du référendum du 20 septembre.[14] Reste que le BI dispose de nombreuses autres possibilités, par le texte, l'image et le son, de faire connaître l'enjeu de l'intégration européenne, et en particulier de l'EEE.

Texte: C'est le support numéro un. Le BI publie et va publier toute une série de documents, des textes les plus exhaustifs aux plus populaires. Ainsi, outre les messages du Conseil fédéral au Parlement – *message EEE, 3e Rapport d'intégration CE, Eurolex I et II*[15] – et le fascicule préparé par la Chancellerie fédérale sur *les explications du Conseil fédéral* pour la votation EEE, le public dispose – ou disposera dès la fin du mois d'août – des publications gratuites suivantes:

– La voie suisse vers l'avenir européen;[16]
– Documentation EEE (fiches d'information);[17]
– Guide pratique EEE;[18]

---

plusieurs reprises lors des discussions du Conseil fédéral, cf. DDS 1992, doc. 15, dodis.ch/57333*, et doc. 18,* dodis.ch/58958.

13 *Cf. notamment le PVCF N° 1639 du 9 septembre 1992,* dodis.ch/60708.

14 *Il s'agit du référendum sur le traité de Maastricht, cf. le rapport politique N° 22 du 21 septembre 1992 de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Carlo Jagmetti,* dodis.ch/61860.

15 *Respectivement le* Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen *du 18 mai 1992,* dodis.ch/61368*; le* Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne *du 18 mai 1992,* dodis.ch/59540*; le* Message I sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE (Message complémentaire I au message relatif à l'Accord EEE) *du 27 mai 1992,* dodis.ch/62245*, et le* Message II sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE (Message complémentaire II au message relatif à l'Accord EEE), dodis.ch/62247*. Pour le débat au Conseil des États sur l'adoption d'Eurolex, cf. DDS 1992, doc. 39,* dodis.ch/60990.

16 La voie suisse vers l'avenir européen, publié par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne 1992.

17 Documentation EEE, publié par Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne 1992.

18 EEE guide pratique, publié par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne 1992.

– L'Europe et la Suisse – La Suisse sans l'Europe;[19]
– Message EEE, version abrégée;[20]
– Les répercussions de l'EEE sur l'emploi et les salaires;[21]
– Des chiffres pour se connaître (portrait statistique);[22]
– EEE – Controverse et opinions;[23]
– Être Suisse en Europe: Hier – Aujourd'hui – Demain;[24]
– Bulletin d'information mensuel, CH–Euro; tiré à près de 6000 exemplaires.

D'entente avec le DFJP, une *brochure grand public sur Eurolex* est également en préparation.[25]

Enfin, des articles explicatifs et du matériel de presse est mis à disposition des *journaux locaux et d'entreprises.*

Audio-visuel: Une disquette informatique pour PC (MS-DOS, format 3,5 et 5,25) sera disponible dès fin août. Par le biais d'un programme interactif, elle donne une information complète sur l'intégration européenne et ses implications.

Exposition Suisse–Europe: L'audio-visuel est également utilisé dans le cadre de la double exposition itinérante sur la Suisse et l'Europe. Des vidéos sur ordinateurs, qui reflètent notamment l'ensemble des opinions formulées en Suisse sur la question européenne, complètent cette exposition grand public. Cette exposition a déjà été présentée à la MUBA de Bâle, à la BEA de Berne et à Lyss. Cet automne, elle se rendra en outre au Comptoir suisse de Lausanne, à l'Olma de Saint-Gall, à Lenzburg, à LUWAL de Lucerne, une nouvelle fois à Saint-Gall, à la Fera de Zurich, à la GEHLA de Coire, aux Journées politiques de Soleure, au Comptoir de Fribourg, et au Festival de la BD à Sierre.

Téléphone Europe: Dès le 18 août, un service téléphonique de renseignements en trois langues, allemand, français, italien, répond à toutes les questions concernant l'Europe, et en particulier l'EEE. Son numéro: le 155 32 32. L'appel est gratuit et le service ouvert du lundi au vendredi, de 12h à 20 heures.[26]

Conférences: Sur invitation, les experts fédéraux présentent au sein des associations ou des organisations qui en font la demande, des exposés soit spécifiques soit généralistes sur la question européenne. Il s'agit d'exposés à caractère informatif et non politique.

Documentation pour les parlementaires: Les conseillers nationaux et les conseillers aux États ont à leur disposition non seulement un discours type, qui présente de manière informative l'EEE, mais vont également recevoir à la rentrée un jeu

19 L'Europe et la Suisse: 106 questions et réponses – La Suisse sans l'Europe: 30 questions et réponses, publié par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne 1992.

20 Message EEE. Version abrégée, publié par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne 1992.

21 *Cf.* dodis.ch/62969, *annexe.*

22 Des chiffres pour se connaître: un portrait statistique de la Suisse dans l'Espace économique européen, publié par Eurostat, Office statistique des Communautés européennes; Office fédéral de la statistique du DFI et Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne/Luxembourg 1992.

23 EEE Controverses et opinions: 17 parlementaires ont la parole, publié par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne 1992.

24 La Suisse en Europe. Hier, Aujourd'hui, Demain, publié par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Berne 1992.

25 EEE: adaptation du droit fédéral (Eurolex): textes définitifs pour la votation finale 1 à 50, publié par la Chancellerie fédérale, Berne 1992.

26 *Cf.* dodis.ch/62988 *et* dodis.ch/61186.

de transparents (Folien) en couleur, qui permet de projeter sur grand écran des graphiques retraçant les principales données de l'EEE. Cette série de transparents a été élaborée sur demande expresse de la Commission du Conseil des États.

Liste de conférenciers: Le BI a établi une liste des personnes (qui ne sont pas des parlementaires) disposées à donner des conférences sur l'Europe. Cette liste est à disposition des organisations à la recherche de conférenciers.

Séminaires: Le BI organise des séminaires (de presse, pour les partis, etc.) sur les enjeux européens, et spécifiquement sur les divers volets de l'EEE.

Tables rondes: Dans le cadre de l'exposition Suisse–Europe, le BI organise des débats contradictoires.

Journaux, radio, télévision: Les divers moyens énumérés ci-dessus sont en outre complétés par un contact extrêmement suivi avec les médias suisses et étrangers. Des journaux populaires comme le «Blick» ou «Le Matin» collaborent par exemple étroitement avec le service d'information du BI, afin de publier régulièrement des informations accessibles au plus grand nombre. La radio et la télévision font également fréquemment appel au BI sur tel ou tel thème européen. Cette collaboration avec les médias va encore s'intensifier à l'approche de la votation populaire sur l'EEE.

5. Conclusion

Ce concept d'information et le tour d'horizon des moyens mis en œuvre pour approfondir dans l'ensemble de la population la connaissance sur l'EEE et ses perspectives ne seraient pas complets si l'on ne mentionnait pas l'effort intense que se préparent à fournir les partis et de nombreuses organisations en faveur de l'intégration européenne. Ces campagnes privées ne relèvent cependant pas du BI, qui cherche précisément à bien marquer la frontière entre information et développement d'une argumentation à caractère partisan. Le BI se borne par conséquent à leur fournir, comme à toute personne ou tout groupe de personnes qui le demandent, une information de base aussi complète que possible.

À l'instar de l'engagement des conseillers fédéraux sur la scène publique, l'engagement des milieux politico-économiques constitue l'autre condition sine qua non d'une issue favorable de la votation sur l'EEE.[27] Car si l'information dispensée par le BI doit permettre à chacun de se forger une conviction, c'est au bout du compte de cette conviction et des élans à la faire partager que dépend le succès ou l'échec de l'EEE en Suisse.

27 *Sur l'engagement des milieux économiques, cf. par exemple la publication de Rudolf Walser pour le compte du Vorort* Le traité instituant l'Espace économique européen (EEE) : une analyse économique et politique*, ainsi que la conférence organisée par le Vorort en novembre 1991,* dodis.ch/58654.

31

dodis.ch/60621

Telefonkonferenz des Bundesrats vom 6. August 1992[1]

IWF/WELTBANK: BILDUNG EINER LÄNDERGRUPPE UNTER SCHWEIZERISCHER LEITUNG

Vertraulich *[Bern,]* 6. August 1992

Bundespräsident Felber eröffnet die Telefonkonferenz um 08.00 Uhr. Ausser Bundesrat Cotti, welcher nicht erreichbar war, sind alle Mitglieder des Bundesrates miteinander telefonisch verbunden.[2]

Bundesrat Stich, welcher die Telefonkonferenz verlangt hatte, bringt seinen Antrag vor (es wurden vor der Konferenz keine Papiere zugestellt). Die offiziellen Verhandlungen mit der Türkei betreffend die Bildung einer neuen, 24. Ländergruppe beim IWF und der Weltbank unter schweizerischer Leitung kommen nicht weiter voran.[3] Seit längerer Zeit wartet die Schweiz vergeblich auf eine offizielle Antwort auf ihre Anfrage. Auf inoffiziellen Kanälen wurde jedoch signalisiert, dass diese Antwort klar negativ ausfalle.[4] Von entscheidender Bedeutung ist die Haltung der USA, die uns bedeuteten, die Schweiz solle auf ihre Ansprüche, Exekutivdirektoren zu stellen verzichten und sich einer bestehenden Ländergruppe anschliessen. Für die Schweiz verbleibt als Alternative die Bildung einer Ländergruppe mit Polen und weiteren Staaten, aber ohne die Türkei.[5] Die entsprechenden Zusagen an Polen müssten aber noch heute gemacht werden, insbesondere

1 CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Dieses Verhandlungsprotokoll der Telefonkonferenz des Bundesrats vom 6. August 1992 wurde von Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller verfasst. Die Telefonkonferenz fand während den Sommerferien des Bundesrats zwischen der 23. Sitzung vom 1. Juli 1992 und der 24. Sitzung vom 19. August 1992 statt und ist weder als ordentliche noch als ausserordentliche Sitzung nummeriert.*

2 *Der Vorsteher des EDI, Bundesrat Flavio Cotti, beschwerte sich am 17. August 1992 beim Vizepräsidenten des Bundesrats, Adolf Ogi, dass er nicht konsultiert worden sei, vgl.* dodis.ch/62408.

3 *Zu den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Türkei über die Bildung einer gemeinsamen Stimmrechtsgruppe vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2235.

4 *Vgl. dazu das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Ankara, Pierre Barraz, vom 5. August 1992,* dodis.ch/62722. *Der Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, hatte am 3. Juli 1992 ein Schreiben mit der schweizerischen Offerte an die türkische Staatsministerin Tansu Çiller geschickt und bis zur Telefonkonferenz vom 6. August noch keine offizielle Antwort erhalten, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2025A#2002/145#6402* (t.816-12(07). *Vgl. auch DDS 1992, Dok. 28,* dodis.ch/61195. *Bei einem Treffen in Bern am 14. August 1992 lehnte die türkische Delegation die schweizerische Offerte schliesslich ab, vgl.* dodis.ch/62411.

5 *Für die Haltung der USA vgl. die Notiz des Direktors der Finanzverwaltung des EFD, Ulrich Gygi, vom 23. Juni 1992 über sein Gespräch mit dem Unterstaatssekretär im US-Finanzministerium, David Mulford, bei dem auch der Präsident der Schweizerischen Nationalbank, Markus Lusser, anwesend war,* dodis.ch/62605, *sowie das Fernschreiben der schweizerischen Botschaft in Washington vom 3. August 1992,* dodis.ch/62636. *Für die verschiedenen Varianten der Zusammensetzung der Stimmrechtsgruppe vgl. die Beilagen in* dodis.ch/60948.

ginge es darum, Polen die beiden stellvertretenden Exekutivdirektoren zusichern zu können.[6] Das EFD sollte somit ermächtigt werden, diese Schritte einzuleiten.

Bundesrat Delamuraz ist im Grundsatz einverstanden. Er stellt fest, dass im Vergleich zu den Ländergruppen der Industrienationen nur eine schwache Gruppe entsteht.[7] Er regt an, die Bemühungen um eine Teilnahme der Türkei noch nicht einzustellen und in den Verhandlungen mit Polen einen entsprechenden Vorbehalt anzubringen. Bundesrat Stich erachtet dieses Vorgehen angesichts der heutigen Sachlage nicht mehr als zweckmässig, muss doch bereits jetzt ein entsprechender Accord vorbereitet werden, in dem sich kaum ein derartiger Vorbehalt anbringen liesse. Andernfalls dürfte Polen kein Interesse haben, sich aus seiner heutigen Ländergruppe herauszulösen. Die Schweiz muss aber jetzt handeln. Sie hat von keiner andern Gruppe ein Angebot erhalten.

Auf die Frage von Bundesrat Koller, wie es mit den andern Ländern stehe, die in dieser neuen Ländergruppe mitmachen würden, präzisiert Herr Stich, dass bereits drei GUS-Länder ihre definitive Zusage gegeben hätten. In zwei weiteren, Armenien und Aserbeidschan, sind die entsprechenden Beschlüsse noch vom Parlament zu fassen.[8] Es stimmt, dass die neue Gruppe inbezug auf die Industrieländer-Gruppen die kleinste sein wird. Immerhin ist sie (Quote von 2,8) stärker als z. B. China.

Vizepräsident Ogi ist über den Gang der jüngsten Verhandlungen überrascht. Noch an der KSZE-Konferenz in Helsinki haben sich der türkische Ministerpräsident Demirel und der schweizerische Botschafter in den USA, Edouard Brunner, dahingehend geäussert, ein Zusammengehen der Schweiz mit der Türkei werde als gute Lösung erachtet.[9] Welche Gefahr besteht, dass ein Nicht-Mitmachen der Türkei sich auch auf die GUS-Staaten negativ auswirkt, in denen die Türkei grossen Einfluss besitzt? Entspricht die inoffizielle auch der offiziellen Haltung der Türkei? Nach Bundesrat Stich haben entsprechende Abklärungen ergeben, dass bezüglich der GUS-Staaten kein Risiko bestehe. Die Schweiz habe auf sehr verschiedenen Wegen versucht, mit der Türkei in engere Kontakte zu kommen, was misslungen sei.[10] Man habe uns – mit Verweis auf Militärlieferungen – sogar wissen lassen, die Schweiz sei ein unzuverlässiger Bündnispartner.[11] Die inoffiziellen Verlautbarungen sind absolut zuverlässig. Die Schweiz hat auch mit dem Noten-

6 *Direktor Gygi übermittelte am 5. August 1992 per Fax an den schweizerischen Botschafter in Warschau, Richard Gaechter, ein von Bundesrat Stich unterzeichnetes, auf den 6. August 1992 datiertes Schreiben mit der Bitte, dieses umgehend an den polnischen Finanzminister, Jerzy Osiatyński, weiterzuleiten, vgl.* dodis.ch/61868.

7 *Vgl. dazu die Übersicht über die Stimmrechtsgruppen und ihre Quoten in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1275 vom 1. Juli 1992,* dodis.ch/60815.

8 *Vgl. dazu den Bericht des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 31. Juli 1992 über die Mission von Daniel Kaeser, Vizedirektor der Finanzverwaltung des EFD, in die GUS-Staaten,* dodis.ch/61188.

9 *Vgl. DDS 1992, Dok. 28,* dodis.ch/61195.

10 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2235.

11 *Zu den Kriegsmaterialexporten in die Türkei vgl. das BR-Prot. Nr. 407 vom 2. März 1992,* dodis.ch/60648.

bankgouverneur gesprochen.[12] Die entscheidende Rolle spielen aber die USA, auf die sich die Türkei einstellt.[13]

Auf die Frage von Bundesrat Villiger, was hinter dem Wechsel in der amerikanischen Politik stehe, führt Herr Stich aus, dies hänge mit Teheran zusammen. Die USA hätten eigentlich gewünscht, dass die Gruppe der Maghreb-Staaten gesprengt würde. Dies sei aber für die Schweiz ein unmögliches Unterfangen.[14]

Der Bundespräsident schliesst sich dem Antrag des EFD an und stellt fest, dass alle Mitglieder dem EFD zustimmen können. Auf die entsprechende Frage des Bundeskanzlers wird festgehalten, dass keine Pressemitteilung abgegeben werde.

12 *Vgl. dazu die Notiz über das Gespräch einer schweizerischen Delegation mit dem türkischen Notenbankgouverneur, Rüşdü Saracoğlu, vom 16. Juni 1992,* dodis.ch/61867.

13 *Der Unterstaatssekretär im türkischen Finanzministerium, Tevfik Altınok, unterstrich beim Gespräch in Bern vom 14. August 1992 die Bedeutung der Haltung der USA, vgl.* dodis.ch/62411.

14 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 23,* dodis.ch/60948, *sowie das Fernschreiben der schweizerischen Botschaft in Washington vom 3. August 1992,* dodis.ch/62636.

32

dodis.ch/61399

Der Chef der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Simonin, an Bundespräsident Felber sowie an die Bundesräte Koller, Villiger und Delamuraz[1]

AKTUELLER STAND DER BILATERALEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER ISLAMISCHEN REPUBLIK IRAN (IRI)

Vertraulich Bern, 6. August 1992

1. Ausschuss:

Mit *Beschluss vom 8. April 1992 hat der Bundesrat der Bildung eines interdepartementalen Ausschusses* (IGI) mit je einem Vertreter des EJPD, des EMD, des EVD und des EDA *zugestimmt.*[2] Seine Aufgabe besteht darin, die Vorsteher der 4 hauptbetroffenen Departemente über die Entwicklung der Lage zu orientieren und gegebenenfalls Massnahmen vorzuschlagen.

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1662* (B.15.21). *Diese Notiz wurde von Christian Fotsch von der Politischen Abteilung II des EDA verfasst und vom Abteilungschef, Botschafter Pierre-Yves Simonin, unterzeichnet. Kopien gingen an diverse Personen des EDA, des EJPD, des EMD und des EVD. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/61399.

2 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 632 vom 8. April 1992,* dodis.ch/60440, *und das Fernschreiben Nr. 5310 von Botschafter Simonin an die schweizerischen Botschaften in Teheran und Paris vom 10. April 1992,* dodis.ch/62513.

2. Entwicklung:

Bisher trat die IGI zu *zwei Sitzungen* zusammen; das letzte Mal am 15. Mai 1992.[3] Die vorliegende Notiz befasst sich mit der *seitherigen Entwicklung* der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Islamischen Republik Iran.

3. Allgemeines:

Der Druck durch Iran auf die Schweiz hat seit der Auslieferung nach Frankreich des in Bern verhafteten Iraners Z. Sarhadi am 26. Mai 1992 nachgelassen.[4] *Die bilateralen Beziehungen haben sich entspannt; allerdings steht einer Normalisierung nach wie vor die Festhaltung des schweizerischen Geschäftsmannes H. Bühler (HB) entgegen. Es muss davon ausgegangen werden, dass er aus politischen Gründen verhaftet worden ist.*[5]

4. Treffen zwischen AM Velayati und Staatssekretär Kellenberger:

Am 19.6.1992 kam es zu einem Treffen zwischen Staatssekretär Kellenberger und AM Velayati in Crans, welches in einer den Umständen entsprechend guten Atmosphäre stattfand. *Von beiden Seiten wurde unterstrichen,* dass der feste Wille bestehe, *die Beziehungen zu verbessern respektive zu normalisieren.* Bei diesem Ge-

3 *Die erste Sitzung des* Interdepartementalen Ausschusses im Fall Sarhadi/Iran/Bühler *fand am 13. April 1992 statt, vgl. dazu die Informationsnotiz von Botschafter Simonin vom 14. April 1992,* CH-BAR#E2200.141-03#2005/296#53* (331.0). *Zur zweiten Sitzung vom 15. Mai 1992 vgl. die Informationsnotiz des stv. Chefs der Politischen Abteilung II, Denis Feldmeyer, vom 19. Mai 1992,* dodis.ch/61395.

4 *Am 23. Dezember 1991 wurde der iranische Staatsbürger Zeynal Abedin Sarhadi, ein Neffe des Staatspräsidenten Haschemi Rafsandschani, in Bern verhaftet und in Auslieferungshaft genommen. Er wurde verdächtigt, an der Ermordung des letzten Premierministers des Schah-Regimes, Schapur Bachtiar, am 6. August 1991 in Paris beteiligt gewesen zu sein, weshalb Frankreich einen internationalen Haftbefehl gegen ihn ausgestellt hatte. Sarhadi war lediglich mit einem Touristenvisum in die Schweiz eingereist. Die iranische Botschaft in Bern machte indessen umgehend geltend, dass er als Botschaftsangestellter diplomatischen Schutz geniesse. In Teheran begannen sodann die iranischen Behörden, das schweizerische diplomatische Personal in seiner Bewegungsfreiheit stark einzuschränken. Sie übten zudem in den folgenden Monaten Druck auf die Schweiz aus, um die Auslieferung Sarhadis an Frankreich zu verhindern. Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 62,* dodis.ch/59676, *die chronologische Übersicht* dodis.ch/60113, *sowie die thematische Zusammenstellung* Sarhadi-Affäre (1991–1992), dodis.ch/T2013.

5 *Der schweizerische Geschäftsmann Hans Bühler (1941–2018) von der Crypto AG wurde am 18. März 1992 in Teheran verhaftet. Bühler wurden u. a. illegale Kontakte mit militärischem Personal und Bestechung vorgeworfen. Das EDA und die schweizerische Botschaft in Teheran bemühten sich in der Folge intensiv um eine Verbesserung der Haftbedingungen, was sich angesichts der unkooperativen Haltung der iranischen Behörden ausserordentlich schwierig gestaltete. Nach mehreren Monaten wurde ein juristisches Verfahren eingeleitet, im Falle einer Verurteilung wurde Bühler eine mehrjährige Haftstrafe angedroht. In der zweiten Jahreshälfte 1992 zeichnete sich ab, dass eine Freilassung gegen eine Kaution möglich werden könnte. Hans Bühler wurde schliesslich am 4. Januar 1993 gegen eine Kaution von 1 Mio. USD, welche von der Crypto AG aufgebracht wurde, freigelassen und kehrte am folgenden Tag in die Schweiz zurück. Im Mai 1993 wurde Bühler im Iran in Abwesenheit zu einer Haftstrafe von drei Jahren verurteilt. Vgl. dazu die chronologischen Übersichten* dodis.ch/61400 *und* dodis.ch/62517 *sowie die thematische Zusammenstellung* Verhaftung Hans Bühler (1992–1993), dodis.ch/T2201. *Für ausführliche Schilderungen der Ereignisse aus autobiographischer Perspektive vgl.* Andreas Strehle, Verschlüsselt – Der Fall Hans Bühler, Zürich 1994.

spräch wurde unter anderem die Auslieferung von Z. Sarhadi, die Festhaltung von H*[ans]* B*[ühler]* sowie das Rechtshilfegesuch im Falle K. Radjavi erwähnt.[6]

Obschon das Treffen von iranischer Seite als «positiver Neuanfang» präsentiert wurde, führte es im Fall H. Bühler (siehe unten 5) nicht zu einem Durchbruch.

5. Festhaltung des Schweizers H. Bühler (HB):

Beim Treffen in Crans war von AM Velayati zugesichert worden, dass Vertreter der schweizerischen Botschaft in Teheran *H[ans] B[ühler] zweimal pro Monat besuchen* könnten. Trotz dieser klaren Zusicherung wurde der für den 24.6.1992 vorgesehene Besuch erst am 29.7.1992 bewilligt. Als Begründung für diese Verzögerung mussten einige schweizerdeutsch gesprochene Sätze während des früheren Besuches herhalten, welche den Grundsatz der englischen Besuchssprache nicht respektierten.[7]

Dieser *4. Besuch vom 29.7.1992* konnte unter regulären Bedingungen stattfinden; H*[ans]* B*[ühler]* machte einen *den Umständen entsprechend gesunden Eindruck* und konnte sich während mehr als 20 Minuten mit dem schweizerischen Botschafter in Teheran unterhalten. Er ist korrekt untergebracht und verfügt über die Unterstützung eines iranischen und eines schweizerischen Rechtsanwaltes.[8] Es ist noch nicht offiziell Anklage gegen ihn erhoben worden.[9] Die schweizerische Botschaft in Teheran hat ein Gesuch um weitere Besuche bei H*[ans]* B*[ühler]* eingereicht. Am 5.8.1992 traf unser Botschafter in Teheran mit zuständigem militärischen Staatsanwalt zusammen. Dieser schloss eine spätere Freilassung von H*[ans]* B*[ühler]* gegen Kaution nicht aus.[10]

Am 27.7.1992 sprach der Unterzeichnende bei Gian-Domenico Picco in Mailand vor und präsentierte ihm den Fall H*[ans]* B*[ühler]*. Picco, der seinerzeit für die UNO die Befreiung der westlichen Geiseln im Libanon erfolgreich verhandelt hatte,[11] sicherte zu, dass er bei seinen nächsten Kontakten mit Vertretern Irans (Anfang August 1992) das Schicksal H*[ans]* B*[ühler]*'s zur Sprache bringen werde.[12]

---

6 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 5531 von Botschafter Simonin an die schweizerischen Botschaften in Teheran und Paris vom 22. Juni 1992,* dodis.ch/61396.

7 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 246 des schweizerischen Botschafters in Teheran, Anton Greber, vom 7. Juli 1992,* dodis.ch/62515.

8 *Ali Akbar Salehi und Hans Werner Meier.*

9 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 268 von Botschafter Greber vom 30. Juli 1992,* CH-BAR#E2010A#2001/161#3873* (B.31.41).

10 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 274 von Botschafter Greber vom 5. August 1992,* dodis.ch/63101.

11 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 33,* dodis.ch/58395*; die Notiz von Peter Maurer, diplomatischer Sekretär des Staatssekretärs des EDA, vom 19. Dezember 1991,* dodis.ch/58409*, sowie die thematische Zusammenstellung* Operation «Grand Nettoyage» (1990–1991), dodis.ch/T1956.

12 *Vgl. dazu die Notiz von Christian Fotsch vom 6. August 1992,* dodis.ch/61398.

6. Stürmung der iranischen Vertretung in Bern:[13]

Der Bundesrat hat am 24.6.1992 einen Beschluss betreffend die Entschädigung der IRI für die am 5. April 1992 verursachten Schäden am Kanzleigebäude getroffen.[14] Demnach wird das EDA ermächtigt, mit der IRI Gespräche betreffend die Bezahlung der durch Versicherungen nicht gedeckten Schäden aufzunehmen. Im weiteren *wird das EDA dem Bundesrat nach Vorlage der konkreten Forderung durch den Iran das Kreditbegehren vorlegen.*[15]

7. Wirtschaftliche Beziehungen:

Die wirtschaftlichen Beziehungen sind von den Spannungen nicht mehr betroffen. Heute liegen keine Meldungen über erschwerte Visaerteilung an schweizerische Geschäftsleute vor. Die Verhandlungen für das Staudammprojekt Karun III (ABB, 480 Mio SFR, ERG-Deckung)[16] konnten (bis auf noch offene Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung) erfolgreich abgeschlossen werden; Verhandlungen für die Aluminiumschmelzanlage in Al-Mahdi sind auf gutem Wege.

8. Bewegungsfreiheit der Diplomaten:

Die *Beschränkung der Bewegungsfreiheit* schweizerischer Diplomaten in Teheran und iranischer Diplomaten in Bern ist seit 13.6.1992 *für beide Seiten wieder aufgehoben.*[17]

9. Rechtshilfegesuch im Falle Kazem Radjavi:[18]

Wiederholt wurden Vertreter der IRI auf höchstem Niveau *um Beantwortung dieses Rechtshilfegesuches vom Oktober 1990 gebeten;* die letzten Demarchen erfolgten durch BR Koller im Februar 1992 gegenüber dem iranischen Botschaf-

13 *Als Reaktion auf die Bombardierung von Basen der iranischen Volksmudschahedin im Irak durch iranische Kampfflugzeuge stürmten am 5. April 1992 einige Mitglieder dieser Oppositionsgruppe die iranische Botschaft in Bern und beschädigten diese stark. Gleichentags wurden auch die diplomatischen Vertretungen des Irans in Bonn, Canberra, Den Haag, London, New York, Paris, Oslo, Ottawa und Stockholm angegriffen. Vgl. dazu* dodis.ch/59661 *und* dodis.ch/62512.

14 *BR-Prot. Nr. 1180 vom 24. Juni 1992,* dodis.ch/60761.

15 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2494 vom 23. Dezember 1992,* dodis.ch/60760.

16 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2350 vom 2. Dezember 1991,* dodis.ch/57753.

17 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2313.

18 *Der Jurist Kazem Rajavi befand sich bereits zu Zeiten des Pahlevi-Regimes als politischer Flüchtling und Student in der Schweiz, vgl. dazu* dodis.ch/36624. *Nach der iranischen Revolution war er für kurze Zeit als Vertreter des Irans bei der UNO in Genf tätig, demissionierte allerdings bald aus Protest gegen die Ausrichtung des neuen Regimes. Ab 1982 weilte er wiederum als politischer Flüchtling in der Schweiz und betätigte sich als Menschenrechtsaktivist. Am 24. April 1990 wurde er auf der Rückfahrt von Genf in seinem Wohnort Coppet erschossen. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Waadt nahm ein Verfahren auf, wobei rasch viele Indizien dafür vorlagen, dass die Täterschaft mit offiziellen iranischen Diplomatenpässen operiert hatte und die Schweiz umgehend verlassen konnte. Das Verfahren zog sich über mehrere Jahre hin, ohne dass schliesslich ein Urteil gefällt wurde, vgl. dazu DDS 1990, Dok. 62,* dodis.ch/56245, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1814.

ter in Bern[19] und durch SS Kellenberger am 19.6.1992 gegenüber AM Velayati in Crans.[20]

Im Juni 1992 erkundigte sich der zuständige waadtländische Untersuchungsrichter Châtelain bei den Bundesbehörden, ob noch eine Antwort durch die iranischen Behörden zu erwarten sei. Mit Telex vom 29.7.1992[21] leitete das EDA diese Frage an unsere Vertretung in Teheran weiter, deren Antwort ist heute ausstehend.

10. IKRK:

Im März 1992 wurde dem IKRK die Tätigkeit im Iran mit der Begründung, dass es die Genfer Konventionen nicht einhalte, untersagt.[22] Seither gab es Kontakte auf verschiedenem Niveau mit dem Ziel, dass das IKRK gemäss seinen Prinzipien im Iran wieder tätig werden kann. Auf Anfang Oktober wurde der IKRK-Direktor für operationelle Angelegenheiten, Jean de Courten, nach Teheran eingeladen, um bestehende Differenzen der Arbeitsbedingungen für das IKRK im Iran zu diskutieren.

11. Zusammenfassung

11.1. Im Moment besteht kein Handlungsbedarf für den Bundesrat.

11.2. Der Bundesrat wird durch diese Notiz vom aktuellen Stand der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Islamischen Republik Iran informiert.

11.3. Die nächste Sitzung des IGI wird je nach Entwicklung dieser bilateralen Beziehungen einberufen werden.[23]

19 *Mohammad Reza Alborzi.*

20 *Vgl.* dodis.ch/61396.

21 *Vgl. das Fernschreiben Nr. 154 des Chefs der Sektion Völkerrecht des EDA, Charles-Edouard Held, an die schweizerische Botschaft in Teheran vom 29. Juli 1992,* CH-BAR#E2200.141-03# 2017/327#95* (350.11).

22 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 89 von Botschafter Greber vom 19. März 1992,* dodis.ch/63202, *und das Pressekommuniqué Nr. 1703 des IKRK vom 27. März 1992,* dodis.ch/63329.

23 *Die nächste Sitzung fand am 17. Dezember 1992 statt, vgl.* dodis.ch/62085.

33

dodis.ch/60997

Séance de la Commission de l'Économie et des redevances du Conseil national du 10 août 1992[1]

INFORMATION ET DISCUSSION SUR L'EEE

Confidentiel *[Berne, au plus tôt 10 août 1992]*

Delamuraz, conseiller fédéral: Bilan de la situation actuelle en Europe:

L'Europe d'aujourd'hui est très différente de l'Europe du début de l'année 1989 où l'idée d'un EEE a été lancée.[2] Pendant que la CE se renforçait, il y avait des changements profonds dans le tissu européen: le mur de Berlin tombait, l'Europe de l'Atlantique à l'Oural connaissait une brutale rupture. Il s'en suivait une série de mouvements de nature politique et économique dont nous pouvons dire qu'ils sont loin d'être terminés. Il s'en suivait aussi une grande embrassade unitaire de l'Europe dont nous ne devons pas sous-estimer l'immense valeur et le grand espoir, mais dont nous ne devons pas non plus sous-estimer la fragilité. À un état d'antagonisme et de guerre froide a succédé un état de grande ouverture, mais aussi la création de facteurs politiques virulents nouveaux à l'intérieur de ce continent. Si rien n'est définitivement acquis dans ce changement de l'Europe, nous pouvons reconnaître cependant qu'un grand mouvement, qui porte l'Europe à davantage d'unité, s'est manifesté et qu'il transforme, d'une manière fondamentale, les données dans lesquelles la Suisse doit agir.

Comment la négociation a-t-elle progressé à travers ce changement de décor si important? À quel résultat avons-nous abouti, lors de la signature, par rapport à ce que nous avions voulu? En 1989, les buts de la Suisse étaient les suivants:[3]

---

1 CH-BAR#E1050.25#2000/70#8* (3). *La séance s'est tenue de 14h30 à 18h00 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller national Francis Matthey, est présent comme invité le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, accompagné du Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, du Directeur de la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE, l'Ambassadeur Mathias Krafft, du Vice-directeur de l'Office fédéral de l'industrie des arts et métiers et du travail (OFIAMT) du DFEP, Dieter Grossen, ainsi que d'autres personnes du DFEP et du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP. Pour la liste complète des personnes présentes, cf. le facsimilé* dodis.ch/60997. *Alain Becker assiste à la séance en qualité de Secrétaire de la Commission et est responsable du procès-verbal.*

2 *C'est le discours du 17 janvier 1989 du Président de la Commission européenne Jacques Delors devant le Parlement européen qui ouvre la voie, à travers la promesse d'*«organes communes de décision et de gestion [entre la CE et l'AELE]» *à l'idée d'un Espace économique européen. Cf. la compilation* dodis.ch/C2025, *ainsi que la compilation thématique* Négociations AELE–CEE sur l'accord EEE (1989–1991), dodis.ch/T1713.

3 *La position du Conseil fédéral avait été fixée en détail dans le* Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne *du 24 août 1988,* dodis.ch/59646. *Suite aux déclarations de Delors, cette position évolue en 1989, cf. notamment le PVCF N° 444 du 13 mars 1989,* dodis.ch/55843, *et le PVCF N° 1463 du 30 août 1989,* dodis.ch/55728.

1) Une participation aussi complète que possible de notre part au marché intérieur de la CE.[4]
2) Des exceptions et des périodes transitoires pour des secteurs sensibles.[5]
3) Une participation à l'élaboration des règles du grand marché de 1993.[6]

Le résultat:

1) La Suisse bénéficiera d'un accès immédiat au marché intérieur de la CE.
2) Hormis des secteurs sensibles dont on savait et, partiellement, dont on voulait qu'ils ne fassent pas partie de l'EEE, les solutions transitoires ont été trouvées d'une manière générale: parmi les pays de l'AELE, la Suisse est celui qui bénéficie du plus grand nombre d'exceptions et de périodes transitoires, parce qu'elle est plus impliquée que les autres pays de l'AELE dans le processus de la CE.
3) L'Acquis reste communautaire – les moyens à notre disposition pour exercer notre influence ne correspondent pas à ce que nous avions souhaité, mais ils correspondent à largement plus que ce à quoi nous aurions droit dans un EEE unilatéral, dominé par la CE.[7]

Bilan de la négociation: Dès l'année prochaine, il y aura en tout cas 17 États qui formeront un marché où prévalent les quatre libertés de circulation et des mesures d'accompagnement qui constituent le plus grand marché commun du monde. La voie que nous avions suivie jusqu'à maintenant était une voie lucide et intelligente de coopération bilatérale avec la CE.

Aujourd'hui, la poursuite d'une politique d'accords bilatéraux avec la CE n'est plus possible; la CE n'est plus disponible pour continuer de tels accords.[8] Si on veut collaborer avec la CE, c'est sous la forme de notre participation à des accords du type de l'EEE que ce sera possible. Il y a là aucune forme de satellisation par Bruxelles, il y a là simplement une politique qui s'inscrit en des termes qui seront, à partir du 1er janvier 1993, différents de ce qu'ils ont été. Il revient à la Suisse – et pas à Bruxelles – de dire si elle veut adhérer à l'EEE, ou si elle veut choisir une voie qui la conduira à ne plus passer avec la CE. Le choix qui se pose est là: voulons-nous continuer de jouer institutionnellement le rôle remarquable que nous avons joué en Europe ou le voulons-nous pas?

Nous sommes économiquement dépendants de la CE et des pays de l'AELE pour 80 pour-cent de nos importations et tributaires de ses marchés pour environ 75 pour-cent de nos exportations.[9] Si nous ne participons pas à cet EEE, nous créons dès le début des ruptures de traitement entre notre situation et celle des autres pays qui y participeraient. Nous éprouvons, aujourd'hui déjà, de graves difficultés lorsque nous essayons de conquérir certains marchés de la Pologne ou de la Hongrie (exemple *Ascom*),[10] parce que nous n'avons pas pu passer avec ces pays

4 *Cf. le PVCF N° 446 du 13 mars 1989,* dodis.ch/55845.

5 *Cf. à ce propos DDS 1990, doc. 8,* dodis.ch/54934, *et doc. 40,* dodis.ch/55958, *ainsi que les PVCF N° 278 du 14 février 1990,* dodis.ch/55203 *et N° 1287 du 18 juin 1990,* dodis.ch/55263.

6 *Cf. DDS 1991, doc. 31,* dodis.ch/58250.

7 *Pour l'appréciation de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États après l'acceptation de l'accord en octobre 1991, cf. DDS 1991, doc. 56,* dodis.ch/58525.

8 *Cf. la compilation thématique* Accord de libre-échange avec la CEE (1972), dodis.ch/T2064.

9 *Selon les données de l'Administration fédérale des douanes du DFF, la part des pays de la CE se monte à 70% des importations suisses et à 58,8% des exportations, cf.* dodis.ch/61115.

10 *Ascom doit payer des droits d'importation lors de la construction de quatre centrales de télécommunication en Pologne, cf. le dossier* CH-BAR#E7115A#2000/385#743* (861.5).

les mêmes accords que ceux que la CE a pu passer. Ce que je vis dans ces Républiques, nous le vivrions quotidiennement avec ceux qui représentent pour nous 80 pour-cent de nos importations et 75 pour-cent de nos exportations. Si nous ne participons pas à cet EEE, nous nous retrouverons dans une situation de solitude: nous aurons des réserves pendant quelques années, mais à la longue c'est une position intenable. Il n'y a pas d'alternative de troisième voie possible à cette solution.

Le Conseil fédéral vous demande de ratifier les résultats de cette longue négociation et de participer à cette aventure européenne qui va exactement dans la ligne de ce que nous avons fait en 1972,[11] de ce que nous avons fait par 130 accords depuis lors, et de ce que nous devons faire en fonction de cette géographie nouvelle que l'Europe a acquise entre 1989 et aujourd'hui.[12] Le poids de l'Europe a pris une telle importance et une telle signification dans notre économie internationale qu'il faut mettre les chances de notre côté. Si vous voulez organiser l'économie politique de demain et l'avenir de la Suisse en regardant dans le rétroviseur, vous pouvez, mais ce n'est pas comme ça qu'on conduit un pays; on conduit un pays en regardant dans le rétroviseur, mais en regardant surtout devant, et en se rendant compte que les données ont changé.

Calendrier:

1) Votation populaire sur la NLFA (27 septembre 1992):[13] Elle devrait permettre, si le peuple l'admet, de dire oui à l'Accord Transit de la Suisse avec la CE. Sans votation positive sur la NLFA, il ne sera pas possible de présenter un accord qui corresponde à ce que nous avons négocié et signé. S'il n'y a pas d'Accord Transit, il ne sera pas possible de présenter un EEE conforme à ce que nous vous soumettons. On peut avoir une décision positive NLFA sans Accord Transit, mais on ne peut pas avoir un Accord Transit sans NLFA. On peut avoir un Accord Transit sans EEE, mais on ne peut pas avoir un EEE sans Accord Transit.[14]
2) Traité EEE (session extraordinaire d'août et session ordinaire d'automne): Il est dans la compétence du Parlement de devoir dire oui ou non au Traité EEE.[15]
3) Question du référendum facultatif: Le Conseil fédéral a estimé que la disposition du référendum facultatif pouvait être mise de côté pour ce premier paquet puisque le peuple avait à voter sur un traité et qu'était associé, à la substance de ce traité, une soixantaine de modifications législatives suisses. Les commissions institutionnelles ne sont pas de cet avis, elles pensent qu'un référendum facul-

11 *Cf. la compilation thématique* Accord de libre-échange avec la CEE (1972), dodis.ch/T2064.

12 *Sur la coopération européenne durant les années 1980 jusqu'aux discussions sur l'EEE, cf. la compilation thématique* Conférence du Luxembourg et suivi (1984), dodis.ch/T2063.

13 *Cf. la compilation thématique* Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), dodis.ch/T1722. *Le 27 septembre 1992, le peuple vote en faveur du projet avec 63,61% des voix, cf. FF, 1992, VI, p. 411.*

14 *Sur la question du transit européen à travers la Suisse, cf. DDS 1991, doc. 8,* dodis.ch/57670*; doc. 51,* dodis.ch/58169*; le PVCF N° 295 du 12 février 1992,* dodis.ch/58172*, ainsi que la compilation thématique* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

15 *Le Conseil national traite l'accord EEE lors de la session d'août et vote en faveur de l'accord le 26 août 1992 par 128 voix contre 58 et 6 abstentions, cf.* dodis.ch/61177. *Le Conseil des États traite l'affaire lors de la session d'automne. Après l'élimination des divergences, le Conseil national et le Conseil des États votent le 9 octobre 1992 par 127 voix contre 61, respectivement 39 voix contre 4, en faveur de l'accord, cf. Bull. of. CN, 1992, V, p. 2231 et Bull. of. CE, 1992, V, p. 1080.*

tatif doit être prévu aussi pour le premier paquet.[16] Le Conseil fédéral répondra à ces prises de position avant la session extraordinaire.[17]

4) Discussion de fond avec d'autres commissions sur le contenu de l'EUROLEX.[18]

Date de la consultation du peuple et des cantons (6 décembre 1992): Quelques partis gouvernementaux ont exprimé une opinion nuancée – pas encore définitive – selon laquelle cette date du 6 décembre était trop proche. Le Conseil fédéral estime que le 6 décembre 1992 est une date possible.[19] Il veut engager une vitesse surmultipliée qui correspond – sans trahir les droits démocratiques de la Suisse – au rythme que prennent tous nos partenaires.[20] Nous ne voyons pas ce qu'un renvoi aurait de meilleur quant à la qualité de l'information. Si j'examine ce qui se passe dans les autres pays de l'AELE, je constate que les procédures avancent correctement dans ce domaine; dans les Parlements nationaux de la CE, les affaires se passent également bien, selon des rythmes qui aboutiront sans exception à l'adoption par les douze de l'EEE.

Rapport d'intégration:

Le Conseil fédéral n'a pas voulu laisser dans l'ambiguïté sa volonté politique annoncée au plus long terme, c'est-à-dire sa volonté d'ouvrir des négociations avec la CE en vue d'une adhésion de la Suisse à la CE. Du point de vue de la procédure, ces négociations éventuelles ne pourront commencer que lorsque la CE aura émis un avis à propos de la demande de la Suisse. Cet avis ne sera pas connu avant la fin de cette année, le danger d'un enlacement entre deux négociations est donc éliminé. La procédure dans laquelle nous sommes engagés maintenant ne concerne que l'EEE, et la réponse du Parlement ne portera que sur l'EEE. Tout le reste est spéculation. Le Conseil fédéral a eu l'honnêteté d'annoncer ses intentions, mais les décisions suivront la même procédure démocratique; le moment venu, il y aura une deuxième votation qui n'est nullement engagée par la première.[21]

Blocher: Herr Bundesrat Delamuraz hat von den Veränderungen in Europa gesprochen, er hat aber nicht alle Veränderungen erwähnt. In den Kreisen, in denen wir verkehren, hören wir immer wieder von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der EG, weil weitgehend etwas beschlossen wird, was der Mentalität, dem historisch und kulturell Gewachsenen widerspricht. Diese Seite sollte auch erwähnt werden.[22]

---

16 *Cf. le procès-verbal de la séance du 9 et 10 juillet 1992 de la Commission des institutions politiques du Conseil national,* dodis.ch/63104.

17 *Cf. le procès-verbal de discussion de la 6ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 19 août 1992,* dodis.ch/60922.

18 *Cf. DDS 1992, doc. 39,* dodis.ch/60990, *et la compilation* dodis.ch/C2172.

19 *Cf. le procès-verbal de discussion de la 6ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 19 août 1992,* dodis.ch/60922.

20 *Cf. la notice du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 2 juillet 1992,* dodis.ch/62101.

21 *Pour le* Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne *du 18 mai 1992, cf.* dodis.ch/59540. *Pour la décision du Conseil fédéral, cf. DDS 1992, doc. 18,* dodis.ch/58958, *et le PVCF N° 942 du 18 mai 1992,* dodis.ch/60998.

22 *Für eine Einschätzung der Argumente von Nationalrat Christoph Blocher durch Staatssekretär Blankart vgl.* dodis.ch/62065.

Sur invitation de l'UDC cantonale, le Conseiller national Christoph Blocher intervient le 26 novembre 1992 comme orateur lors d'une manifestation sur l'EEE à l'Eurotel de Fribourg, dodis.ch/63360 (CH-SNM LM-179783.10).

Bilaterale Verträge: Das einzige Mittel, das der Bundesrat sieht, ist dieser EWR-Vertrag.[23] Ich kann einem Vertrag mit dermassen entwürdigenden Bestimmungen für unser Volk nicht zustimmen. Die Rahmenbedingungen sind für unser Land von Nachteil: politisch, weil wir nicht mehr frei entscheiden können, und wirtschaftlich, weil sie alles andere als liberales Gedankengut sind. Man geht davon aus, dass bilaterale Verträge nicht möglich sind. Wer sagt, dass diese nicht möglich sind? Es ist die EG, denn für sie ist es einfacher, alle Staaten unter einem Hut zu haben. Wir müssen halt bilaterale Verträge *erzwingen*.[24] Es heisst neuerdings, dass uns die Gefahr der Diskriminierung droht, wenn wir den EWR ablehnen. Diese Gefahr der Diskriminierung wird hochgespielt. Wenn es so ist, dass uns die EG dermassen diskriminiert, dann muss ich Sie fragen, ob es klug ist, mit einer sol-

23 *Der Bundesrat zog mehrere Alternativen zum EWR-Vertrag in Betracht, vgl. z. B. das BR-Prot. Nr. 884 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57769. *Zudem liess der Bundesrat 1991 eine Studie durchführen, welche die drei Optionen EWR-Vertrag, EG-Beitritt und Alleingang analysierte, vgl. das BR-Prot. Nr. 1215 vom 17. Juni 1991,* dodis.ch/57442. *Für die Diskussionen des Bundesrats zum EWR während des Jahres 1990 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2293 *und während des Jahres 1991 die Zusammenstellung* dodis.ch/C2054.

24 *Zur Option von bilateralen Verträgen mit der EG vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2239.

chen Gemeinschaft einen EWR-Vertrag abzuschliessen. Ich könnte mir aber vorstellen, dass es für uns möglich ist, in Assoziationsabkommen hineinzukommen. Die Gefahren, von denen gesprochen wird, drohen uns nur, sofern wir nicht ein bilaterales Abkommen zustandebringen, das diese und jene Frage regelt.

Transitabkommen:[25] Diesem Transitabkommen kann man nur zustimmen, wenn man einen EG-Beitritt ablehnt. Treten wir der EG bei, wird es gefährlich, weil die EG das Transitabkommen kündigen und selbst bestimmen kann, wieviele 40t-Lastwagen welche Länder durchqueren. Die EG ist ein Prozess; sie wandelt sich dauernd, und ich frage mich, ob diese Gemeinschaft so demokratisch und föderalistisch sein wird, wie sich die EG-Befürworter das vorstellen.

Referendum: Sie wissen, dass es sich hier um ein Scheinreferendum handelt, das wir einführen, denn: EWR-Recht bricht Schweizer Recht – alles andere ist unwahr. Die Grundfrage ist, ob man eine gewisse Materie vom Staat überhaupt geregelt haben will oder nicht, und diese Grundfrage kann man dem Volk so nicht mehr vorlegen, weil es der EWR-Vertrag nicht mehr ermöglicht. Die Einschränkung des Referendumsrechtes ist so oder so gegeben.

Gros Jean-Michel: Si le peuple disait non à la NLFA, cela mettrait en cause l'Accord Transit et donc l'Accord EEE: est-ce que cela veut dire que le Conseil fédéral devrait retirer le Traité EEE de la votation populaire?

Couchepin: Il y a enfin, dans la CE, des débats plus larges sur les problèmes de fond. On a parlé du déficit démocratique: on dit que ce déficit démocratique n'est pas au niveau de la CE, mais au niveau des différents Parlements des pays qui ne discutent pas assez. On a parlé du principe de subsidiarité: ce principe, finalement, ne veut rien dire politiquement, il va dans la doctrine générale et abstraite, et dans la doctrine dont il est issu en particulier; mais il ne veut pas dire qu'on ne peut pas utiliser des compétences de l'État puisque c'est Bruxelles qui décide.[26]

(à M. Blocher): On peut parler de la dignité de la Suisse, lorsqu'on a trente secondes à la télévision, parce que ça provoque une émotion. Mais si on va un peu plus loin, la dignité de la Suisse ne vous permet pas de décider si la Suisse doit négocier ou pas négocier. La Suisse doit négocier! Vous prétendez qu'il est encore possible d'avoir des discussions bilatérales. Mais avec qui? C'est parfaitement clair que ça ne peut être qu'avec la CE puisque les liens de ces pays ne permettent pas de faire autrement. Il faut bien séparer la discussion sur l'EEE de la discussion sur l'adhésion à la CE. Je suis très déçu de votre argumentation. Vous êtes excellent quand il s'agit de dire pourquoi les choses vont mal, mais vous êtes faible pour dire comment il faudrait faire en positif. Si j'observe la politique dans ce pays,

25 *Zum Transitabkommen vgl. DDS 1991, Dok. 8,* dodis.ch/57670*; Dok. 51,* dodis.ch/58168*; das BR-Prot. Nr. 285 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/58172*; die* Botschaft zum Transitabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, sowie zur trilateralen Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Italien über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse *vom 13. Mai 1992,* dodis.ch/56845*, sowie die thematische Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

26 *Le principe de subsidiarité dans le fonctionnement interne de la CE est souligné par les interlocuteurs portugais du Président de la Confédération Felber lors de sa visite de travail à Lisbonne, cf. la notice d'entretien de l'Ambassadeur de Suisse à Lisbonne, Erik-Roger Lang, du 2 avril 1992,* dodis.ch/61961*, p. 12.*

je constate qu'il y a, surtout en Suisse allemande, beaucoup plus d'émotions que de réflexions. Mais si le débat devient émotionnel, on détruit la démocratie et la capacité d'avancer sur une base commune. À la fin, on a une société où chacun dit «ich fühle…», où chacun va pour soi, et on finit par avoir une sorte d'anarchie.

Jaeger (zu Herrn Bundesrat Delamuraz): Ich finde es schade, dass ich Ihr fulminantes rhetorisches Feuerwerk von soeben am 1. August nicht hören konnte. Das wäre eine Botschaft gewesen, an der man sich hätte festhalten können.

Das Bild vom Rückspiegel finde ich sehr gut: Wenn wir mit dem Rückspiegel fahren, können wir nur noch rückwärtsgehen oder parkieren. Wenn wir aber vorwärtsgehen wollen, können wir nicht nur mit dem Rückspiegel fahren.

(zu Herrn Blocher): Wir sollten versuchen, das Positive und das Negative zu sehen, um dann zu gewichten und am Schluss zu einem Resultat zu kommen; nur auf dieser Basis können wir eine konstruktive Diskussion führen. Nach Ihrer Argumentation aber müssten wir sagen, dass alles falsch ist, was Bundesrat und Parteien bisher gemacht haben. Maastricht: Maastricht hat in vielen Ländern heftige Diskussionen und Kontroversen ausgelöst; das muss man auch erkennen und nicht nur die Schweiz und unsere Angst, diskriminiert zu werden, sehen.[27] Würden wir ausserhalb stehen und die EG würde uns diskriminieren, wäre das letztendlich auch Souveränität der EG. Bilaterale Verträge: Denken Sie einmal nicht aus Schweizer, sondern aus EG-Perspektive! Wie wollen Sie in der gegenwärtigen Situation, wo Norwegen, Österreich und Schweden in Verhandlungen treten, bilaterale Verträge schliessen? Ich kann mir nicht vorstellen, wie wir da überhaupt zu einer Diskussion kommen könnten.[28]

Termin vom 6. Dezember 1992: Der Termin ist sehr eng. Wir haben es nicht so einfach wie Herr Blocher mit seinen Gegenargumenten. Wir müssen noch einiges an Überzeugungsarbeit leisten, und deshalb muss man uns auch die Zeit dazu lassen.[29]

Wir müssen in diesem Prozess danach trachten, unsere Rolle optimal spielen zu können. Sofern wir souverän bleiben und diesen Prozess als würdige Partner mit einer eigenen Identität mitgestalten wollen, ist die Linie, die Herr Bundesrat Delamuraz aufgezeigt hat, die einzige Chance. Es gibt keine Alternative.

Strahm Rudolf (zu Herrn Bundesrat Delamuraz): Diskriminierung: Sie haben von den Schwierigkeiten der *Ascom* in Polen gesprochen;[30] ich frage mich, was das mit dem EWR zu tun hat. Soweit ich orientiert bin, hat der EWR keine Drittlandwirkungen; d. h. wenn die Schweiz diskriminiert ist, muss sie so oder so mit Polen ein Handelsabkommen schliessen.

---

27 *Zur Ratifikation des Maastricht-Vertrags vgl. das Schreiben des Chefs der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, Botschafter Benedikt von Tscharner, vom 24. April 1992,* dodis.ch/62900.

28 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 17,* dodis.ch/62375.

29 *Für die Informationskampagne des Bundesrats vgl. DDS 1992, Dok. 30,* dodis.ch/60896.

30 *Vgl. Anm. 10.*

Auswirkungen des EWR auf die Zinsen: In der Botschaft werden die Auswirkungen des EWR auf die Zinsen mit keinem Wort erwähnt. Warum wird dieses Problem in der Botschaft umgangen?[31]

Die Auswirkungen des EWR auf Beschäftigung und Löhne in der Schweiz: Ich habe dieses Papier[32] genau studiert und mir die Grundlagen angeschaut. Dieses Papier hat mir kein Vertrauen in die Arbeit der Ökonomen geschenkt. Ich finde es unseriös, wenn Ihre Leute von einer Lohnerhöhung für die Schweiz reden. Was die Einwanderungshypothese betrifft, wurde einfach die Theorie von Straubhaar übernommen;[33] die vom Bundesamt für Statistik publizierte Bevölkerungserhöhung – zusätzlich 450 000 Ausländerinnen und Ausländer in den nächsten zehn Jahren – wurde nicht miteinbezogen.[34]

Politische Forderung: Es braucht minimale flankierende Massnahmen, um soziale Schäden zu verhindern.[35] Ich möchte Ihnen beliebt machen, sich vermehrt diesem Punkt zu widmen.

David: Welches wäre unsere Situation in einem Jahr, wenn wir den EWR ablehnen würden?

1. Wir hätten – mit Herrn Blochers Argumentation – den Binnenmarkteintritt nicht geschafft.

2. Wir hätten nach mehrjährigen Verhandlungen sechs EFTA-Staaten in die Wüste geschickt.

3. Wir würden allein dastehen mit einer Optik, dass wir den Binnenmarkt für unsere Volkswirtschaft nicht brauchen.

Herr Bundesrat Delamuraz hat uns bereits gewarnt: Wenn unsere Volkswirtschaft von diesem Binnenmarkt ausgeschlossen ist, dann hat das für unser Land katastrophale Auswirkungen: Die EG wird uns nicht in der Art, wie Herr Blocher meint, diskriminieren, aber wir werden in ihren Augen einfach zu einer *quantité négligeable*. Wir erleben nur die Auswirkungen als diskriminierend, ohne dass das jemand für die Schweiz vorgesehen hat. Herr Blocher rät uns bilaterale Abkommen: Diese *Fünfer-und-Weggli-Politik* lässt sich vielleicht am Fernsehen gut verkaufen, aber sie wird sich rächen. Wer trägt dann die Verantwortung, wenn wir an diesem Binnenmarkt nicht teilnehmen? Die Diskussion sollte ernsthaft geführt werden, wir sollten Argumente austauschen und die Fakten mit den Details auf den Tisch legen. Ich bitte den Bundesrat, auch nach aussen zu sagen, dass dieser Entscheid vom 6. Dezember 1992 für unser Land eine zentrale Bedeutung hat.

---

31 *Zur Situation des Kreditmarkts in der Schweiz und den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Zinssätze vgl. das Faksimile* dodis.ch/57653, *Punkt 1.*

32 *Vgl.* dodis.ch/62969.

33 *Thomas Straubhaar prognostizierte für die Periode 1991–2000 in einem Szenario mit EG-Freizügigkeit eine leichte Abnahme der zu erwartenden gesamten Einwanderung in die Schweiz, vgl.* Thomas Straubhaar: Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel, (Studienreihe des Bundesamts für Konjunkturfragen), Bern 1991, *S. 6 und S. 190.*

34 *Das Bundesamt für Statistik publizierte 1992 die Studie* Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz 1991–2040.

35 *Zu den flankierenden Massnahmen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2001.

Schwab: Entwicklungsklausel:[36] Warum wird eine solche Klausel in einen Vertrag genommen, von dem man behauptet, dass die Landwirtschaft ausgeschlossen sei?

Verunsicherung: Wie in der EG mit Minderheiten umgegangen wird, hat das Beispiel Dänemark gezeigt. Brüssel hat kaltblütig erklärt, dass das dänische Nein für den weiteren Verlauf keine Rolle spiele.[37] Damit wurde die Verunsicherung auch bei uns gefördert. Der Hauptgrund dieser Verunsicherung liegt aber in der Erklärung des Bundesrates, dass der EWR nur eine Vorstufe zum Vollbeitritt sei, welcher in kurzer Zeit erfolgen müsse.[38] Diese Absichtserklärung führt dazu, dass die Mehrheit der Bauern den EWR ablehnen werden.[39]

Thür: Die Idee des EWR war ursprünglich die, dass man einen eigenständigen Weg der Integration der EG- mit den EFTA-Staaten suchen sollte. Kaum waren aber die Verhandlungen zum EWR abgeschlossen, hat der Bundesrat das Beitrittsgesuch gestellt.[40] Das ursprüngliche Ziel des EWR konnte nicht realisiert werden, weil die EG während der Verhandlungen die Bedingungen geändert hat.[41] Nun stellt sich die Frage, ob dieser EWR-Vertrag im Hinblick auf eine Vollintegration der richtige Zwischenschritt ist. Wie gedenkt der Bundesrat diesen unbefriedigenden Zustand zu überwinden? Wenn man das EWR-Verhandlungsergebnis kritisch analysiert, ist die Vollintegration die einzige logische Konsequenz. Wo sind aber die politischen Kräfte in diesem Land, die eine Vollintegration anstreben? Aufgrund meiner Beurteilung der politischen Lage befürchte ich, dass der EWR die Endstation sein wird.

Bodenmann: Wir haben am Vormittag bewiesen, wie erfinderisch wir sein können, wenn es um flankierende Massnahmen zum Schutz hochstämmiger Kirschbäume geht (Bundesgesetz über die gebrannten Wasser).[42] Es gibt aber in

36 *Die Entwicklungsklausel bezieht sich auf Artikel 118 des EWR-Abkommens, der die Öffnung des Abkommens für neue materielle Bereiche festlegt. Bereiche, die nicht im ursprünglichen Abkommen enthalten waren und für eine Erweiterung in Betracht gezogen wurden, sind beispielsweise die Landwirtschaft und das Asylrecht. Zum Art. 118 vgl.* dodis.ch/61368, *S. 598, zum schweizerischen Kommentar dazu vgl. S. 489.*

37 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 10 des schweizerischen Botschafters in Kopenhagen, Daniel Dayer, vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/63028.

38 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 48,* dodis.ch/57671, *sowie die* Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum *vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/61368.

39 *Der schweizerische Bauernverband (SBV) unterschied zwischen dem Beitritt zur EG, den er strikt ablehnte, und dem Beitritt zum EWR, den er trotz institutioneller Mängel als wirtschaftlich positiv betrachtete. Für die detaillierte Position des SBV vgl. die Ausführungen von Tony Stampfli, Vizedirektor des SBV, in der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 24., 25. und 26. Juni 1992,* dodis.ch/60867, *insbesondere S. 11–17 sowie Beilage 1.*

40 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958, *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

41 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 20,* dodis.ch/57748.

42 Bundesgesetz über die gebrannten Wasser *vom 21. Juni 1932, AS, 1933, S. 55–84, und BS, 12, S. 857–940. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats diskutierte am 10. August 1992 die Auswirkungen des EWR-Beitritts auf die Alkoholwirtschaft. Für das Protokoll vgl. das Dossier* CH-BAR#E1050.25#2000/70#8* (3).

diesem Integrationsprozess weit gewichtigere Probleme als die hochstämmigen Kirschbäume, und für diese Probleme brauchen wir flankierende Massnahmen und Ausnützung der Gestaltungsräume. Das müsste die Politik des Bundesrates und der Bundesratsparteien ausmachen. Die enge Logik, wie sie v. a. vom Justizdepartement entwickelt wurde, hat dieser politischen Notwendigkeit wenig Rechnung getragen. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind da, aber wir müssen sie aufzeigen; nur so können die Alleingänger gezwungen werden, ihren Alleingang zu charakterisieren.

Was Herr Blocher sagt, ist wirklich sehr schwach. Er will bilaterale Verträge erzwingen; auf der internationalen Bühne werden Verträge also *erzwungen.* Keine Minute später sagt er, dass er einer EG, die uns diskriminiert, nicht beitreten möchte! Entweder wird im internationalen Kontext die eigene Position eingebracht und genutzt oder nicht. Die EG politisiert für ihre Länder und die darin lebenden Bürgerinnen und Bürger. Natürlich haben sich die Gewichte verschoben, aber es ist immer noch besser, wenn wir da selbstbewusst mitmachen als wenn wir als kleine *Trotzlibuben* etwas zu erzwingen versuchen.

Transitabkommen:[43] Das Transitabkommen muss in einer Integrationsperspektive weiterentwickelt werden, mit den Möglichkeiten, in einer zweiten Phase die sozialen Kosten abzuwälzen.

Referendum: Es ist wichtig, dass wir nicht nur das Referendum, sondern auch das konstruktive Referendum haben. Ich würde davor warnen, hier irgendwelche Abstriche zu machen. Die direkte Demokratie ist eine Errungenschaft dieses Landes, wir müssen sie den veränderten Verhältnissen anpassen und weiterentwickeln.

Termin vom 6. Dezember 1992: Das Volk soll die Möglichkeit haben, in aller Ausführlichkeit über den EWR-Vertrag zu diskutieren. Wir müssen bis in die Details aufzeigen, weshalb diese Restrukturierungen nötig sind. Die Abstimmung ist zu gewinnen, weil die Alleingänger keinen Weg anzubieten haben. Aber sie ist nur zu gewinnen, wenn die Integrationsbefürworter aufzeigen, wie sie die Probleme der Schweiz in den kommenden Jahren lösen. Hier braucht es eine gewisse Anstrengung des Bundesrates und der Verwaltung. Das Volk wird zugunsten der Integration stimmen, wenn wir ihm zeigen, dass wir die Probleme lösen können.[44]

Delamuraz, conseiller fédéral: L'Accord Transit et l'Accord EEE:

L'Accord Transit et l'Accord EEE sont deux accords juridiquement distincts, l'un est un accord bilatéral de la Suisse avec la CE, l'autre est un accord multilatéral. Il y a cependant accord de l'un sur l'autre pour la simple raison qu'il y a, dans le Traité sur le Transit, un certain nombre de dispositions qui ne peuvent être réelle-

43 *Zum Transitabkommen vgl. DDS 1991, Dok. 8,* dodis.ch/57670*; Dok. 51,* dodis.ch/58168*; das BR-Prot. Nr. 285 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/58172*; die* Botschaft zum Transitabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, sowie zur trilateralen Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Italien über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse *vom 13. Mai 1992,* dodis.ch/56845*, sowie die thematische Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

44 *Am 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt zum EWR mit 50,3% der Stimmen und von 16 Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1993, I, S. 167 f. Vgl. dazu ferner DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622*, sowie die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

ment appliquées dans le terrain que si l'on dispose d'une infrastructure ferroviaire permettant le transport combiné. En l'absence de ce dispositif essentiel, l'Accord Transit perd une partie considérable de son existence et de sa justification. Il y a de même une relation entre cet Accord Transit et l'Accord EEE pour la bonne raison que l'Accord EEE comprend un chapitre *transports* qui traite essentiellement des transports routiers et des transports aériens. Qu'est-ce qui se passe au cas où une majorité négative se dégage des urnes le 27 septembre 1992?[45] Beaucoup de scénarios sont possibles, j'en retiens trois:

1) Accord EEE sans chapitre *transports terrestres:* ce cas n'entraînerait pas de conséquences désastreuses pour l'ensemble des transporteurs – à l'exception, naturellement, des transporteurs routiers suisses qui seraient frappés par une discrimination totale.
2) Accord EEE sans chapitre *transports:* la CE pourrait suspendre tout le chapitre *transports* jusqu'à ce que la question sur le transit soit réglée; dans ce cas, on aurait une période de discrimination assez longue, touchant les deux secteurs; entre temps, il s'agirait de reconstruire quelque chose – mais nous n'arriverions pas à une solution aussi favorable que celle à laquelle nous sommes arrivés le 21 octobre 1991 dans notre accord avec la CE.[46]
3) Pas d'EEE du style de l'accord que nous avons traité: ce serait le plus pénible des cas, car on devrait non seulement refaire une NLFA et un Accord Transit moins favorables, mais encore renégocier un EEE.

(à M. Blocher): Nous avons, avec la CE, une intensité d'échanges économiques qui est plus forte que celle de certains pays de la CE elle-même (Belgique, Pays-Bas, Portugal); mais cela se limite aux seuls bien industriels et artisanaux, cela ne touche en rien les échanges de services. Or, vous savez très bien que le secteur des services a pris une importance grandissante. L'intérêt de l'EEE, c'est de donner une dimension moderne, adaptée à l'économie de 1990 et des années qui viennent – et non plus adaptée au régime de l'économie des années soixante et septante. Cette ouverture du marché européen, à laquelle de nombreuses familles suisses n'ont pas accès actuellement, leur est apportée par l'EEE. L'Accord de libre-échange porte sur les droits de douane et les restrictions quantitatives à la douane, alors que l'Accord EEE va beaucoup plus loin: il prend en compte la commercialisation des différents produits des biens et des services; c'est une dimension totalement différente. Vous dites qu'il n'y a qu'à continuer bilatéralement, mais vous savez aussi bien que moi que, pour se marier, il faut être deux – deux ou plus, mais en tout cas deux. Pour réussir un accord bilatéral, il faut aussi être deux. Le *trend* de la CE n'est plus de passer des traités bilatéraux. Nous avons la certitude que cette méthode ne réussira pas – sauf pour des domaines très spécifiques comme par exemple l'Accord Transit.

(à M. Schwab): Sans Accord EEE, je ne vois pas comment l'agriculture suisse survivra. S'il y a des concessions à faire pour d'éventuels accords bilatéraux avec la CE, en l'absence d'un Accord EEE, on tapera dans l'agriculture suisse à belles dents parce que c'est le secteur privilégié. Ce serait des concessions au prix de sacrifices financiers et économiques considérables pour l'agriculture. Je ne crois

45 *Le 27 septembre 1992, le peuple accepte l'Arrêté sur le transit alpin avec 63,61% des voix, cf. FF, 1992, VI, pp. 409–411.*

46 *Cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 22 octobre 1991,* dodis.ch/57806.

pas que la politique agricole que nous voulons conduire puisse se faire avec des secteurs industriels et des services qui, en Suisse, seraient affaiblis par l'absence d'un Accord EEE.

(à M. Bodenmann): La Suisse est capable de beaucoup de forces de transformation et d'adaptation. Elle a montré qu'elle avait des valeurs autochtones de transformation considérables. Mais ces valeurs sont aujourd'hui en baisse. La Suisse n'a plus la même capacité d'adaptation qu'elle a eue dans les années soixante et septante – non pas au niveau de l'économie, mais au niveau de la politique économique et au niveau de la politique tout court, dans la transformation des lois et des institutions publiques. Cela ne veut pas dire que nous devons nous précipiter dans les bras de la CE qui roulerait à notre place et qui nous imposerait les transformations que nous n'avons plus l'audace de vouloir apporter nous-mêmes. La Suisse a limité son adaptation de la législation interne à l'EEE aux seules conditions indispensables parce qu'elle a quand même bon espoir de parvenir dans les domaines souhaitables à des transformations qu'elle apporterait elle-même. Le fait que les procédures de démocratie directe sont plus complexes que celles de démocratie déléguée, imposait au Conseil fédéral un paquet non pas léger mais un paquet limité au nécessaire. Quand nous négocions un traité, nous devons discuter pied à pied et veiller à ce qu'il y ait réciprocité; c'est le moteur de l'ensemble de cette transformation.

(aux MM. Couchepin, Jaeger, David): Actuellement, alors que nous ne sommes liés à la CE que par un accord de 1972[47] et 130 accords complémentaires, il y a toute une série de domaines – économiques en particulier – qui ne sont pas touchés par les accords avec la CE, mais où nous appliquons des règles communautaires; ce n'est pas pour faire plaisir à Bruxelles, mais pour satisfaire à nos intérêts. L'eurocompatibilité va prendre une signification croissante dans les temps qui viennent. Si nous sommes hors de cet EEE global, il se passera une satellisation claire et nette, une adaptation constante de notre droit au droit communautaire et à la situation communautaire. Je pense qu'il n'y a personne qui souhaiterait cela. Il faut aller un peu au-delà de l'apparence et du droit pur pour voir ce qu'est l'essentiel et ce qu'est l'intérêt de notre pays.

(aux MM. Thür, Schwab): Même si la partie institutionnelle du Traité EEE n'est pas celle que nous avions objectivement formulée, ce traité ne va pas réduire la Suisse à une sorte d'antichambre de la CE. Il ne faut pas oublier qu'il n'y a, en contrepartie, que d'avantages fondamentaux et substantiels. Il y a des choses qu'on a le droit de faire et d'autres qu'on n'a pas le droit de faire, c'est la situation que nous vivons.

Participation à la CE: Le Conseil fédéral a eu l'honnêteté d'annoncer la couleur et de montrer sa volonté d'ouvrir des négociations avec la CE.[48] Si le Conseil fédéral avait attendu la fin de la procédure EEE, vous auriez trouvé un bon clan en Suisse qui l'aurait traité comme menteur. On aurait couru le risque, à un moment donné, de rater toute possibilité de négocier.

(à M. Strahm Rudolf): Salaires: Les salaires, dans la démarche EEE comme dans la démarche actuelle, ce n'est pas le fait d'une réglementation ou d'une loi fédérale, mais c'est d'abord le fait d'une économie de vitalité et d'entreprises qui

47 *Cf. la compilation thématique* Accord de libre-échange avec la CEE (1972), dodis.ch/T2064.

48 *Cf. DDS 1992, doc. 17,* dodis.ch/62375.

marchent bien. Même si les calculs mathématiques ne sont pas là pour le justifier jusqu'à la dernière virgule, c'est le but général de l'EEE que d'assurer à l'économie une meilleure situation. Taux d'intérêt: Il y a des domaines où l'EEE peut signifier blanc alors qu'actuellement c'est noir; ce sont des domaines qui transformeront les conditions de notre commerce européen. Il y en a d'autres où ces choses ne sont pas directement touchées par l'EEE; c'est le domaine des taux d'intérêt. Les phénomènes des taux d'intérêt ont, pour une bonne part, une nature extra-EEE et extra-communautaire.[49]

Blankart, (zu Herrn Schwab): Ungefähr ein Viertel meines Amtes arbeitet Tag und Nacht, um die Interessen der Landwirtschaft an der Aussenfront zu verteidigen. Ihr Misstrauen in die Entwicklungsklausel haben wir nicht verdient. Art. 19 Abs. 4 sagt, dass a) die künftigen Liberalisierungen im Rahmen der jeweiligen Agrarpolitik zu geschehen haben und b) auf der Grundlage des beidseitigen Nutzens.[50] Die Generaldirektion 4 der EG-Kommission (Landwirtschaft)[51] hat mir persönlich gesagt, dass dieser Art. 19 soviel wert ist wie das Papier, auf dem er geschrieben ist.[52] Vor diesem Artikel brauchen Sie sich nicht zu fürchten; alles, was geschieht, muss im Rahmen unserer Agrarpolitik geschehen, und es geschieht nur etwas, wenn es im eigenen Interesse ist. Ich kann Ihnen aufgrund meiner Erfahrung sagen, dass Sie nie mehr so billig wegkommen werden wie mit diesem EWR. Meine Befürchtungen gehen in folgende Richtung: Falls wir doch noch ein Abkommen über die Banken zustandebringen, werden die Südstaaten sagen, sie hätten kein Interesse an den Banken, aber wir sollen ihnen etwas bezahlen, d. h. Wein, Gemüse usw.; wir werden Landwirtschaftskonzessionen machen müssen, damit wir im Bankensektor etwas erhalten, und die Banken werden sagen *tant pis pour les paysans!* – denn die Bauern haben den EWR ja abgelehnt. Ein Auseinanderbrechen von Landwirtschaft und Industrie wäre nicht mehr zu verhindern. Vielleicht, Herr Schwab, treffen wir uns in vier Jahren wieder; dann werde ich Ihnen das, was ich Ihnen heute gesagt habe, wieder in Erinnerung rufen.[53]

(zu Herrn Blocher): Diskriminierung: Die Diskriminierung ist nichts Hinterlistiges, sie stellt eine Ungleichbehandlung aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften dar. Beim Freihandelsabkommen haben wir nur die Zölle und mengenmässigen Beschränkungen an der Grenze abgebaut. Jetzt bauen wir die Hemmnisse bei der Vermarktung und bei der Aufnahme und Ausübung einer Tätigkeit ab. Dies ist mit Rechtsvorschriften geregelt. Wir können die Gleichbehandlung nur durch eine minimale Harmonisation dieser Rechtsvorschriften zustandebringen. Selbst wenn wir einmal im Bankensektor ein Liberalisierungsabkommen zustandebringen würden, würde uns das nicht nur eine Riesenagrarkonzession kosten, sondern wir hätten in der EG nur noch einen Freund, der uns dies vielleicht durchbringen würde, nämlich Deutschland. Das hätte zur Folge,

49 *Cf. DDS 1991, doc. 36,* dodis.ch/57653.

50 *Zu Art. 19 Abs. 4 vgl.* dodis.ch/61368*, S. 560.*

51 *Die Generaldirektion für Landwirtschaft der EG-Kommission war die GD VI.*

52 *Vgl.* dodis.ch/61368*, S. 139–142.*

53 *Für die Position der verschiedenen wirtschaftlichen Verbände hinsichtlich des Nutzens des EWR siehe insbesondere die Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 24., 25. und 26. Juni 1992,* dodis.ch/60867.

dass – ohne EWR – die Abhängigkeit der Schweiz von einem starken Deutschland dramatisch zunehmen würde. Im EWR hingegen können wir diesen Einfluss multilateral neutralisieren.

Grossen, Vizedirektor BIGA (zu Herrn Strahm): Wenn die Studie des BIGA und des IB zu einer Lohnerhöhung von 4 bis 6 Prozent kommt,[54] so ist das nicht identisch mit den 6 Prozent des BIP. Eine solche Gleichstellung wäre nicht haltbar. Es ist rein zufällig, dass die Lohnentwicklung in dieser Studie auf denselben Mittelwert kam.

Löhne: Wir können Ihnen natürlich nicht garantieren, dass die Löhne keinen Einfluss erleiden werden, aber es gibt drei Faktoren, die uns erwarten lassen, dass das nicht der Fall sein wird:

1) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
2) Besserung der Arbeitsplatzangebots
3) Steigerung der Arbeitsproduktivität

Aus diesen Elementen schliessen wir eine Zunahme der Löhne. Ein weiteres Element, das uns in dieser Beurteilung bestärkt, ist die heutige Situation in der EG: Es hat bis heute keine Lohnnivellierung stattgefunden.

Arbeitslosigkeit: Es gibt drei Faktoren, die gegen eine starke Zunahme der Arbeitslosigkeit sprechen:

1) Unterschiedliche Quoten innerhalb der EG-Staaten
2) Wirtschaftliche Stärkung der unterprivilegierten Regionen Europas
3) Verbesserung der Auffangnetze

Ich kann Ihnen natürlich keine Garantie über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit abgeben, aber auch hier sprechen alle Faktoren gegen eine starke Zunahme der Arbeitslosigkeit.

La séance est levée: 18 h 00

54 *Bericht des BIGA und des Integrationsbüros EDA/EVD vom 1. Juni 1992,* dodis.ch/62969.

34

dodis.ch/61955

Notiz der Direktion für Völkerrecht des EDA[1]

STELLUNGNAHME ZUM DISKUSSIONSPAPIER DES EMD BETREFFEND AUTONOME VERTEIDIGUNGSFÄHIGKEIT UND NEUTRALITÄT[2]

Bern, 11. August 1992

1. Mangelnde autonome Verteidigungsfähigkeit: Auswirkungen auf die Neutralität

Ganz offensichtlich betrifft die vom EMD aufgeworfene Frage der militärischen Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit das *Nervenzentrum* der schweizerischen Neutralität: sofern und soweit sich unser Land nicht mehr autonom verteidigen kann, verliert die Neutralität insgesamt ihr Fundament. Die autonome Verteidigung war während Jahrhunderten unabdingbares Charakteristikum unserer bewaffneten Neutralität. Eine allenfalls notwendige militärische Zusammenarbeit mit dem Ausland würde den Kerngehalt der Neutralität verletzen. Diese Problematik stellt mithin unsere Neutralität grundsätzlich in Frage. Die Analyse des EMD muss daher weiter vertieft und in geeigneter Form in die öffentliche Diskussion eingebracht werden.[3] Es geht nicht an, die innenpolitische Auseinandersetzung über unsere Neutralität ausschliesslich anhand *aussenpolitischer* Streitfragen, insbesondere des EG-Beitritts, zu führen, wenn die Aufrechterhaltung der

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#5132* (B.51.10). *Diese Stellungnahme wurde von Thomas Borer, stv. Chef der Sektion Völkerrecht des EDA, verfasst. Gemäss dem vom Direktor der Direktion für Völkerrecht, Botschafter Mathias Krafft, unterzeichneten Begleitschreiben wurde die Stellungnahme an die Mitglieder der vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe Neutralität verteilt, vgl. das Faksimilie* dodis.ch/61955. *Zur Konstituierung und für die Zusammensetzung der von Botschafter Krafft präsidierten Arbeitsgruppe vgl. das BR-Prot. Nr. 1089 vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/61956. *Kopien der Stellungnahme gingen an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Jakob Kellenberger, sowie an den Rechtsberater des EDA, Botschafter Lucius Caflisch, an den stv. Direktor der Direktion für Völkerrecht, Minister Blaise Godet, sowie an die Sektionschefs Jean-Daniel Vigny (Menschenrechte) und Charles-Edouard Held (Völkerrecht).*

2 *Das vom stv. Generalsekretär des EMD, Bernhard Marfurt, verfasste Diskussionspapier vom 23. Juni 1992 wirft die Frage auf,* «ob die Schweiz überhaupt noch in der Lage sei, ihre militärische Landesverteidigung auf autonomer Basis sicherzustellen», *vgl.* dodis.ch/61953. *Auch der Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner, verfasste eine Stellungnahme zum Diskussionspapier des EMD, vgl.* dodis.ch/61957.

3 *Anmerkung im Original:* Eine erste Gelegenheit hierzu böte die Beantwortung des Postulats der Sicherheitspolitischen Kommission «Frühwarnung und Führung im Bereiche Luftverteidigung» vom 4.3.1992 (vgl. dazu unseren Brief vom 17.7.1992 an das EMD). *Das Postulat wurde im Ständerat am 19. März 1992 im Rahmen der Diskussion über das Rüstungsprogramm 1992 und die Beschaffung von Kampfflugzeugen diskutiert und an den Bundesrat überwiesen. Für den Text des Postulats vgl. Amtl. Bull. SR, 1992, II, S. 294. Der Bundesrat erfüllte das Postulat mit der* Botschaft über die Beschaffung von Armeematerial (Rüstungsprogramm 1998) *vom 1. April 1998, BBl, 1998, III, S. 2837–2955. Für das Schreiben vom 17. Juli 1992 vgl.* dodis.ch/64611.

herkömmlichen Neutralität aus *militärischen* Gründen als illusorisch erscheint. Wenn die Armee des neutralen Kleinstaates Schweiz ihren militärischen Auftrag in Zukunft nur noch im Verbund mit ausländischen Streitkräften erfüllen kann, wenn Neutralität ihre Schutzwirkung verliert und zum *Risiko* wird, dann darf die militärische Führung dies nicht länger verschweigen.[4] Nicht zuletzt würde dadurch die Frage der Integration der Schweiz in Europa (EWR, EG, NATO, WEU) eine ganz neue Dimension in der politischen Diskussion erhalten. Es könnte unter anderem deutlich gemacht werden, dass Integration nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern viel mehr noch aus *sicherheitspolitischen* Gründen für unser Land eine Notwendigkeit darstellt. Verlangt unsere militärische Verteidigung nach der Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften, so finden sich unsere Verbündeten aus offensichtlichen Gründen bei unseren Nachbarn, mit denen wir auch eine wirtschaftliche und politische Integration anstreben.[5]

2. Herkömmliche Neutralität ermöglicht Zusammenarbeit

Es ist unbestritten, dass eine autonome Verteidigung im ausgehenden 20. Jahrhundert immer schwieriger zu sichern ist, immer teurer wird und angesichts der modernen Bedrohungen und unseres aussenpolitischen Umfeldes *immer weniger Sinn* macht. Daher hat der Bundesrat bereits im Sicherheitsbericht 90 seinen Willen kundgetan, am Aufbau eines europäischen Sicherheitssystems aktiv mitzuwirken.[6] Darüberhinaus ist für uns einsichtig, dass die Schweiz – übrigens nicht nur aus Gründen der militärischen Landesverteidigung – mittelfristig die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene im verteidigungspolitischen Bereich ausbauen sollte. Der vom EMD vorgeschlagenen stufenweisen Kooperation (Seite 15) sowie der Annäherung an die NATO und WEU können wir daher ausdrücklich beipflichten. Diese Zusammenarbeit ist aber bereits im Rahmen der herkömmlichen Neutralität, wie sie von der Studiengruppe des Bundesrates in ihrem Bericht vom März 1992 umschrieben wurde, in gewissen Grenzen realisierbar.[7] Es bedarf dazu keiner Neuumschreibung der Neutralität im Sinne einer differentiellen Haltung. Je mehr dieses europäische Sicherheitssystem funktioniert und je wirkungsvol-

4 *Anmerkung im Original:* Wir bedauern, dass diese grundsätzlichen Fragen im Bericht des Bundesrates über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95) vom 27.1.1992 sowie in der Diskussion über die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges kaum angesprochen wurden. Wir möchten ferner darauf hinweisen, dass seit jeher von Zeit zu Zeit das Argument vorgebracht wurde, die Entwicklung der Waffentechnik übersteige die Möglichkeiten des neutralen Kleinstaates. So wurde z. B. zu Beginn der Sechziger Jahre die Frage, ob die Schweiz die Unverletzlichkeit ihres Luftraumes angesichts der Geschwindigkeit und Flughöhe der modernen Kampfflugzeuge und der Entwicklung der Raketen überhaupt, noch alleine zu gewährleisten vermöge, bereits einmal heftig diskutiert. *Für das Armeeleitbild 95 vgl.* dodis.ch/60839 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2314. *Zu den Diskussionen Anfang der 1960er-Jahre vgl. die Notiz von Minister Rudolf Bindschedler, Rechtsberater des EPD, über* Neutralität und Verteidigung des Luftraums *vom 21. August 1964,* dodis.ch/31873.

5 *Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100, *sowie Dok. 62,* dodis.ch/61267.

6 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/56097.

7 *Bericht der Studiengruppe Neutralität mit dem Titel* Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel *vom März 1992,* dodis.ch/60120. *Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 12,* dodis.ch/59120.

ler die militärische Zusammenarbeit ist, desto weniger wird es unsere bewaffnete Neutralität brauchen.

3. Unabhängigkeit und Neutralität

Dem Diskussionspapier des EMD (Ziff. 2.2.) kommt insbesondere das Verdienst zu, die Problematik der Unabhängigkeit als Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Neutralität in die Diskussion einzubringen. Um effektiv und glaubwürdig zu sein, muss der dauernd neutrale Staat eine gewisse *tatsächliche Unabhängigkeit* vom Ausland aufweisen. Nur wenn er unabhängig ist, kann er im Krisenfall Druckversuchen widerstehen und seine Neutralitätspflichten erfüllen. Steht der Neutrale aber in grosser Dependenz von einem Staat oder einer Staatengruppe, so ist er erpressbar.

Nun ist diese Unabhängigkeit der Schweiz aber nicht nur in militärischer, sondern vielmehr noch in *wirtschaftlicher* Hinsicht seit langem stark relativiert. Die Dependenz der Schweiz vom Ausland und insbesondere von der EG hat sich mit der Entwicklung ihrer Volkswirtschaft stetig vergrössert. Mittlerweilen hat ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von der EG auch ohne Mitgliedschaft einen derartigen Grad erreicht, dass bezüglich der Neutralität der Unterschied zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft kaum mehr relevant ist. Mehr als 70 Prozent unserer Einfuhren stammen aus der EG und über 58 Prozent unserer Exporte gehen in die EG. Wir haben in bezug auf diese Gemeinschaft einen höheren wirtschaftlichen Integrationsgrad erreicht als viele EG-Mitglieder unter sich. Die wirtschaftliche Verflechtung ist bereits derart fortgeschritten, dass man von einer «nicht institutionalisierten Wirtschafts- und Schicksalsgemeinschaft der Schweiz mit den EWR-Ländern»[8] sprechen muss. Diese faktischen Bindungen erzeugen für die Schweiz ähnliche Neutralitätsrelevanz wie rechtliche Vereinbarungen. Sie erhöhen ihre Verletzbarkeit und Erpressbarkeit und relativieren ihre politische Unabhängigkeit, ob sie nun EWR-/EG-Mitglied ist oder nicht.

Daher würde es im Falle einer militärischen Auseinandersetzung in Europa, in die einige oder alle Mitgliedstaaten der EG verwickelt wären, bei genauer Betrachtungsweise wenig Unterschied machen, ob die Schweiz als Mitglied des EWR bzw. der EG oder als Aussenseiter mit einem derartigen Krieg konfrontiert wäre. In jenem Fall würde die rechtliche, in diesem Fall die faktische Abhängigkeit von der EG die Einhaltung der Neutralitätspflichten aufs Schwerste in Frage stellen. Neutralitätsrechtliche Sorgen der Schweiz würden völlig in den Hintergrund treten. Es ginge ums schlichte menschliche, militärische, wirtschaftliche, politische Überleben. Die wirtschaftlichen Rechte der neutralen Schweiz würden wohl noch gravierender verletzt als im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Aufgrund der bereits jetzt bestehenden Auslandabhängigkeit der Schweiz, die etwa bei den Rohstoffen und Energieträgern zwischen 80 und 100 Prozent beträgt, wären wir äusserst erpressbar. Die EG-Staaten, verwickelt in einen Überlebenskampf, würden zusätzlich zum militärischen Potential sämtliche Mittel der wirtschaftlichen Kriegsführung einsetzen, insbesondere eine völlig wirtschaftliche Isolierung des Gegners anstreben. Dabei würden sie wahrscheinlich kaum aus blossem Respekt vor dem Neutralitätsrecht auf ein Nicht-Mitglied Schweiz Rücksicht nehmen.

8 *Anmerkung im Original:* Heinz Hauser, EWR-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang. Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz. Kurzfassung, Bern 1991, S. 11.

Vielmehr würden sie wohl alle wirtschaftlichen Druckmittel einsetzen, um auch die Schweiz in ihre Front der wirtschaftlichen Kriegsführung einzubeziehen. Beispielsweise könnte die EG unser Land durch eine Unterbrechung der Importe aus der EG oder über deren Territorium innert kurzer Zeit gefügig machen. Faktisch müsste die Schweiz sich verhalten als wäre sie EG-Mitglied. Dieser Druck würde wohl durch die verbindende Wirkung, welche die weitgehende Übereinstimmung zwischen den ideellen Grundwerten der Schweiz und denen der EG-Staaten in unserem Land erzeugt, unterstützt.

Realistischerweise könnte die Schweiz in einem derartigen Krieg – ob nun EWR-/EG-Mitglied oder nicht – nur in militärischer Hinsicht ihre Neutralität aufrechterhalten, und das wäre wohl für uns das Wesentlichste. Die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität würde letztlich von ihrer militärischen Abwehrbereitschaft und ihrer wirtschaftlichen Kriegsvorsorge abhängen.

4. Kritik am Konzept der differentiellen Neutralität[9]

4.1. Problematik des Begriffs

Der Begriff der differentiellen Neutralität wurde zur Zeit des Völkerbundes als Gegenbegriff zu demjenigen der *integralen* Neutralität entwickelt und definiert. Die Schweiz erklärte sich damals bereit, bei Wirtschaftsmassnahmen des Völkerbundes die Gleichbehandlung aufzugeben und zwischen dem Völkerbund und dem bestraften Rechtsbrecher zu *differenzieren*.[10]

Im Diskussionspapier des EMD wird dieser Begriff der differentiellen Neutralität in einem anderen, neuartigen Sinne verwendet. Dies kann zur Verwirrung führen. Im übrigen ist dieser Ausdruck infolge der schlechten Erfahrungen der Schweiz in der Völkerbundszeit historisch belastet.

4.2. Rechtliche Problematik

In völkerrechtlicher Hinsicht beinhaltet das EMD-Konzept eine Aufgabe der dauernden Neutralität und einen Übergang zur *gewöhnlichen* Neutralität.[11] Gemäss überwiegender Lehre ist die Schweiz dazu berechtigt; dieser Schritt darf aber wegen des Vertrauensprinzips nicht zur Unzeit erfolgen und bedarf einer *feierlichen Notifikation* an andere Staaten.[12]

Ein allfälliger Übergang zur gewöhnlichen Neutralität stellt *verfassungsrechtliche* Probleme. Die herrschende schweizerische Lehre sieht in der dauernden Neutralität einen Grundsatz von Verfassungsrang. Ein Verzicht auf dieses Prinzip ist nur nach einer formellen Verfassungsänderung oder einer entsprechenden Abstimmung von Volk und Ständen im Rahmen des Staatsvertragsreferendums

9 *Zur EMD-internen Diskussion über die differentielle Neutralität vgl. die Notiz des Chefs der Abteilung friedenspolitische Massnahmen des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD, Brigadier Josef Schärli, vom 15. März 1992,* dodis.ch/63503.

10 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2291.

11 *Anmerkung im Original:* Während sich der gewöhnlich neutrale Staat nur von Fall zu Fall für das Fernbleiben von einem Konflikt entscheidet und dementsprechend in einem späteren Konflikt ohne weiteres ein anderes Verhalten wählen kann, bleibt der dauernd neutrale Staat in jedem kommenden Konflikt neutral, wer auch immer die Kriegsparteien seien, wo und wann auch immer ein Krieg ausbrechen mag.

12 *Anmerkung im Original:* In diesem Sinne u. a. Max Huber, Daniel Thürer, Dietrich Schindler.

möglich.[13] Dementsprechend wären bei einer Aufgabe der dauernden Neutralität etwa folgende Wege denkbar:

– Militärische Zusammenarbeitsverträge der Schweiz mit Nachbarstaaten, der NATO oder der WEU bzw. der Beitritt unseres Landes zur NATO oder WEU wird im Staatsvertragsreferendum angenommen und implizit die Modifikation der Neutralität gebilligt.

– Das Prinzip der differentiellen Neutralität wird in einer formellen Verfassungsrevision eingeführt.

– Die Bundesbehörden unterstellen die feierliche Notifikation über die Aufgabe der dauernden bzw. den Übergang zur gewöhnlichen Neutralität als grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik einem ad hoc (Staatsvertrags?) Referendum.

– Die schweizerische Neutralität wird – analog zur österreichischen – in einem Neutralitätsgesetz neu umschrieben.[14]

Unbestrittenermassen handelt es sich bei den obigen Überlegungen um eine *formaljuristische* Betrachtungsweise. Wenn der Bundesrat aber eine grundlegende Änderung der schweizerischen Neutralitätskonzeption vornehmen will, muss er sich auf derartige völker- und verfassungsrechtliche Einwände vorbereiten. Sie werden mit Sicherheit von den Gegnern seiner Politik vehement ins Feld geführt.

Auch die Studiengruppe Neutralität hat sich mit dieser rechtlichen Problematik befasst. Sie ging davon aus, dass jede Änderung unserer Neutralitätskonzeption, die formelle Revisionen nötig macht oder grundlegende Pfeiler unserer Neutralität aufgibt, in der politischen Auseinandersetzung zum Scheitern verurteilt ist. Daher hat die Studiengruppe jede derartige Änderung vermieden. Anderseits hat sie wohl mit ihren Vorschlägen die Grenzen des mit der völkerrechtlichen Stellung der dauernden Neutralität noch Vereinbaren erreicht. Wenn der Bundesrat über die Anträge der Studiengruppe hinausgehen will – und gute Gründe mögen dafür sprechen –, so verlässt er das vom Völkerrecht und der bisherigen schweizerischen Praxis umschriebene Statut der dauernden Neutralität. Er muss dann auch die damit verbundenen verfassungsrechtlichen Verfahren einhalten.

4.3. Schwachstellen des Konzepts der differentiellen Neutralität

4.3.1.

Sicherheit ist unteilbar. Wenn die Schweiz zur Auffassung gelangt, dass sie sicherheitspolitisch mit ihren Nachbarstaaten in einem Boot sitzt, muss sie mit diesen die Kooperation suchen und das gemeinsame Sicherheitssystem voll mittragen. Für geographische Abgrenzungen besteht dann kein Raum mehr. Entweder ist die Schweiz neutral, und dann ist sie es *erga omnes,* oder sie ist es – als Mitglied eines gemeinsamen Sicherheitssystems – nicht. Die Bedeutung der Neutralität und ihres für das Ausland so wichtigen «informative value» wird *linear* abnehmen und nicht nach geographischen Lokationen eines Konfliktes.

13 *Anmerkung im Original:* Vgl. statt vieler Jean Monnier, Les principes et les règles constitutionnelles de la politique étrangère suisse, ZSR 1986, S. 121 ff.

14 *Für einen Vergleich der allgemeinen Neutralitätsauffassungen der Schweiz und Österreich vgl.* dodis.ch/62051.

4.3.2

Das Konzept der differentiellen Neutralität geht davon aus, dass es möglich ist, *Konfliktszenarien* zum voraus zu definieren, in denen die Neutralität beibehalten werden soll, und diese von Szenarien abzugrenzen, in denen eine Zusammenarbeit mit Vertragspartnern gesucht würde (Seite 13 des EMD-Papiers).[15] Diese Unterscheidung verschiedener Konfliktszenarien wirft aber schwierige, zum Teil unlösbare Fragen auf:

– Wie definiert sich ein aussereuropäischer Konflikt? Wo hört Europa auf?[16] Ist bei einem Angriff des Iraks auf die Türkei Europa bedroht oder handelt es sich um einen Neutralitätsschutzfall? Wann ist der europäische Kontinent bedroht? Wenn der Iran A-Waffen besitzt? Oder erst wenn Algerien A-Macht wird? Würde die Schweiz zur Kooperation nur bei einem Angriff auf ihre Nachbarn bzw. die EG/EFTA Staaten bereit sein oder auch wenn Mittel- und Osteuropa bedroht wären? Oder erst, wenn unmittelbar mit einer Verwicklung der Schweiz gerechnet werden muss?

– Wann hat ein innereuropäischer Konflikt kontinentale Dimension und ist damit kein Neutralitätsfall mehr? Wie ist unter diesem Gesichtspunkt der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, wie der in ehemaligen Sowjetrepubliken zu beurteilen? Soll die Schweiz militärische Massnahmen der WEU/NATO im Namen der europäischen Sicherheit gegen Serbien unterstützen?[17] Welche Kriterien sollen zur Anwendung kommen? Wie erklärt die Schweiz ihren Entscheid ihren Kooperationspartnern, den Konfliktparteien, den eigenen Bürgern?

– Welche sicherheitspolitische Funktion hat Neutralität in einem aussereuropäischen Konflikt (Iran–Irak)[18] oder in einem innereuropäischen Streit, der die Schweiz kaum direkt betrifft (Aserbaidschan–Armenien)[19] überhaupt? Erscheint unsere Neutralität ausserhalb Europas noch glaubwürdig oder von Nutzen, wenn wir in anderen Fällen die Partei (West)Europas ergreifen?

– Welche Streitkräfte (Waffensysteme, Truppenstärke) sollen im Solidaritätsfall der Schweiz zu Hilfe kommen? Sollen Schweizer Truppen im Ausland eingesetzt werden? Inwieweit geht deren Einsatzgebiet im Ausland?

4.3.3.

Wir hegen nicht nur grosse Zweifel, ob es gelingen kann, die Konfliktszenarien, die Abgrenzung der Solidaritätsgemeinschaft, die rechtliche und militärische Festlegung der Solidaritätsverpflichtungen mit der ausreichenden Präzision zu umschreiben. Überdies halten wir eine derartige Festlegung vorläufig für *inopportun*. Sie würde dem Bundesrat zum vorneherein die Hände in vielen Fällen binden. Flexibler Interessenwahrung unter Ausnützung des aussenpolitischen

15 «Grundsätzlich werden drei Szenarien unterschieden: Aussereuropäischer Konflikt: Neutralitätsfall; Innereuropäischer Konflikt ohne kontinentale Dimension: Neutralitätsfall […]; Bedrohung des europäischen Kontinents unter Einschluss der Schweiz: internationale Zusammenarbeit», *vgl.* dodis.ch/61953.

16 *Zur Diskussion über neue Definitionskriterien für die Grenzen Europas nach dem Zerfall der UdSSR vgl. die Notiz des Politischen Sekretariats des EDA vom 24. Januar 1992,* dodis.ch/61096.

17 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

18 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Iran–Irak-Krieg (1980–1988), dodis.ch/T2053.

19 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Bergkarabachkonflikt (1988–1994), dodis.ch/T2190.

Gestaltungsspielraumes wären Grenzen gesetzt. Die Schweiz würde erneut in ein festes Korsett sicherheitspolitischer Regeln gezwungen.

4.3.4.

Im Gegensatz zum EMD halten wir es für fraglich, ob die differentielle Neutralität im Ausland als glaubwürdig und vorhersehbar beurteilt wird. Drittstaaten würden die Schweiz wohl kaum mehr als verlässlich neutral perzeptieren, wenn unser Land in wesentlichen Bereichen der Landesverteidigung mit anderen Staaten zusammenarbeitet. Sie würden die Eidgenossenschaft eher zum vornherein dem westeuropäischen Lager zuordnen. Die Schwierigkeiten bei der Definition der Konfliktszenarien, die einen Neutralitätsfall auslösen sollen, schränken überdies die Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit unseres Verhaltens bei Drittstaaten ein.

4.3.5.

Fraglich ist ferner, ob die sich aus der differentiellen Neutralität ergebenden sehr beschränkten und vorbehaltenen Beistandsverpflichtungen der Schweiz für ihre Zusammenarbeitspartner von Interesse wären und ob diese im Einzelfall, z. B. in einem innereuropäischen Konflikt, ein Ausscheren aus der Kooperation gestatten würden. Weder die NATO noch die WEU kennen zur Zeit eine derartige «halbe Mitgliedschaft». Die Aussichten eine Sonderlösung für den «Sonderfall Schweiz» auszuhandeln, werden von uns – im Gegensatz zum EMD (Seite 14 seines Diskussionspapiers) – als nicht eben gross bewertet.[20] Die differentielle Neutralität erscheint uns auch im Rahmen der EG als *kaum negoziable Position.* Unsere Nachbarstaaten dürften ausserhalb der NATO bzw. WEU kaum zu einer wirkungsvollen Kooperation mit der Schweiz bereit sein.

4.3.6.

Grosse Zweifel sind schliesslich bezüglich der *innenpolitischen Akzeptierbarkeit* des EMD-Konzepts angebracht.[21] Würde der Schweizer an diese Form der Neutralität noch glauben? Würde er dies nicht als völlige Aushöhlung der Neutralität hinterfragen? Würde er es nicht für politisch ehrlicher halten, wenn der Bundesrat darlegen würde, dass die Schweiz im Interesse ihrer eigenen Sicherheit auf die Neutralität verzichten müsse?

---

20 *Zu den Möglichkeiten der Annäherung der Schweiz an die NATO und die WEU vgl. Punkt 4 des Schreibens des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, DDS 1992, Dok. 62,* dodis.ch/61267.

21 *Anmerkung im Original:* Die bisherigen Stellungnahmen von Herrn Bundesrat Villiger bezüglich der differentiellen Neutralität stiessen auf ein geringes Echo. Man geht aber kaum fehl in der Annahme, dass sich der politische Widerstand erst regte, wenn mit einer Implementation dieses Konzepts begonnen würde. *Bundesrat Villiger hatte das Konzept der differentiellen Neutralität bspw. in seiner Ansprache am Seminar der Schweizerischen Offiziersgesellschaft am 21. Februar 1992 in Interlaken vorgestellt, vgl. das Dossier* CH-BAR#J1.346#2013/189#250* (24). *Für eine weitere Stellungnahme von Bundesrat Villiger zur Neutralität vgl. dessen Rede an der Botschafterkonferenz zum Thema Chancen und Grenzen neutraler Sicherheitspolitik vom 19. August 1992,* dodis.ch/55912.

5. Schlussfolgerungen

Das Nachdenken über Sicherheit muss im ausgehenden 20. Jahrhundert in Begriffen wie Zusammenarbeit, gemeinsame Sicherheit, Aufbau von Sicherheitsgemeinschaften sowie gemeinsamen Aktionen gegen die Bedrohung der europäischen Sicherheit erfolgen. Mit einer auf ihren völkerrechtlichen Kern konzentrierten Neutralität ist die Schweiz für die nächsten Jahre ausreichend gewappnet, um die notwendige Kooperation mit dem Ausland an die Hand zu nehmen. Nach Massgabe der Verfestigung und Tragfähigkeit der europäischen Sicherheitsstrukturen wird schrittweise diese Neutralität noch mehr an Bedeutung verlieren und schliesslich obsolet werden – oder im ungünstigen Fall von neuen Konflikten in Europa und dem Versagen der europäischen Sicherheitssysteme neues Leben gewinnen. Innenpolitisch kann der wahrscheinlich fortschreitende Bedeutungsverlust der Neutralität nicht durch Neudefinitionen oder Neuumschreibungen begreifbar und akzeptabel gemacht werden, sondern nur durch empirische Erfahrung im Einzelfall (Golfkrieg,[22] Jugoslawienkonflikt,[23] Mitgliedschaft EWR, EG,[24] NATO-Kooperationsrat, WEU-Konsultativrat[25]).

Wenn das EMD die Auffassung vertritt, dass heute die militärischen Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit erreicht seien, so muss es mit dieser Aussage an die Öffentlichkeit treten. Sofern und soweit diese These zutrifft, ist die Beibehaltung der schweizerischen Neutralität gefährlich und illusorisch. Die Sicherheit der Schweiz kann dann nur noch durch Anlehnung oder Integration in die NATO bzw. WEU sichergestellt werden. Für Neutralität, auch für okkasionelle, bleibt dann kein Platz mehr. Den Weg der differentiellen Neutralität halten wir aus rechtlichen, innen- und aussenpolitischen Gründen für nicht gangbar.

22 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

23 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

24 *Der EWR-Vertrag selbst enthielt keine Bestimmungen für eine gemeinsame Sicherheitspolitik, vgl. die* Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum *vom 18. Mai 1992,* dodis/61368. *Dagegen stellte sich die Frage einer Neudefinition der Neutralitätspolitik im Hinblick auf einen möglichen EG-Beitritt, vgl. dazu DDS 1992, Dok. 15,* dodis.ch/57333, *sowie* dodis.ch/61080. *Vgl. dazu ferner die Anhörung von Diplomaten aus Österreich, Schweden und Finnland in der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 11. Mai 1992,* dodis.ch/60863.

25 *Zur sicherheitspolitischen Annäherung an die NATO und die WEU vgl. DDS 1992, Dok. 62,* dodis.ch/61267, *sowie* dodis.ch/62274.

35

dodis.ch/55907

Diskussionspapier der Arbeitsgruppe Eurovision für die Botschafterkonferenz[1]

SCHWEIZERISCHE EUROPAPOLITIK. THESEN ALS DISKUSSIONSGRUNDLAGE FÜR DIE ARBEITSGRUPPEN

Vertraulich *[Bern,]* 12. August 1992

A. Allgemeines

1. Die aussenpolitischen Möglichkeiten der Schweiz zur Mitgestaltung Europas haben sich in den letzten drei Jahren insofern verschlechtert, als sie wichtigen Organisationen und Bündnissen nicht angehört, welche auf die europäische Neuordnung[2] bzw. auf die Friedenssicherung in Europa einen entscheidenden Einfluss haben, nämlich die EG, die NATO und die UNO. Der Druck, Entscheidungen nachzuvollziehen, auf welche die Schweiz keinen Einfluss hat, nimmt zu.

2. Die EG-Mitgliedschaft bildet den Schlüssel für eine auf die Mitgestaltung ihres aussenpolitischen Umfeldes bedachte Schweiz.[3] Insofern ist der EG-Beitritt kein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, sondern ein Mittel, um ihr zur Entfaltung zu verhelfen.[4] Zudem wird er der Schweiz die Normalisierung ihres Ver-

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6092* (B.75.74). *Die Arbeitsgruppe Eurovision wurde von der Politischen Direktion des EDA beauftragt, für die Botschafterkonferenz 1992 ein Einleitungsreferat sowie ein Thesenpapier zur Europapolitik auszuarbeiten, vgl. die Notiz des Direktors der Politischen Direktion, Staatssekretär Jakob Kellenberger, an den Direktor der Direktion für Völkerrecht des EDA, Minister Franz von Däniken, vom 13. April 1992,* dodis.ch/62330. *Die Direktion für Völkerrecht arbeitete für die Arbeitsgruppensitzung vom 19. Juni 1992 einen Entwurf des Diskussionspapiers aus. Minister von Däniken erweiterte aufgrund der Diskussion in der Sitzung die Thesen und stützte sich dabei auch auf Beiträge der Eurovisionsmitglieder Paul Widmer, Chef des KSZE-Diensts, und Patrick Piffaretti, stv. Chef der Sektion für internationale wissenschaftliche Angelegenheiten des EDA. Beim hier edierten Thesenpapier handelt es sich um die finale, leicht überarbeitete Version, die zu Beginn der Botschafterkonferenz aufgelegt wurde und die Version vom 10. August 1992 im Dossier* CH-BAR#E2024B#2002/7#58* (a.133.41) *ersetzte. Die europapolitischen Thesen lösten bereits vor der Botschafterkonferenz Reaktionen des Chefs der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, Botschafter Benedikt von Tscharner, und des Chefs des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner, aus, vgl.* dodis.ch/61443. *Die Botschafterkonferenz 1992 wurde nicht protokolliert. Das von der Arbeitsgruppe Eurovision ausgearbeitete Einleitungsreferat von Staatssekretär Kellenberger,* dodis.ch/55894, *wurde jedoch am 1. Oktober 1992 an alle schweizerischen Botschaften, Missionen und Generalkonsulate versendet, vgl.* dodis.ch/55887 *sowie* dodis.ch/55901. *Zur Arbeitsgruppe Eurovision vgl. auch DDS 1990, Dok. 42,* dodis.ch/56411, *und DDS 1991, Dok. 31,* dodis.ch/58250, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1808.

2 *Zur neuen* Europäischen Architektur *vgl. den Bericht des Politischen Sekretariats des EDA vom 18. Juni 1990,* dodis.ch/54663.

3 *Die Arbeitsgruppe hat am 31. Juli 1991 ein Argumentarium für einen EG-Beitritt der Schweiz ausgearbeitet, vgl. DDS 1991, Dok. 31,* dodis.ch/58250.

4 *Der EG-Beitritt wurde vom Bundesrat am 19. Oktober 1991 als Ziel der schweizerischen Aussenpolitik formuliert, vgl. DDS 1991, Dok. 42,* dodis.ch/57475, *sowie das Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 27. April 1992 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 943 vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/60961.

hältnisses zur UNO ermöglichen und die Suche nach einer sicherheitspolitischen Partnerschaft in Europa erleichtern.

3. Die Bedeutung der Neutralität als Mittel der schweizerischen Aussenpolitik nimmt in dem Masse ab, als die Schweiz den gleichen sicherheitspolitischen Gefahren und Risiken ausgesetzt ist wie die andern (west)europäischen Staaten. Die Neutralität im traditionellen Sinne droht die Wahrnehmung der aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz zunehmend zu behindern und von der europäischen Staatenwelt als mangelnde Solidarität verstanden zu werden.[5] Auch in verteidigungspolitischer Hinsicht werden die Grenzen autonomer Verteidigungsfähigkeit immer deutlicher.[6] In diesem Sinn liegt es im Interesse der Schweiz, auf verteidigungspolitischem Gebiet einen Beitrag im Rahmen europäischer Strukturen zu leisten und sich den wichtigsten Organisationen der europäischen Sicherheitsarchitektur schrittweise anzunähern.[7]

B. Europäische Integration

1. Die Schweiz muss ihre bilateralen Beziehungen zu den EG-Staaten und zu den künftigen Mitgliedstaaten der nächsten Erweiterungsrunde verstärkt pflegen,[8]
- um damit die gleiche Intensität, welche die Beziehungen zwischen den EG-Staaten kennzeichnet, zu erhalten
- um die Beitrittsverhandlungen in den EG-Hauptstädten optimal zu unterstützen[9]
- um das Image als schwieriger, mangelnder Solidarität verdächtigter Partner im Integrationsprozess zu korrigieren.

2. Die erhöhte wirtschaftliche und soziale Verflechtung, zu welcher der EWR-Vertrag zwischen EG und EFTA-Staaten führen wird, hat im Bereich der Aussenbeziehungen einen erhöhten Koordinations- und Abstimmungsbedarf zur Folge. Dies betrifft sachlich insbesondere die vom EWRV abgedeckten oder indirekt betroffenen Bereiche und geographisch Europa und die angrenzenden Gebiete.

3. Es werden immer wieder Zweifel laut an der schweizerischen Bereitschaft, eine künftige gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik solidarisch mitzutragen.[10] Um ihre Aussenpolitik mit der aussen- und sicherheitspolitischen Finalität der Europäischen Union möglichst in Einklang zu bringen, sollte die Schweiz (immer vorausgesetzt, der Vertrag von Maastricht wird in seiner jetzigen Form ratifiziert)
- Entscheidungen gemäss Artikel J. 2. des Vertrages von Maastricht (koordiniertes, abgestimmtes Vorgehen)
- Entscheidungen gemäss Artikel J. 3. (gemeinsame Aktionen auf der Grundlage von Mehrheitsentscheiden)

in ihren eigenen Stellungnahmen so weit als im Lichte der eigenen Interessenlage vertretbar berücksichtigen.

---

5 *Für die Debatte um die Auslegung der schweizerischen Neutralität vgl. DDS 1992, Dok. 12,* dodis.ch/59120.

6 *Vgl. DDS 1992, Dok. 34,* dodis.ch/61955.

7 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100, *sowie Dok. 62,* dodis.ch/61267.

8 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Vierte Erweiterung der EG: Österreich, Finnland, Schweden, dodis.ch/T1878.

9 *Vgl. DDS 1992, Dok. 17,* dodis.ch/62375.

10 *Zur schweizerischen Neutralität und der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EG vgl.* dodis.ch/61080.

Mitglieder des Komitees «Jeunes pour l'Europe» vor dem Europazug von Basel nach Brüssel am 9. Oktober 1992, dodis.ch/63361 (CH-SNM LM-179768.31).

4. Die Schweiz sollte den politischen Dialog, der im Rahmen der EWR-Verhandlungen beschlossen wurde, gleichzeitig gezielt dazu nutzen, ihre eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Anliegen und Vorstellungen einzubringen.[11] Die Beziehungen der Schweiz zu den EG-Mitgliedstaaten waren bisher und sind auch heute ein wesentlicher Teil unserer Aussenpolitik. Viele Elemente in diesen Beziehungen werden bei einem EG-Beitritt Teil der gemeinschaftlichen Politik, d. h. einer europäischen Innenpolitik. Die Gestaltung dieser Politik wird zunehmend in die Hände der Fachministerien übergehen, womit sich die Frage nach der Funktion des EDA als Koordinator der Aussenbeziehungen stellt.[12] Wie weit soll der Anspruch des EDA auf die Koordination der schweizerischen Mitwirkung an der europäischen Innenpolitik reichen? Zum gegebenen Zeitpunkt sollte das EDA einen Bericht ausarbeiten über seine Stellung und Aufgaben als Aussenministerium eines EG-Mitgliedstaates Schweiz, unter Zuhilfenahme von Erfahrungen ausgewählter EG-Staaten.[13]

11 *Für die Gestaltung des politischen Dialogs mit der EG vgl. DDS 1992, Dok. 17,* dodis.ch/62375.

12 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1966.

13 *Vgl. bspw. die Gesprächsnotiz des schweizerischen Botschafters in Lissabon, Erik-Roger Lang, vom 2. April 1992 über den Besuch des Vorstehers des EDA, Bundespräsident René Felber,* dodis.ch/61961.

5. Parallèlement au renforcement des liens bilatéraux avec les États membres de la CE, la présence et l'action de la Suisse au sein des organisations intergouvernementales (OIG) européennes (domaines culturel, scientifique, technique, infrastructures, etc.) devrait être intensifiée.[14] Nombre de ces OIG constituent depuis longtemps un apport majeur à l'intégration européenne. L'incidence de la dynamique communautaire sur ces OIG tend à grandir. À court terme, il s'agit de veiller à ce que soit garantie l'égalité de traitement de tous les États membres de ces organisations, qu'ils soient ou non membres de la CE. Simultanément, et à plus long terme, il s'agit d'influencer, en liaison avec d'autres États membres des OIG, la nature des liens qui régiront à l'avenir les rapports entre ces OIG et la CE.

C. Sicherheitspolitik

1. In den nächsten Jahren ist nicht zu erwarten, dass sich eine klare Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Pfeilern europäischer Sicherheitsstrukturen herausbildet. Vielmehr wird es zu einer zunehmenden Verstrebung von NATO, WEU, KSZE und UNO im Sinne des Postulates der «interlocking institutions» kommen, wie es bereits bezüglich des peace-keeping am Helsinki-Folgetreffen deutlich wurde.[15] Je stärker aber die verschiedenen Organisationen ineinander übergreifen, umso notwendiger wird es, in allen als Vollmitglied mitsprechen und mitentscheiden zu können oder mindestens überall die Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu verbessern.

2. Aus dem Blickwinkel der integrationspolitischen Zielsetzungen muss die Schweiz das Geschehen in der WEU, welche integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union werden soll, mit grösster Aufmerksamkeit verfolgen. Vor- und Nachteile verschiedener Annäherungsstufen, insbesondere eines Beobachterstatus, und der geeignete Zeitraum für allfällige Schritte sind eingehend zu prüfen. Der Dialog mit den anderen neutralen Beitrittskandidaten in dieser Frage drängt sich auf.[16]

3. Um eine Konkurrenzierung und Überschneidung der Tätigkeiten des Nordatlantischen Kooperationsrates (NACC) und des KSZE-Sicherheitsforums zu vermeiden, sollte die Schweiz dahin wirken, dass die KSZE als Forum für den NACC dient.[17] Solange der NACC spezifische Themen besprechen würde, bliebe er unter sich. Würde er sich allgemeinen sicherheitspolitischen Themen zuwenden, so könnten die Gespräche auf die KSZE-Staaten insgesamt ausgedehnt werden. Lässt sich diese Lösung nicht verwirklichen, so wäre ein Beobachterstatus der Schweiz beim NACC anzustreben, und zwar primär im Hinblick auf eine mögliche spätere Annäherung an die NATO.[18]

4. Je mehr die Neutralität als Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik an Bedeutung verliert, desto grösser die Notwendigkeit der sicherheitspolitischen

14 *Cf. par exemple, pour le Conseil de l'Europe, DDS 1991, doc. 57,* dodis.ch/58669.

15 *Zum KSZE-Folgetreffen in Helsinki 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 27,* dodis.ch/61951*, sowie die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1946.

16 *Vgl. das Treffen des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, mit den Vorstehenden der Verteidigungsministerien von Finnland, Schweden und Österreich im Oktober 1992, DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100.

17 *Zum Verhältnis von NATO und KSZE vgl.* dodis.ch/62204.

18 *Vgl. DDS 1992, Dok. 62,* dodis.ch/61267.

Partnerschaft mit dem Ausland.[19] Damit stellt sich auch die Frage nach einer Zusammenarbeit mit der NATO. Die Schweiz sollte sich, unter Berücksichtigung der gesamteuropäischen Entwicklungen und der Rolle der NATO, der NATO in den kommenden Jahren schrittweise annähern, wobei die einzelnen sukzessiven Etappen wie folgt aussehen könnten:

- Zusammenarbeit bei der Beschaffung von Rüstungsgütern
- Zusammenarbeit beim Unterhalt von Rüstungsgütern
- Zusammenarbeit in der militärischen Ausbildung, ohne operationelle Absprachen
- Zusammenarbeit im Bereich der Logistik im Hinblick auf einen Konfliktfall
- usw.

5. Die Schweiz muss nicht nur ihre traditionellen Anstrengungen im Bereich Konfliktlösung fortsetzen und verstärken (gute Dienste, Streitschlichtung),[20] sondern vermehrt auch

- die Armee als einen zentralen Pfeiler des schweizerischen «peace-keeping» im Dienst der Staatengemeinschaft einsetzen.[21] Parallel zu den Bemühungen um eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit sollten das EDA und das EMD abklären, ob schweizerische Truppen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auch für das «peace-enforcement» zur Verfügung gestellt werden könnten und, falls ja, unter welchen Bedingungen.[22]
- aktiv an den Sicherheitsverhandlungen im Rahmen der KSZE mitwirken und dabei auch die Möglichkeit eigener Beiträge an die Abrüstungsbemühungen in Europa nicht ausschliessen (z. B. im Rahmen des Armeeleitbildes 1995).[23]
- ihre Aufwendungen für die Sicherheitspolitik als einen Beitrag an die *europäische* Sicherheitspolitik verstehen und dieselben entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angemessen gestalten.

D. Osteuropa

1. Hauptaufgabe der schweizerischen Aussenpolitik in den 90er Jahren wird die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kohäsion auf dem europäischen Kontinent und an seinen Rändern (Ostmitteleuropa,[24] GUS,[25] Mit-

19 *Vgl. DDS 1992, Dok. 34,* dodis.ch/61955*, sowie das Referat des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, an der Botschafterkonferenz vom 19. August 1992,* dodis.ch/55912.

20 *Zu den Guten Diensten vgl. DDS 1992, Dok. 59,* dodis.ch/62528*, zur friedlichen Streitbeilegung DDS 1992, Dok. 50,* dodis.ch/61464.

21 *Vgl. dazu Punkt 2 der Notiz zur Arbeitstagung der Sachgruppe Strategie des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste im EMD vom 20. und 21. Oktober 1992,* dodis.ch/61890.

22 *Zum Verhältnis von Peacekeeping und Peacemaking aus schweizerischer Sicht vgl.* dodis.ch/62238.

23 *Zur KSZE und der europäischen Sicherheitsordnung vgl.* dodis.ch/62576*. Zur schweizerischen Abrüstungspolitik im Allgemeinen vgl. DDS 1992, Dok. 11,* dodis.ch/61983*. Zum Armeeleitbild 95 vgl. das BR-Prot. Nr. 137 vom 27. Januar 1992,* dodis.ch/60838*, und der gleichentags überwiesene* Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee in den neunziger Jahren (Armeeleitbild 95), dodis.ch/60839.

24 *Vgl. DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158*; DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522*, sowie die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

25 *Für die Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten vgl. DDS 1992, Dok. 10,* dodis.ch/61060*, sowie die Notiz an den Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, vom 27. April 1992 zur gemeinsamen Mission des EFD, des EVD und des EDA nach Zentralasien,* dodis.ch/60950.

telmeer[26]) sein. Dazu braucht es grosszügige bi- und multilaterale Unterstützungsprogramme und eine möglichst umfassende Einfügung der ost- und mitteleuropäischen Staaten in die lange Zeit auf Westeuropa beschränkten internationalen Strukturen, wenn diese Länder die entsprechenden Bedingungen erfüllen.

2. Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte dürften das Geschehen in Mittel-, Südost- und Osteuropa in den nächsten Jahren in hohem Masse prägen. Dies dürfte umso stärker der Fall sein, als sich der wirtschaftliche und soziale Reformprozess in die Länge zieht und hohe soziale Opfer fordert. Die Schweiz hat ungelöste Minderheitenprobleme frühzeitig als eine der grössten Konfliktursachen erkannt und eine entsprechende diplomatische Tätigkeit entfaltet.[27] Sie könnte einen bedeutsamen Beitrag an Frieden und Sicherheit in Europa leisten, wenn sie einen Teil ihrer Europapolitik gezielt in den Dienst der Lösung von Minderheitenproblemen stellte. Integrale Lösungsansätze könnten intern vorbereitet und im geeigneten Rahmen eingebracht werden. Die Vorbereitungen sollten auf Gebiete und Länder konzentriert werden, wo Konflikte noch nicht ausgebrochen sind, aber auszubrechen drohen. Slowakei als ein Beispiel.[28]

26 *Vgl.* dodis.ch/62179.

27 *Im Juli 1991 fand auf Anregung der Schweiz ein KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf statt, vgl. DDS 1991, Dok. 50,* dodis.ch/58114.

28 *Zur Minderheitenproblematik in der Slowakei vgl. DDS 1992, Dok. 57,* dodis.ch/61144*, sowie* dodis.ch/62441.

36

dodis.ch/55890

Referat des Direktors der Gruppe für Wissenschaft und Forschung des EDI, Staatssekretär Ursprung, an der Botschafterkonferenz in Bern vom 18. August 1992[1]

INTERNATIONALE WISSENSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT ALS TEIL SCHWEIZERISCHER AUSSENPOLITIK

[Bern,] 18. August 1992

Sie haben zum ersten Mal zu Ihrer Konferenz die Wissenschaft eingeladen. Das ehrt meinen Berufsstand und mich selbst. Ich danke Ihnen.

Wenn ich heute zu Ihnen sprechen darf, dann schliesse ich daraus: Die Aussenpolitik hält die Wissenschaft für wichtig – wichtig für die Zukunft des Landes im allgemeinen – und wichtig für unsere Aussenpolitik im besonderen.

Ich freue mich über Ihre Einschätzung. Sie bedeutet, wir müssen in Zukunft noch stärker zusammenarbeiten.

Damit die drei Punkte meiner kurzen Ausführungen:

Erstens, die Wissenschaft wird in Zukunft noch wichtiger für unser Land,

zweitens, die Wissenschaft wird in Zukunft noch wichtiger für unsere Aussenpolitik, und deshalb

drittens, wir, d. h. die Wissenschaft und die dafür zuständige Verwaltung, und Sie, die Aussenpolitiker und Diplomaten, müssen in Zukunft noch enger zusammenarbeiten.

I. Zum ersten Punkt: Unsere Zukunft hängt stärker vom Erfolg der Wissenschaft ab als unsere Vergangenheit. Mit Wissenschaft meine ich sowohl die Forschung, die in der Schweiz zu drei Vierteln von der Privatwirtschaft und zu einem Viertel vom Staat finanziert wird, als auch die mit der Forschung zusammenhängende wissenschaftliche Ausbildung.

Die Schweiz hat keine Rohstoffe – oder eben doch: *La matière grise est notre matière première.* Hier liegt unsere Stärke und wir lassen sie uns auch etwas kosten: Die Schweiz gibt vom statistisch höchsten Sozialprodukt mit 3,1% den weltweit höchsten Anteil für Forschung und Entwicklung aus. Ebenso beschäftigt

1 CH-BAR#E2024B#2002/7#58* (a.133.41). *Der Direktor der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF) des EDI, Staatssekretär Heinrich Ursprung, hielt seinen Vortrag am ersten Tag der vom 18. bis 21. August 1992 dauernden Botschafterkonferenz im Bernerhof in Bern. Das Referat von Staatssektretär Ursprung wurde im Anschluss durch Referate des Chefs des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner (dodis.ch/55892), des Chefs der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Botschafter François Nordmann (dodis.ch/55891), sowie des Chefs der Sektion Politik und Forschung der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, Adrian Hadorn (dodis.ch/55893), ergänzt und das Thema im Plenum diskutiert, vgl.* dodis.ch/55902 *sowie* dodis.ch/55887.

unser Land – 14,5 Promille der Erwerbsbevölkerung – international am meisten Forschungs- und Entwicklungspersonal.

Die Erfolge sind bisher nicht ausgeblieben: Unsere Industrie ist führend in wichtigen High-Tech-Bereichen, unsere Forscher sind – relativ zur Bevölkerung – im Wettkampf um Nobelpreise Weltmeister, nach Barcelona eine ermutigende Feststellung: Allein die Professoren und Ehemaligen der ETH-Zürich brachten es bis heute auf 21 «Goldmedaillen».[2]

Aber: Die Vergangenheit ist keine Garantie für die Zukunft. – Wir sind gut und wir wissen es, *aber* – und dies gilt auch für andere schweizerische Qualitäten im internationalen Wettbewerb: Die andern – das heisst unsere Konkurrenten – holen auf, und dieser Wettbewerb findet unter veränderten Bedingungen statt.

Konkret geht es vor allem um folgendes: *Der Erfolg der Wissenschaft ist eine Voraussetzung für den Erfolg unserer Wirtschaft.* Aufgrund der wachsenden Bedeutung von Forschung und Entwicklung für die industrielle Produktion gilt diese Aussage in Zukunft noch stärker als für die Vergangenheit.

Dies bedeutet unter den neuen internationalen Bedingungen, in denen die Konkurrenz der Standorte gegenüber der Konkurrenz der Produkte in den Vordergrund rückt: *Ein erfolgreicher Forschungsplatz Schweiz ist eine wichtige Voraussetzung für den künftigen Erfolg der Schweiz als Produktions- und Dienstleistungsstandort im veränderten internationalen Umfeld.*

Dies bedeutet positiv ausgedrückt: Allein die Investitionen in die forschungsintensive Wertschöpfung sichern die Beschäftigung in unserem Lande, *negativ ausgedrückt:* Produktion und privatwirtschaftliche Forschung sind siamesische Zwillinge. Wenn sie auswandern, tun sie's gemeinsam.

Der Staat trägt dabei eine hohe Verantwortung: Das Ziel der Wissenschaftspolitik ist klar, *es gilt die Spitzenposition des Forschungsplatzes Schweiz zu halten.* Der Staat hat dafür vor allem drei Aufgaben:

1. muss er durch die eigene Forschungsförderung das hohe Niveau unserer Grundlagenforschung sichern, dies sowohl wegen der gewonnenen Erkenntnisse als auch für die Ausbildung von Forschern,
2. muss der Staat die Ausbildung von Forschern und Ingenieuren sicherstellen und
3. ist er verantwortlich für die übrigen Rahmenbedingungen eines erfolgreichen Forschungsplatzes – dazu gehört in vermehrtem Masse die aussenpolitische Dimension (ich komme darauf zurück).

Der Bundesrat ist sich dieser Verantwortung bewusst – er handelt danach. Bundesrat Cotti hat vor einem Jahr gesagt: Wir stehen «in unserer Forschungspolitik an einem wahrhaftigen Wendepunkt».[3] – Ich beschränke mich hier auf *vier Aspekte* dieser neuen Forschungspolitik:

Erstens, eine neue Politik verlangt neue Strukturen: Im Interesse einer straffen Führung wurde im EDI die Gruppe für Wissenschaft und Forschung geschaffen,

---

2 *Staatssekretär Ursprung spielt hier auf die magere Ausbeute der Schweiz an den olympischen Spielen 1992 in Barcelona an. Marc Rosset gewann damals Gold im Tennis und damit die einzige Schweizer Medaille.*

3 *Vgl. dazu die Ansprache des Vorstehers des EDI, Bundespräsident Flavio Cotti, anlässlich der offiziellen Eröffnungsfeier der nationalen Forschungsausstellung 1991 HEUREKA am 10. Mai 1991 in Zürich,* CH-BAR#E3805#1999/332#26* (07).

Die Botschafterkonferenz im Bernerhof vom 18. August 1992 unter dem Vorsitz von Bundespräsident René Felber, Vorsteher des EDA (hinten in der Mitte), dodis.ch/63362 (CH-SNM LM-179762.26).

um sämtliche forschungs- und bildungspolitischen Bereiche innerhalb des EDI zusammenzufassen.[4] Diesem Entscheid verdanke ich meine heutige Funktion.[5]

Zweitens, der Bundesrat hatte den *klaren Willen, die Forschung massiv auszubauen,* für die Forschungsförderung der vier Jahre 1992–1995 sah er einen *finanziellen Mittelzuwachs* von jährlich 16% vor.[6] Das Parlament stimmte dem Verpflichtungskredit zwar zu, sah sich dann aber aufgrund der Finanzlage zu grossen Kürzungen gezwungen.[7] Ähnlich erging es den Bundessubventionen für die Hochschulförderung, für die zuerst 11% Wachstum vorgesehen waren.[8] – *Der*

4 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 82 vom 25. Januar 1989,* dodis.ch/62170.

5 *Der Bundesrat hatte Heinrich Ursprung am 18. Juni 1990 als Direktor der neugeschaffenen Gruppe für Wissenschaft und Forschung eingesetzt und ihm am 26. Februar 1992 den Titel eines Staatssekretärs zur Ausübung seines Amts verliehen, vgl. das BR-Prot. Nr. 352 vom 26. Februar 1992,* dodis.ch/61384.

6 *Vgl. dazu die* Botschaft über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in den Jahren 1992–1995 und eine konzertierte Aktion Mikroelektronik Schweiz *vom 9. Januar 1991, BBl, 1991, I, S. 605–726.*

7 *Zur Diskussion der Vorlage im Nationalrat vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 1741–1761, und im Ständerat vgl. Amtl. Bull. SR, 1991, III, S. 362–378.*

8 *Vgl. dazu die* Botschaft über Kredite nach dem Hochschulförderungsgesetz für die Jahre 1992–1995 und über Sondermassnahmen zur Förderung des akademischen Nachwuchses *vom 3. Juni 1991, BBl, 1991, III, S. 1009–1084. Zur Diskussion der Vorlage im Nationalrat vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 1791–1799, und im Ständerat vgl. Amtl. Bull. SR, 1991, V, S. 1029–1035.*

Wille der Regierung zu einem substantiellen Ausbau der Wissenschaft fiel dem Rotstift zum Opfer: Die Finanzplanung billigt uns ein kaum noch durchschnittliches Budget-Wachstum zu.

Drittens, wenn das Geld knapp wird, müssen *Prioritäten* gesetzt werden. *Die neue Forschungspolitik hat dem Gebot der Priorisierung schon zuvor Rechnung getragen:* Die erwähnte Forschungsförderungsvorlage plant, über ein Drittel der Forschungsmittel gezielt für die Sonderförderungsbereiche – die Hälfte davon für die Schwerpunktprogramme – einzusetzen. Mit dem neuen Instrument der *Schwerpunktprogramme* sollen Lücken der Forschung gezielt geschlossen werden – zur Zeit geschieht dies unter anderem in den sechs Bereichen: Umwelt, Biotechnologie, Materialwissenschaften, Optoelektronik, Leistungselektronik und Informatik. *Die absehbare Finanzlage der nächsten Jahre wird uns noch vermehrt zwingen, Prioritäten zu setzen* – was konkret heisst, – anstelle der eidgenössischen Opfersymmetrie – Posterioritäten zu definieren und dort gegen die Widerstände der Betroffenen die Mittel für Dringendes freizuschaffen.

Viertens, ein zentraler Aspekt der neuen Wissenschaftspolitik ist ihre *internationale Dimension.*

II. Damit komme ich *zurück zur Aussenpolitik und leite über zum zweiten Punkt meiner Ausführungen:* Es gibt kein anderer gesellschaftlicher Bereich, der sosehr auf die internationale Zusammenarbeit ausgerichtet ist wie die Wissenschaft. Sie ist grenzenlos, global. – Es gibt zweifellos eine schweizerische Landwirtschaft, es gibt aber streng genommen kaum mehr eine genuin schweizerische Wissenschaft, weil ihr Produkt das Produkt einer immer engeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit geworden ist.

Dazu kommt, dass *bestimmte Forschungsaufgaben apriori die Kapazitäten eines Landes übersteigen und deshalb nur gemeinsam angegangen werden können* – entweder in Grossforschungsanlagen wie im Teilchenbeschleuniger CERN in Genf, im Fusionsreaktor JET in England, oder in international koordinierten Programmen wie im Bereich der Klimaforschung oder des humanen Genoms, der menschlichen Erbsubstanz. Die schweizerische Beteiligung an solchen Projekten hat – nicht zuletzt auch mit unserem Engagement in der ESA[9] – gewaltig zugenommen.

Forschung wird auch wichtiger in den *Beziehungen zu Entwicklungsländern:* Die DEH gibt jährlich rund 80 Mio. für Forschungsprojekte in der Entwicklungshilfe aus.[10] Die Forschungs-Zusammenarbeit mit der Dritten Welt erhält auch für Aktionen gegen die globalen Klima- und Umwelt-Probleme eine wachsende Be-

9 *Zur Mitarbeit der Schweiz an den Projekten der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) vgl. das BR-Prot. Nr. 2210 vom 13. November 1991,* dodis.ch/57615*, sowie* dodis.ch/61351*. Vom 31. Juli bis 8. August 1992 war zudem Claude Nicollier als Missionsspezialist der ESA Teil der Mannschaft der NASA-Mission Space Transport System 46 (STS-46) und somit der erste Schweizer im Weltall. Der Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, begrüsste Claude Nicollier anlässlich eines Videogesprächs am 19. August 1992 mit dem seither vielzitierten Ausspruch* «Freude herrscht, Mr. Nicollier»*, vgl.* dodis.ch/62124.

10 *Vgl. dazu das ergänzende Referat des Chefs der Sektion Politik und Forschung der DEH, Adrian Hadorn,* dodis.ch/55893.

deutung. Die Agenda 21 der UNCED-Konferenz in Rio fordert den entsprechenden Ausbau der wissenschaftlichen Nord-Süd-Beziehungen.[11]

Der Schwerpunkt unserer Forschungsbeziehungen liegt jedoch naturgemäss in Europa und in den USA, in jüngerer Zeit auch in Japan. *Dabei vollzieht sich durch die europäische Integration ein qualitativer Umbruch in den Beziehungen zu Europa* – Es ist genau der gleiche Umbruch, wie in den andern Bereichen: Der Schritt von der Aussenpolitik zur Teilnahme an der europäischen Innenpolitik ist in meinem Zuständigkeitsbereich der *Schritt von der Zusammenarbeit mit der EG zur Teilnahme am europäischen Forschungs- und Bildungsraum.* Er wird eingeleitet durch den EWR-Beitritt und vollendet durch die schweizerische EG-Mitgliedschaft. In dieser Woche beginnt das Parlament die Behandlung der Finanzierungsbotschaft über 477 Mio. Franken für unsere Beteiligung an den EG-Forschungs- und Bildungsprogrammen.[12]

Zusammenfassend spiegelt sich die enorme Bedeutungszunahme der vom Staat finanzierten internationalen Aktivitäten im Wissenschafts-, Forschungs- und Bildungsbereich im Budget: Diese Ausgaben haben – unter Einschluss des Weltraumbereichs, des CERN, der diesbezüglichen Entwicklungshilfe, der EG-Programme etc. – vom Budget 1985 zum Budget 1993 von knapp über 100 Mio. auf schätzungsweise 380 Mio. zugenommen.

III. Wenn Sie – angesichts dieser gewaltigen Entwicklung der aussenpolitischen Dimension der Wissenschaft – mich als Chef der Gruppe für Wissenschaft und Forschung fragen würden: Was ist die Aussenpolitik der GWF? Dann müsste ich Ihnen antworten: Die gibt es nicht. *Es gibt nur eine Aussenpolitik des Bundesrates.* Es ist unsere gemeinsame Aufgabe, dem Bundesrat bei der Ausarbeitung und Durchführung dieser Aussenpolitik behilflich zu sein. *Das bringt mich zum dritten Punkt meiner Ausführungen, zu unserer Zusammenarbeit,* die ich – und das möchte ich vorwegnehmen – seit meinem Amtsantritt vor bald zwei Jahren als ausgezeichnet erlebt habe.

Die meisten von Ihnen, meine sehr verehrten Damen und Herren, leiten eine Botschaft oder eine Mission im Ausland. *Lassen Sie mich kurz erläutern, wie ich Ihre wissenschaftspolitische Aufgabe sehe.* Was erwarten wir seitens der Wissenschaftspolitik von unseren Vertretungen im Ausland?

Ich bin mir absolut bewusst, dass *im bunten Strauss Ihrer Aufgaben unsere forschungs-, technologie- und bildungspolitischen Anliegen nur sehr wenige Blumen darstellen* können. Ich bin Ihnen aber sehr dankbar, wenn Sie diesen wenigen Blumen die gebührende Aufmerksamkeit schenken. Es gibt wichtige und unwichtige darunter, ihre Wichtigkeit bestimmt sich nicht durch die Tatsache, dass es hier um Wissenschaft geht. *Die Wissenschaft ist nicht wichtiger oder weniger wichtig*

11 *Zur Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) vgl. DDS 1992, Dok. 22,* dodis.ch/61051*, sowie den Bericht von Professor Bruno Messerli von der Universität Bern über die Bedeutung der UNCED für Wissenschaft und Forschung vom Oktober 1992,* dodis.ch/62372.

12 *Vgl. dazu die* Botschaft über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der Europäischen Gemeinschaften 1993–1996 *vom 20. Mai 1992,* dodis.ch/60805. *Für die Behandlung im Ständerat vgl. Amtl. Bull. SR, 1992, V, S. 937–941, und im Nationalrat vgl. Amtl. Bull. NR, 1992, VI, S. 2721–2728.*

als Politik, Wirtschaft oder Kultur – Es gibt aber wichtige wissenschaftspolitische Anliegen, die unter Umständen auch Priorität verdienen. Ich zähle dabei auf Ihr Urteilsvermögen. – Als ehemaliger Biologieprofessor kann ich Ihnen versichern, es sind interessante Pflanzen, keine dornenvollen.

Dabei geht es *um die zwei gleichen zentralen Aufgaben,* die Sie genauso in andern Bereichen erfüllen: Für die wissenschaftspolitische Information sind Sie unsere *Antennen,* für die Vertretung unserer wissenschaftspolitischen Anliegen sind Sie unsere *Anwälte.* Beispiel: Die Mission in Brüssel setzt sich erfolgreich für unsere Mitsprache in den Leitungsgremien der EG-Programme ein. Tokio meldet uns, dass Japan sich anschickt, die Staatsquote in der Forschungsförderung zu verdoppeln (womit die Schweiz bald alleine am Ende der OECD-Skala mit der bei weitem kleinsten Staatsquote der Forschungsförderung dasteht).[13]

Ich habe Brüssel und Tokio als Beispiele auch deshalb genannt, weil dort wie in Washington und Bonn spezielle Wissenschaftsattachés[14] für unsere Anliegen eingesetzt sind. Diese leisten für unsere Wissenschaftspolitik sehr wichtige und hervorragende Dienste. Meine jüngsten Reisen nach Budapest, Singapur, Peking, London, Paris, Santiago und Buenos Aires haben mir aber gezeigt, welch ausgezeichneten Dienste auch die andern Vertretungen im wissenschaftspolitischen Bereich leisten.[15] *Ich bin deshalb überzeugt, auf Ihr Verständnis zählen zu können, dass je nach Bedarf jede Vertretung – und nicht nur die Vertretungen mit speziellen Wissenschaftsdiensten – uns für unsere Anliegen behilflich sein kann.*

Auf Initiative Ihrer Direktion für Internationale Organisationen wurde vor kurzem ein *Seminar mit unseren Wissenschaftsattachés* durchgeführt.[16] Dabei haben wir gemeinsam festgestellt, dass – um die gute Arbeit unserer Aussenposten besser ausnützen zu können – die Betreuung der Wissenschaftsattachés an der Zentrale zu verbessern ist, eine gemeinsame Aufgabe der DIO und der GWF. Ebenso hat sich in den dortigen Diskussionen das Bedürfnis bestätigt, das wissenschaftspolitische Vertretungsnetz auszubauen. Im Vergleich zu andern Staaten ist unser Netz sehr dünn geknüpft. Ein Ausbau kann aber nur aufgrund eines konkret nachgewiesenen Engpasses erfolgen.

Eine Möglichkeit, punktuell von diesem Netz schlecht erfasste Leerstellen zu schliessen, ist der *Einsatz temporärer Wissenschaftsattachés.* Die Idee ist folgende: Professoren, die in ihrem Fachgebiet über ausgezeichnete internationale Kontakte verfügen, werden während ihres Sabbaticals – anstatt an einer Universität – in einer diplomatischen oder konsularischen Vertretung eingesetzt. Dort übernehmen sie – nebst besonderen Aufgaben in ihrem Fachgebiet – während 6 bis 12 Monaten die Funktion eines Wissenschaftsattachés. Letztes Jahr haben wir in enger Zusammenarbeit mit den Stellen des EDA mit Herrn Prof. Eppenberger ein erfolgreiches Pilotprojekt in San Francisco durchgeführt. Eppenberger ist

13 *Vgl. dazu das Rundschreiben der schweizerischen Botschaft in Tokio vom 18. Februar 1992,* CH-BAR#E2200.136-04#1999/245#255* (652.0).

14 *Hans Peter Hertig in Brüssel, Jean-Marie Rayroux in Tokio und Christophorus von Arb in Washington.*

15 *Für eine Auswahl an Berichten über die erwähnten Reisen von Staatssekretär Ursprung vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2432.

16 *Vgl. dazu die Notiz der Direktion für internationale Organisationen vom 26. Februar 1993 über das Seminar vom 6. und 7. Juli 1992,* dodis.ch/63073.

Spezialist in Biotechnologie und hat wichtige Erkenntnisse über die Situation in seinem Fachgebiet an der Westküste gewinnen und in die Schweiz liefern können.[17] *Am erwähnten Seminar wurde beschlossen, weitere 2 bis 3 Pilotprojekte zu starten, um bei Erfolg danach dieses Instrument zu institutionalisieren.*

Lassen Sie mich noch kurz zur *Frage der Kompetenzabgrenzung* im Forschungsbereich zwischen unseren Departementen sprechen. Ohne hier in die Details und auf spezielle Fragen einzugehen, die folgende allgemeine Einschätzung: Ich habe zuvor festgestellt, es gibt nur eine Aussenpolitik, nämlich die des Bundesrates und dafür müssen wir zusammenarbeiten. Ich kann mir diese Zusammenarbeit mit dem EDA – und im europapolitischen Bereich mit dem Integrationsbüro – am besten mit dem *Bild des Tandems* vorstellen. (Der Begriff stammt nicht aus unserer Werkstatt, sondern aus dem Integrationsbüro bezeichnenderweise im Zusammenhang mit den EWR-Verhandlungen).

Für die gemeinsame Fahrt auf dem Tandem *wird der aussenpolitische Sachverstand von den Aussenpolitikern und der fachpolitische Sachverstand von den Fachämtern beigesteuert.* Die Federführung ist dabei so zu gestalten, dass für das «Einfädeln» einer internationalen Beteiligung und für die Aushandlung eines diesbezüglichen internationalen Vertrages, bzw. eines Beitritts zu einer internationalen Organisation die Federführung bei der Aussenpolitik liegt. Sobald jedoch das Dossier operationell bearbeitet wird, geht die Federführung an das Fachamt über. Die Tandemfahrer tauschen die Plätze, die enge Zusammenarbeit der beiden bleibt jedoch bestehen. *Erfolgreiche Beispiele* dafür sind unsere Beteiligung an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EG, die im Rahmen des EWR-Vertrags ausgehandelt wurde, oder unsere Beteiligung am Human Frontier Science Programme.[18]

Zum Schluss noch kurz zu unserer Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklungshilfe. Wie erwähnt *ist der Forschungsbereich in den letzten Jahren ein wichtiger Aspekt der Entwicklungspolitik geworden.* Dabei hat sich gezeigt, dass für einen erfolgreichen Ausbau dieser Aktivitäten die schweizerische Forschungskapazität auf diesem Gebiet gestärkt und die schweizerischen Wissenschafter für eine intensivere Zusammenarbeit mit Partnern aus der dritten Welt mobilisiert werden müssen. *Dies ist die Aufgabe der Zusammenarbeit, in der dann nicht nur die Forschung ein Teil der Entwicklungspolitik ist, sondern umgekehrt die Entwicklungsdimension ein Teil der Forschungspolitik werden muss.* Dafür sind auch Forschungsmittel einzusetzen. – Wir sind auf dem guten Weg. Mein Stab ist in der diesbezüglichen Arbeitsgruppe der Akademie der Naturwissenschaften und der DEH vertreten.

Herr Bundespräsident,[19] meine Damen und Herren,

Lassen Sie mich meine Ausführungen mit einer persönlichen Stellungnahme abschliessen. Der Bundesrat hat am vergangenen 26. Mai das Beitrittsgesuch an

17 *Zum Pilotprojekt mit Professor Hans Eppenberger vgl. das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#2577* (o.320.05).

18 *Zur im Rahmen des EWR-Vertrags ausgehandelten Beteiligung der Schweiz an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EG vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2049. *Zur Beteiligung der Schweiz am Human Frontier Science Program (HFSP) vgl. das BR-Prot. Nr. 486 vom 11. März 1991,* dodis.ch/57637.

19 *René Felber.*

die EG übermittelt.[20] Auf dem Weg in die Europäische Gemeinschaft steht uns in den nächsten Monaten die Hürde der EWR-Abstimmung bevor.[21] *Für mich als Forschungspolitiker ist ganz klar, dass der Beitritt zum EWR und der Beitritt zur EG entscheidende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zukunft des Forschungsplatzes Schweiz sind. – Die Wissenschaft kennt keinen Alleingang.*

Ich danke Ihnen.

20 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958*, sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG, dodis.ch/T1955.

21 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622*, sowie die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

37

dodis.ch/61413

Der Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, Arbenz, an den Vorsteher des EJPD, Bundesrat Koller[1]

SCHWEIZERISCHE ASYL- UND FLÜCHTLINGSPOLITIK IM ETHNISCHEN KONFLIKT UND BÜRGERKRIEG SRI LANKAS

Bern, 18. August 1992

1. Ausgangslage

In der Schweiz befinden sich zur Zeit rund 25 000 Tamilen. 250 wurden als Flüchtlinge anerkannt. Etwa 3800 Tamilen erhielten im Laufe der letzten Jahre eine humanitäre Bewilligung. 708 Tamilen haben einen rechtskräftigen negativen Entscheid erhalten, wobei auf den Vollzug der Wegweisung einstweilen verzichtet wurde. In ca. 17 500 Fällen ist das Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Gut die Hälfte der in der Schweiz anwesenden Tamilen dürfte erwerbstätig sein. In jüngster Zeit hat ein vermehrter Familiennachzug eingesetzt.

Seit einigen Monaten verfolgt die Schweiz eine sogenannte erweiterte Wegweisungspraxis, von der vor allem Kriminelle und Bewerber mit Doppelidentität betroffen sind.[2] Insgesamt wurde bei 1000 Tamilen die Wegweisung aus der Schweiz zwangsweise vollzogen.

Nach Angaben anderer Staaten befinden sich gegenwärtig im übrigen Europa rund 70 000 und in Kanada weitere 70 000 Tamilen im Exil, die zum Teil als Flüchtlinge anerkannt, zum Teil humanitär geregelt sind oder sich noch im Asylverfahren

1 CH-BAR#E4280A#2017/359#406* (777.54/1.4.4). *Diese Notiz wurde vom Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF), Peter Arbenz, im Auftrag des Generalsekretariats des EJPD verfasst und unterzeichnet. Ein Entwurf der Notiz vom 15. Juli 1992 wurde den zuständigen Stellen des EDA sowie den schweizerischen Botschaften in Colombo und Neu Delhi zur Stellungnahme unterbreitet. Das EDA übermittelte am 4. August 1992 eine konsolidierte Stellungnahme, vgl.* dodis.ch/62502. *Für die Reaktionen der einzelnen Stellen des EDA sowie der Botschaft in Colombo vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4832* (B.41.21.0). *Der Entwurf des BFF wurde daraufhin überarbeitet, vgl.* dodis.ch/62523, *und in einer definitiven Version am 18. August 1992 mit diversen Beilagen an das Generalsekretariat des EJPD zuhanden des Departementsvorstehers, Bundesrat Arnold Koller, verschickt. Für die Beilage über die informellen Konsultationen über Sri Lanka in Genf vom 23. Juni 1992 vgl.* dodis.ch/62215 *und für die Beilage über die Frage der Repatriierung von Tamilinnen und Tamilen vgl.* dodis.ch/62220. *Für die weiteren Beilagen vgl. das Dossier* CH-BAR#E4010A#2000/265#1264* (403.63.12.89). *Am 25. August 1992 leitete der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, die Notiz an den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, sowie diverse Abteilungen des EDA und die schweizerischen Botschaften in Colombo und Neu Delhi mit der Bemerkung weiter, dass es wünschenswert gewesen wäre,* «dass das Bundesamt für Flüchtlinge – angesichts der innenpolitischen Bedeutung des Themas – ein Papier für den Gesamtbundesrat unterbreitet hätte. In seiner neuen Form liegt aber das Papier in der Kompetenz des BFF», *vgl.* dodis.ch/62523.

2 *Für den konsequenten Vollzug der Wegweisungen im Rahmen des Aktionsprogramms Asylbereich 1991/1992 vgl. das BR-Prot. Nr. 1095 vom 3. Juni 1991,* dodis.ch/57416.

befinden. In Indien befinden sich immer noch rund 150 000 Tamilen vor allem in Tamil Nadu, die seit Beginn des Jahres 1992 schrittweise repatriiert werden.

Die europäischen Staaten und Kanada haben einstweilen darauf verzichtet, grössere Gruppen von Tamilen nach Sri Lanka zurückzuführen, dies vor allem mit Rücksicht auf die grosse Belastung der srilankischen Regierung mit hunderttausenden von heimatvertriebenen Tamilen und Singhalesen.

Der ethnische Konflikt zwischen den Tamilen und den Singhalesen dauert seit vielen Jahren an. Über dessen Entwicklung und Verlauf bestehen viele Länderberichte und Lageanalysen (vgl. jüngste Lagebeurteilung des BFF vom 2.6.1992).[3] Die sicherheitspolitische Lage und die Perspektiven des Konfliktes werden je nach Standpunkt unterschiedlich eingeschätzt. Selbst der UNHCR hat jedoch im Juni 1992 eingeräumt, dass sich die Menschenrechtslage für die Tamilen in Sri Lanka vor allem in der Südprovinz und im Zentrum sowie teilweise in der Ostprovinz verbessert hat.[4] In der Nordprovinz, vor allem in der Halbinsel Jaffna, gehen die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Tamilen und der srilankischen Armee jedoch weiter.[5]

Um einen weiteren Exodus von Tamilen aus Sri Lanka, aus Südindien und eine Weiterwanderung aus der Ukraine und westeuropäischen Staaten in die Schweiz zu vermindern, scheint es angesichts der gegenwärtigen Lageentwicklung zweckmässig und möglich, mit der Wiederaufnahme der Asylgesuchsbehandlung zu beginnen und insbesondere neueinreisende Tamilen – sofern sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden können – zu repatriieren.[6] Diese Aktion muss allerdings sorgfältig vorbereitet und international koordiniert werden.

Gleichzeitig sind Massnahmen zu treffen, damit die Remigrationsfähigkeit der übrigen Tamilen, die in früheren Jahren Asylgesuche eingereicht haben, wiederhergestellt werden kann und ihre Repatriierung und Wiedereingliederung für den Zeitpunkt der Beendigung der gewaltsamen Auseinandersetzungen möglich werden.

2. Herstellung der Remigrationsfähigkeit

Viele Tamilen in der Schweiz sind als Folge eines langjährigen Aufenthaltes mit unsichern Perspektiven, wegen langer Trennung von Familienangehörigen und fehlender beruflicher Aufstiegschancen demoralisiert. Viele haben Probleme mit Alkohol und Drogen, viele leiden auch unter Kulturkonflikten. Häufig bestehen dadurch Spannungen in der Familie. Ihr Verhalten gibt zum Teil auch in der schweizerischen Bevölkerung zu Kritik Anlass. Grundsätzlich besteht bei der Mehrheit der Tamilen der Wunsch und die Absicht, so rasch als möglich wieder nach Sri Lanka zurückzukehren und sich dort wieder in die lokalen Verhältnisse einzugliedern.

Damit die Remigrationsfähigkeit wiederhergestellt und die spätere Wiedereingliederung erleichtert werden kann, sollen spezifische Aktionen durchgeführt werden. Die Caritas hat hiefür ein Konzept entwickelt, das ein geeigneter Ansatz

3 *Für die Lagebeurteilung des BFF vgl. die Notiz über die Sitzung vom 2. Juni 1992,* dodis.ch/62967.

4 *Zur Einschätzung des UNHCR vgl.* dodis.ch/62524.

5 *Zur Einschätzung des BFF vgl.* dodis.ch/62216.

6 *Der generelle Heimschaffungsstopp für Tamilinnen und Tamilen aus Sri Lanka wurde vom Bundesrat bereits 1986 aufgehoben, vgl. das BR-Prot. Nr. 451 vom 10. März 1986,* dodis.ch/53850.

ist für die Verbesserung der vorübergehenden Integration bei gleichzeitiger Erhaltung der kulturellen Identität und des Rückkehrwillens.[7]

Ausgehend von den erhobenen Bedürfnissen unter den in der Schweiz lebenden Tamilen, sind folgende Schwerpunkte vorgesehen:
- Förderung der Eigeninitiative der tamilischen Flüchtlinge durch regionale Animationsarbeit
- regionale Beratung durch tamilische «KulturübersetzerInnen»
- zentrale Beratung mit ethnisch-gemischten mobilen Teams mit dem Ziel, die vorübergehende soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration der Tamilen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rückkehrfähigkeit wiederherzustellen.

3. Direkte Verhandlungen zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE unter dem «Schutz» der UNO in Colombo

Damit die gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Aussicht auf eine politische Lösung beendet werden können, sind zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt direkte Gespräche zwischen der srilankischen Regierung und der LTTE erforderlich. In einem späteren Zeitpunkt sollten weitere tamilische Organisationen in diese Gespräche einbezogen werden.

Die srilankische Regierung hat bisher darauf verzichtet, internationale Vermittlungsdienste anzufordern. Dies wohl nicht zuletzt auch mit Rücksicht auf Indien, das nach wie vor eine Ordnungsfunktion auf dem indischen Subkontinent auszuüben versucht. Die srilankische Regierung hat sich bisher auf verschiedenen Wegen bemüht, einen politischen Konsens unter Parteien und Parlamentariern herbeizuführen, um gegenüber den Tamilen eine tragfähige politische Lösung vorschlagen zu können. Dies ist bisher allerdings nicht gelungen. Es zeichnet sich im Gegenteil eine Art interne Patt-Situation ab. Voraussetzung für jede politische Lösung ist aber wohl ein Waffenstillstand und hiefür müsste die srilankische Regierung in Colombo mit der LTTE Gespräche führen. Erstmals hat nun Präsident Premadasa vor wenigen Tagen, nachdem der kommandierende General und weitere 10 hohe Offiziere der srilankischen Armee von einer Mine getötet wurden,[8] spontan zum Frieden und zu politischen Lösungen aufgerufen.

Die LTTE-Führung hat gegenüber der Schweiz verschiedentlich signalisiert, dass sie bereit wäre, von der Maximalforderung eines unabhängigen Tamilenstaates abzugehen und eine föderalistische Lösung mit hoher Autonomie für die tamilische Volksgruppe anzustreben.[9] Ob dies tatsächlich auch der Wille von Prabakaran, dem Chef der Tamil Tigers, ist oder nur derjenige seiner nächsten politischen Berater, ist nur schwerlich auszumachen. Damit jedoch die LTTE in Gespräche mit der srilankischen Regierung in Colombo einwilligen kann, benötigt sie internationale Garantien, um nicht, wie dies schon einmal der Fall war, mit Verhaftung und Ermordung ihrer Delegationsmitglieder rechnen zu müssen. Die UNO wäre wohl die geeignete Organisation, um eine solche «Schutzfunktion» auszuüben. Im Rahmen der Working Group on Tamils der informellen Konsultationen in Anwesenheit des UNHCR, der IOM und des IKRK wurde deshalb beschlossen, den

7 *Für die Projektskizze der Caritas vgl.* dodis.ch/62769.

8 *Zum Tod von General Denzil Kobbekaduwa vgl. den Politischen Bericht Nr. 1 des schweizerischen Botschafters in Colombo, André von Graffenried, vom 22. Januar 1993,* dodis.ch/62741.

9 *Vgl.* dodis.ch/62910.

stellvertretenden Generalsekretär, Mr Eliasson, der für die Koordination innerhalb der UNO für humanitäre Aktionen beauftragt worden ist, um Vermittlung anzugehen.[10] Diese Gespräche sollten im Laufe dieses Sommers stattfinden können. Die Vermittlungsangebote der Staaten, für den Fall eines Nichtzustandekommens solcher direkten Gespräche in Colombo, können dennoch aufrechterhalten werden.

4. Beiträge zur Verständigung unter Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppierungen

Bis heute bestehen leider weder auf seiten der LTTE noch auf seiten der srilankischen Regierung klare politische Konzepte, wie ein föderalistischer Staat mit Gewährleistung der Minderheitsrechte aufgebaut werden könnte, und wie die noch offenen Wunden der gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Singhalesen und Tamilen am besten vernarben könnten. Insbesondere wurde über bisher geäusserte Vorstellungen noch kein innenpolitischer Konsens auf seiten der srilankischen Regierung und der politischen Parteien Sri Lankas erzielt.

Die Schweiz und andere Staaten könnten jedoch versuchen, den politischen Dialog unter Angehörigen verschiedener ethnischer Gruppierungen zu fördern, beispielweise im Sinne des Vorschlages von Botschafter Graffenried für «Inter Ethnic Harmony Cooperation and cultural exchange among Students of the University of Colombo.»[11]

5. Wiederaufnahme der Behandlung der tamilischen Asylgesuche

Ab Sommer 1992 werden in der Schweiz die neueingehenden tamilischen Asylgesuche wieder behandelt und rechtskräftig abgeschlossen.[12] Es ist dabei anzustreben, dass sich die übrigen europäischen Staaten und Kanada dieser Praxis anschliessen. Ein Zugang zum Asylverfahren soll grundsätzlich möglich bleiben. Wer jedoch nicht als Flüchtling anerkannt werden kann, oder im Einzelfall nicht vorläufig angenommen wird, soll weggewiesen und nach Sri Lanka repatriiert werden. Damit soll der weitere Zustrom von tamilischen Asylbewerbern in die Schweiz signifikant vermindert werden. Nach ersten Erfahrungen sollen später in einer zweiten Phase alle Gesuche, die 1992, 1991 und 1990 eingereicht wurden, sukzessive ebenfalls behandelt und rechtskräftig abgeschlossen werden. Dabei wird vorher noch zu entscheiden sein, ob diese Asylgesuche gemäss konstanter Asylpraxis behandelt werden sollen, d. h. für alle noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Asylgesuche ein ordentliches, individuelles Verfahren durchzuführen ist, oder ob beispielsweise für die bereits vier Jahre anwesenden Tamilen auf Antrag der Kantone eine humanitäre Bewilligung zu erteilen ist, oder ob nach noch aufzustellenden Kriterien für eine grössere Gruppe, bzw. alle tamilischen Asylbewerber, die vor dem Jahre 1992 ein Asylgesuch eingereicht haben, die kollektive vorläufige Aufnahme angeordnet werden soll.

10 *Vgl. Punkt 5 der Notiz des EDA zum Arbeitstreffen der Teilnehmerstaaten der informellen Konsultationen über Sri Lanka in Genf vom 23. Juni 1992,* dodis.ch/62215.

11 *Vgl.* dodis.ch/63062.

12 *Das BFF beschloss ab Februar 1993, die seit dem 1. September 1992 von Tamilinnen und Tamilen eingereichten Asylgesuche systematisch zu behandeln, vgl.* dodis.ch/63318.

6. Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe

Damit die Tamilen wieder in Sri Lanka einreisen können, nach ihrer Rückkehr vorübergehend untergebracht und später wieder eingegliedert werden können, sind zusätzliche Abklärungen und Massnahmen erforderlich. Im Vordergrund stehen:

- die Sicherstellung von Reisedokumenten bzw. die Beschaffung von Ersatzpapieren
- die Anerkennung der Reisedokumente und Ersatzpapiere durch die srilankische Regierung
- die Sicherstellung einer problemlosen Wiedereinreise
- die vorübergehende Unterbringung nach unmittelbarer Rückkehr in Colombo und in der Südprovinz
- allfällige Betreuungsmassnahmen in der ersten Zeit nach der Rückkehr
- Gewährleistung des Schutzes durch Kontakte mit dem UNHCR[13]

Eine Delegation des BFF hat Ende Juli/Anfangs August zusammen mit der Schweizer Botschaft in Colombo vorbereitende Massnahmen getroffen.[14]

7. Internationale Zusammenarbeit

Zur Koordinierung dieser Aktion und zur Abstimmung mit den übrigen Aufnahmestaaten besteht die neukonstituierte Working Group on Tamils der informellen Konsultationen im Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsbereich unter 16 Staaten. Beteiligt sind gegenwärtig die folgenden Staaten und Organisationen: Schweiz (Vorsitz), Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Norwegen, Grossbritannien, USA, UNHCR und IOM. Die nächste Sitzung der Working Group on Tamils ist auf 23. oder 25. September 1992 vorgesehen.[15]

8. Information und Kommunikation

Die Kantone, die SFH und die ihr angeschlossenen Hilfswerke sollen über dieses Vorgehen Ende August orientiert werden.[16] Mit der Caritas und anderen interessierten Organisationen sollte ein Vertrag über ein innerschweizerisches Aktionsprogramm im Sinne von Ziffer 2 abgeschlossen werden. Ausserdem sind die Ausreiseberatungsbüros entsprechend zu informieren und für das Rückkehrprogramm zu gewinnen.

---

13 *Vgl. dazu die Gesprächsnotiz über das Treffen des stv. Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Markus-Alexander Antonietti, mit Vertretern des UNHCR im November 1992 in Genf,* dodis.ch/61414.

14 *Vgl.* dodis.ch/62525.

15 *Die Sitzung fand am 23. September 1992 in Genf statt, vgl. das Dossier* CH-BAR#E4280A#2017/355#2278* (774.0.2/3.1).

16 *Die Kantone wurden anlässlich der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 5. November 1992 durch Direktor Arbenz über die Repatriierung der tamilischen Flüchtlinge und die Zusammenarbeit mit dem UNHCR informiert, vgl. die Notiz des BFF vom 9. November 1992,* CH-BAR#E4280A#2016/158#829* (0862.1). *Die Schweizerische Flüchtlingshilfe wurde am 23. November 1992 durch Bundesrat Koller mündlich informiert, vgl. die Notiz des BFF vom 20. November 1992,* CH-BAR#E4280A#2017/359#406* (777.54/1.4.4).

Die tamilischen Organisationen in der Schweiz sind ebenfalls über das Vorgehen zu orientieren, damit sie ihre Mitglieder für die vorgeschlagenen Massnahmen motivieren können.

Die Öffentlichkeit ist anschliessend durch eine Medienkonferenz zu orientieren.

9. Anträge

9.1 Der Vorsteher EJPD nimmt vom vorliegenden Bericht und den darin vorgeschlagenen Massnahmen in zustimmendem Sinne Kenntnis.[17]

9.2 Das BFF wird ermächtigt, mit der Caritas und anderen interessierten Organisationen einen Vertrag über ein Aktionsprogramm zur Wiederherstellung der Remigrationsfähigkeit der in der Schweiz anwesenden Tamilen zu unterzeichnen.[18]

9.3 Über die asyl- bzw. fremdenrechtliche Regelung der tamilischen Asylbewerber, die vor 1992 ein Asylgesuch eingereicht haben, sei eine Aussprache zwischen GS EJPD, dem BFA und dem Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik im EDA und dem BFF durchzuführen, mit dem Auftrag, zuhanden des Vorstehers des EJPD bzw. des Bundesrates einen Vorschlag auszuarbeiten.[19]

17 *Im Auftrag von EJPD-Generalsekretär Armin Walpen bat der stv. Abteilungschef im Generalsekretariat, Eduard Gnesa, das BFF am 21. August 1992 unter diesem Punkt alle Massnahmen zu wiederholen, damit Bundesrat Koller* «sieht, welche Massnahmen er ‹im zustimmenden Sinn zur Kenntnis›» *nehmen soll. Dies wurde am 25. August 1992 erledigt, vgl. das Faksimile* dodis.ch/61413.

18 *Der stv. Direktor des BFF, Urs Hadorn, übermittelte am 1. September 1992 Direktor Arbenz seine negative Haltung zu diesem Aktionsprogramm, vgl.* dodis.ch/62500.

19 *Der Bundesrat entschied 1994, dass Asylgesuche srilankischer Staatsangehöriger, die nach dem 1. Juli 1990 eingereicht wurden, wieder behandelt werden sollten und bei einer Ablehnung gemäss der Vereinbarung mit dem srilankischen Aussenministerium und dem UNHCR vom 11. Januar 1994 eine Wegweisung angeordnet würde. Bei abgelehnten Asylgesuchen, die vor dem 1. Juli 1990 gestellt wurden, beschloss der Bundesrat wegen Unmöglichkeit des Vollzugs der Wegweisung eine vorläufige Aufnahme, vgl. das BR-Prot. Nr. 659 vom 20. April 1994,* dodis.ch/63041.

38

dodis.ch/60910

Referat des Chefs des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Spinner, am Auslandschweizer-Kongress in St. Gallen vom 21. August 1992[1]

AKTUELLE INTEGRATIONSPOLITISCHE STANDORTBESTIMMUNG

St. Gallen, 21. August 1992

Sie treffen sich dieses Jahr zu einer Zeit, zu der in der Schweiz hohe politische Wogen zwei der wohl wichtigsten Volksabstimmungen unserer Geschichte ankünden:

Am 27. September 1992 findet die NEAT-Abstimmung statt, fällt also der Entscheid darüber, ob wir mit dem Bau von zwei neuen Eisenbahntunnels am Gotthard und am Lötschberg den schweizerischen Lebens- und Erholungsraum vor der wachsenden Gütertransitlawine schützen können, ohne dass wir damit unsere jahrhundertalte europäische Verantwortung für einen vernünftigen und reibungslosen Verkehrsfluss durch die Alpenbarriere missachten würden.[2]

Einige Monate später, voraussichtlich am 6. Dezember 1992 werden Volk und Stände darüber abstimmen, ob wir das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum abschliessen wollen.[3]

Beide Abstimmungen betreffen nicht nur uns Schweizer, sondern alle Europäer. Wir tragen an diesen Abstimmungssonntagen nicht nur schweizerische, sondern gesamteuropäische Verantwortung. Für beide Abstimmungen empfiehlt der Bundesrat Zustimmung.[4]

Ich möchte Ihnen erklären, um was es bei der EWR-Abstimmung gehen wird, und wie Sie davon als Schweizer Bürger und als Schweizer Bürgerinnen mit Wohnsitz im Ausland direkt betroffen sind.

---

1 CH-BAR#E2024B#2002/7#2344* (a.814.4). *Der Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner, eröffnete mit seinem Referat den Auslandschweizer-Kongress, der am 21. und 22. August 1992 in St. Gallen stattfand und dem Thema* «Die Schweiz und die Auslandschweizer vor der europäischen Herausforderung» *gewidmet war. Zum Abschluss des Kongresses hielt der Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, ein Referat mit dem Titel* «Die Schweiz vor der Europäischen Herausforderung: Ja zum EWR – Nein zum Alleingang»*, vgl.* dodis.ch/60900. *Die beiden Referate wurden zusammen mit einer Zusammenfassung der Veranstaltung vom Chef des Auslandschweizerdiensts des EDA, Minister Rolf Bodenmüller, am 14. September 1992 an die schweizerischen Vertretungen im Ausland verschickt, vgl.* dodis.ch/60909.

2 *Der* Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale *wurde am 27. September 1992 mit einem Ja-Anteil von 63,61% angenommen, vgl. BBl, 1992, IV, S. 443. Vgl. dazu ferner die thematische Zusammenstellung* Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), dodis.ch/T1722.

3 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

4 *Vgl. dazu die BR-Prot. Nr. 1072 vom 23. Mai 1990,* dodis.ch/55403*, sowie Nr. 941 vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/63317.

Erlauben Sie mir zwei Vorbemerkungen:

Seit wenigen Wochen haben Sie die Möglichkeit, alle politischen Rechte eines Schweizer Bürgers per Brief, von Ihrem Wohnsitz im Ausland her auszuüben.[5] Ich gratuliere Ihnen, aber auch der Schweiz zu der damit einhergehenden Stärkung der direkten Demokratie. Es ist uns Inlandschweizern klar, dass die rund 380 000 stimmberechtigten Auslandschweizer ein gewichtiges Wort mitzureden haben, wenn es um das Geschick dieses Landes geht. Wir wissen, dass Reichtum und Wohlstand der Schweiz auch auf einem wesentlichen Beitrag der Auslandschweizer beruhen. Tausende von Ihnen, in Europa oder in Amerika, in Asien, Afrika und Australien haben mit Intelligenz und mit Ausdauer, unter oft schwierigen Bedingungen, zugunsten schweizerischer Wirtschaftsinteressen gewirkt. Aber nicht nur der Wohlstand, sondern auch unser Ruf, unser Image, haben Sie weltweit gepflegt. Für diese Leistungen und für Ihre Treue zur Heimat sind wir Ihnen dankbar. Ohne die fünfte Schweiz wäre die Schweiz nicht was sie ist. Anderseits möchte ich Sie bitten, Mitverantwortung zu übernehmen, wenn es nun darum geht, zu bestimmen, welchen Weg die Schweiz in Europa nehmen soll. Die rund 280 000 Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen die heute in EG-Staaten wohnen und arbeiten wissen aus eigener Erfahrung, und nicht nur vom Hörensagen, wie viele unserer Inlandschweizer, was es bedeutet, mit kleineren oder grösseren Benachteiligungen im Verhältnis zu EG-Bürgern zu leben, zum Beispiel in den Bereichen Aufenthalt und Niederlassung, Arbeitsbewilligungen, Sozialversicherung, Zulassung zu Schulen und Universitäten, Anerkennung von Studienausweisen und Berufsdiplomen, Immobilien und Grundstückserwerb oder Steuern und Gebühren. Es ist für uns nützlich, Ihre Erfahrungen zu kennen. Und es ist für die Zukunft der Schweiz von grosser Bedeutung, dass Sie an den kommenden Abstimmungsterminen Ihr erhebliches Stimmgewicht in die Waagschale werfen.[6]

Eine zweite Vorbemerkung: Das Thema Europa steht heute in der Schweiz im Vordergrund. Die Auslandschweizerorganisation und ihr Sekretariat haben denn auch dieses Thema ins Zentrum des diesjährigen Auslandschweizer-Kongresses gestellt. Ich möchte aber den aussereuropäischen Auslandschweizern sagen, dass sie nicht unter das europapolitische Eis geraten werden. Der Auslandschweizerdienst des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten ist sich bewusst, dass die Beziehungen zu fernen Auslandschweizerkolonien besonderer und zusätzlicher Anstrengungen bedürfen. Für ihre Anliegen haben wir ein offenes Ohr.

Zurück nach Europa, zurück in die Schweiz: *Um was geht es bei der kommenden EWR-Abstimmung?*

Oder vorerst: Um was geht es nicht? Es geht nicht um den Beitritt der Schweiz zur EG. Ein Ja zum EWR-Abkommen am 6. Dezember 1992 heisst noch keineswegs, dass in einigen Jahren, wenn frühestens eine Abstimmung über den EG-Beitritt stattfindet, Volk und Stände ebenfalls ja sagen. Mit seinem Entscheid, an den

5 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1964 vom 16. Oktober 1991,* dodis.ch/57997*, sowie die thematische Zusammenstellung* Politische Rechte der Auslandschweizer, dodis.ch/T2110.

6 *Zur Bedeutung der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer für die beiden Abstimmungen sowie den Bestrebungen des Auslandschweizerdiensts zur Information und Mobilisierung derselben vgl. das Schreiben des Chefs der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, Botschafter Benedikt von Tscharner, vom 15. Juni 1992,* dodis.ch/56899*, sowie die Reaktion von Minister Bodenmüller vom 6. Juli 1992,* dodis.ch/60928.

nächsten Erweiterungsverhandlungen der EG teilzunehmen, hat der Bundesrat in kluger Voraussicht noch rechtzeitig sichergestellt, dass die Schweiz dort mitreden kann, wo Entscheide fallen, die sie so oder so betreffen. Ob und wann das derzeitige Integrationsziel des Bundesrates erreicht wird, hängt vom Verlauf der noch nicht begonnenen Beitrittsverhandlungen, vor allem aber vom Schweizer Volk ab, das in einigen Jahren, in Kenntnis der Vor- und Nachteile eines Beitritts, entscheiden wird.[7]

Vom EG-Beitritt unterscheidet sich das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum wie folgt: Die vom EWR nicht betroffenen Bereiche sind die Landwirtschaftspolitik, die Aussenwirtschaftspolitik, der gesamte Steuerbereich sowie die im Vertrag über die europäische Union (Vertrag von Maastricht) enthaltenen Entwicklungsbereiche der EG, nämlich hin zu einer Wirtschafts- und Währungsunion (gemeinsame Währung) und hin zu einer politischen Union (Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik). Mit dem EWR-Abkommen werden, im Unterschied zu einem EG-Beitritt, keine schweizerischen Gesetzgebungsrechte an übergeordnete Instanzen delegiert, und schliesslich ist das EWR-Abkommen kündbar, während der Austritt aus der EG zwar nicht unmöglich, aber in den Gründungsverträgen nicht vorgesehen ist.

Das *EWR-Abkommen,* das am 2. Mai dieses Jahres von den 19 EWR-Staaten und der EG in Portugal unterzeichnet wurde, ist ein Vertrag mit 129 Artikeln und zahlreichen Protokollen und Beilagen.[8] Es ist ein Vertrag, mit welchem die Vertragsparteien den Staatsbürgern der andern Vertragsparteien das Recht einräumen, unter den genau gleichen Bedingungen wie die Inländer Handel mit Waren und Dienstleistungen zu betreiben, zu investieren, sich niederzulassen und an Forschungsprojekten teilzunehmen. Die wirtschaftlichen und sozialen Freiheiten, die die EG-Staaten seit 35 Jahren nach und nach vereinbarten, werden mit dem EWR-Abkommen auch uns zur Verfügung gestellt.

Im Unterschied zum bisherigen Freihandelsregime umfasst das EWR-Abkommen auch den wichtigen Dienstleistungssektor, und beim Warenverkehr wird neu auch die Kommerzialisierung, nicht nur der Grenzübertritt, frei. Diese für die Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft notwendigen Verbesserungen können auf keinem andern Weg, weder durch autonome Massnahmen noch durch sektorspezifische Einzelverträge realisiert werden. Für Einzelverträge ist die EG nicht mehr zu haben und der Alleingang bedeutete wirtschaftliche Eigendiskriminierung. Wir können in der Schweiz noch soviel Verjüngungs- und Fitnessprogramme dürchführen, uns noch so stark öffnen und liberalisieren: wenn wir das im Alleingang tun, könnten zwar wir und unsere Nachbarn davon profitieren, die Unternehmen in der Schweiz jedoch – schweizerische oder ausländische – könnten nicht damit rechnen, von entsprechenden Freiheiten bei unsern Nachbarn zu profitieren. Unser Binnenmarkt wäre die Schweiz, der Binnenmarkt unserer Konkurrenten wäre Europa, inklusive der Schweiz.

Das den EWR-Freiheiten zugrundeliegende Recht ist das EG-Recht und wird für uns, via das Abkommen, zum EWR-Recht. Bei der Weiterentwicklung die-

7 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958*, sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

8 *Zur Pressemitteilung vom 2. Mai 1992 vgl.* dodis.ch/62914*. Zu den Details des Abkommens vgl. die* Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum *vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/61368.

ses Rechts können wir, auf Expertenebene und parallel zum ganzen EG-Entscheidungsprozess Einfluss nehmen. Wir können letztlich auch entscheiden, ob wir neues EG-Recht übernehmen wollen, wobei wir allerdings riskieren, dass ein negativer Entscheid unseren wirtschaftlichen Interessen schadet. Das EWR-Abkommen ist ein Assoziierungsvertrag. Die assoziierende EG hat sich vorbehalten, wie bisher alleine die erste Geige zu spielen, und die assoziierten EFTA-Staaten müssen sich darauf beschränken, Begleitmusik zu spielen. Aber auch dieser formelle, weniger befriedigende Teil des Vertrages, der bei einer Gesamtbeurteilung in Rechnung zu stellen ist, ist nicht so schlecht, dass er die wirtschaftlichen Vorteile des Abkommens auch nur annähernd aufwiegen könnte. Immerhin gibt es im EWR-Abkommen keine fremden Richter und wir können, wenn wir bereit sind eine Minderung wirtschaftlicher Freiheiten in Kauf zu nehmen, Änderungen des Abkommens verhindern.

Was wird entscheidend sein für den Ausgang der *Abstimmung über das EWR-Abkommen?* Vorerst ist wichtig, dass Informationen über den Vertrag vollständig, ehrlich und verständlich vermittelt und aufgenommen werden. Jeder Stimmbürger und jede Stimmbürgerin, ob Inlandschweizer oder Auslandschweizerin hat das Recht zu wissen, was das Abkommen für ihn oder sie konkret bedeutet, was sich im Alltagsleben verändert oder verändern kann. Jede Frage verdient eine Antwort, und unter diesem Motto hat das Integrationsbüro eine sehr umfassende Dokumentation, die die Informationsvermittlung erleichtern soll, erstellt.[9] Im Informationsstand des Integrationsbüros, zu dessen Besuch ich Sie hier in St. Gallen ganz herzlich einlade, finden Sie solche Dokumentationen und Bestellformulare. Seit einigen Tagen funktioniert auch von Bern aus ein Gratis-Informationstelefon mit der Nummer 155-32 32. 15 speziell ausgebildete Studenten beantworten, jeden Werktag zwischen 12.00–20.00 Uhr, einfachere Fragen direkt; komplexere Fragen werden zur Beantwortung an die Spezialisten der Bundesverwaltung weitergeleitet.[10]

Speziell für die 60% aller Auslandschweizer, die heute im EWR leben, bringt das Abkommen namhafte Veränderungen:

– Jede *Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit* ist nach Artikel 4 des Abkommens verboten.[11] Das bedeutet für Sie Auslandschweizer zum Beispiel keine Benachteiligung mehr beim Zugang zu Studienplätzen, kein Hintanstehen mehr bei der Stellensuche, keine Hindernisse mehr bei der Niederlassung für Nichterwerbstätige, die einer Krankenversicherung angehören und über genügend eigene Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen, kein Verlust mehr von Sozialversicherungsansprüchen bei einem Wohnsitzwechsel innerhalb des EWR. Im EWR erhalten Sie einen von den lokalen Gerichten zu schützenden Anspruch, nicht schlechter behandelt zu werden, als die Staatsangehörigen Ihres Aufenthaltsstaates. Mit anderen Worten, sie werden in Ihren Wohnsitzstaaten nicht mehr wie Auslandschweizer, sondern wie EG-Europäer behandelt.[12]

---

9 *Für die Informationsstrategie des Bundesrats und die zahlreichen Publikationen des Integrationsbüros zur EWR-Abstimmung vgl. DDS 1992, Dok. 30,* dodis.ch/60896.

10 *Zum Europa-Telefon vgl.* dodis.ch/62988 *sowie* dodis.ch/61186.

11 *Vgl.* dodis.ch/61638, *S. 557.*

12 *Vgl. dazu die Antwort des EDA vom 26. April 1991 auf die Frage 8 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats,* dodis.ch/62911, *Beilage.*

Die Schlagbäume an den Grenzen verschwinden mit dem EWR-Abkommen nicht. Das ist ab Januar 1993 nur zwischen EG-Staaten möglich, weil dort auch die Aussenzölle einheitlich sind (Zollunion), weil dort auch die Landwirtschaftsprodukte frei zirkulieren können, und weil dort auch bei der Warenbesteuerung die unerlässlichen Angleichungen stattfinden. Im EWR-Abkommen hat man sich aber geeinigt, *Erleichterungen bei der Warenabfertigung vorzunehmen und für die Grenzkontrolle von Personen auf die Beseitigung von Schikanen und Benachteiligungen hinzuwirken.* Wir werden aktiv darauf drängen, zum Beispiel in den Britischen Flughäfen Verbesserungen zu erwirken.

Der *freie Personenverkehr* zwischen der Schweiz und den übrigen EWR-Staaten wird nach Ablauf einer Übergangsfrist von 5 Jahren vollständig eingeführt.[13] Während der Übergangsperiode steht es den andern EWR-Ländern frei, die Bestimmungen des EWR-Abkommens im Gleichschritt mit den schweizerischen Liberalisierungsmassnahmen einzuführen. Verzögerungen sind allerdings nur dort statthaft, wo ihr Gastland heute schon Personenverkehrsbeschränkungen kennt, die mit jenen der Schweiz vergleichbar sind. Die Vertragsparteien haben sich hingegen verpflichtet, während der Übergangsperiode keine neuen Beschränkungen einzuführen.

Die EWR-Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 1992 enthält ein speziell den Auswirkungen auf die Auslandschweizer gewidmetes Kapitel betreffend die *Sozialversicherungen.*[14]

Dort steht unter anderem: «Wegen der kaum abschätzbaren finanziellen Folgen des EWR (bedingt durch die nötige Öffnung der FV auch für alle EWR-Bürger) wird die FV *auslaufen* müssen, d. h. vom Tag des Inkrafttretens des EWR-Abkommens an werden keine Neubeitritte mehr zugelassen werden können».[15] Diese Feststellung hat kritische Reaktionen ausgelöst, die in Bern durchaus gehört wurden und ernst genommen werden.[16] Lassen Sie mich dazu folgendes sagen: Die Abschaffung der freiwilligen Versicherung für Auslandschweizer ist nicht eine rechtlich zwingende Konsequenz des EWR-Abkommens. Im Parlament wird zurzeit, in Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung, noch einmal sehr genau geprüft, ob nicht doch eine Möglichkeit besteht, das freiwillige Versicherungssystem in der einen oder andern Form fortzuführen, ohne dass dadurch die Bundeskasse unverhältnismässig belastet würde. Dies gilt insbesondere für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen ausserhalb des EWR, aber auch für schweizerische Arbeitnehmer, die wegen einer vorübergehenden Beschäftigung bei einem ausländischen Arbeitgeber in einem EWR-Land ihrer Versicherungsmitgliedschaft verlustig gehen würden.[17] Der Präsident der Auslandschweizer-Organisation hat

13 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1800.

14 Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum *vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/61368*, S. 256–258.*

15 *Vgl.* dodis.ch/61368*, S. 430–432.*

16 *Vgl. dazu bspw. das Schreiben des Präsidenten der Auslandschweizer-Organisation, Walther Hofer, an den Vorsteher des EDI, Bundesrat Flavio Cotti, vom 16. April 1992,* dodis.ch/63369.

17 *Entgegen des Vorschlags des Bundesrats, die freiwillige AHV im Rahmen der Eurolex-Anpassungen weltweit abzuschaffen, beschloss das Parlament die freiwillige AHV ausserhalb des EWR und für bestimmte Personengruppen weiterzuführen. Für eine Zusammenfassung der parlamentarischen Diskussionen und für den weiteren Verlauf der Diskussion zur freiwilligen AHV vgl. die Notiz von Minister Bodenmüller vom 26. Oktober 1992,* dodis.ch/62912*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2400*. Zur Eurolex-Debatte im Parlament vgl. DDS 1992, Dok. 39,* dodis.ch/60990.

den National- und Ständeräten eine vollständige Dokumentation zur Verfügung gestellt, die nicht ohne Auswirkung auf die zur Zeit stattfindenden Beratungen sein dürfte.[18] Im Vertrauen kann ich Ihnen sagen, dass ich zum Beispiel meinen Verwandten im süddeutschen Raum dringend empfohlen habe, noch vor Jahresende ihre volljährigen Kinder bei der freiwilligen AHV anzumelden. Denn wer einmal Mitglied geworden ist, kann diese Mitgliedschaft in aller Regel nicht mehr verlieren. Schliesslich möchte ich Sie speziell in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass Sie seit dem ersten Juli dieses Jahres auch Referendumsbegehren auf dem Korrespondenzweg, von Ihrem Wohnort aus unterzeichnen können. Der Zug des Verlusts der freiwilligen AHV/IV für Auslandschweizer ist also noch keineswegs endgültig abgefahren.

Für den Ausgang der EWR-Abstimmung werden aber nicht nur persönliche Interessen, sondern auch, wahrscheinlich sogar vorwiegend, die *schweizerischen Gesamtinteressen* ausschlaggebend sein. Auf die Beurteilung dieser Interessen konzentriert sich zurzeit die in der Schweiz heftig geführte politische Auseinandersetzung. Erlauben Sie mir hierzu ein paar allgemeine Bemerkungen, und zwar mit dem einzigen Ziel, Missverständnisse zu beseitigen und einer objektiven Entscheidfindung dienlich zu sein. Roger de Weck hat kürzlich in einem Leitartikel des Tagesanzeigers ganz ähnlich argumentiert.[19]

1. Nur ein *ehrlicher und fairer Abstimmungskampf* kann dem Schweizer Stimmbürger helfen, die aus seiner Sicht richtige Entscheidung zu treffen. Persönliche Angriffe gegen führende Integrationsgegner sind ebenso inakzeptabel wie Unterstellungen, wonach Befürworter der vom Bundesrat festgelegten Integrationspolitik gottlose Landesverräter seien. Glauben Sie mir, Patrioten, die sich mit der schwierigen Europafrage nicht leicht tun, gibt es sowohl bei den Europabefürwortern als auch bei den Europagegnern.

2. Ob das Volk am 6. Dezember ja oder nein zum EWR-Abkommen sagt, wird nichts daran ändern, dass die *EG unser Nachbar* bleibt. Wir können es uns also auf keinen Fall leisten, die EG schlicht aus unserer Optik auszublenden. Die Vorstellung, die Schweiz könne im Alleingang einfach weitermachen wie bisher, ist unrealistisch, falsch. Die Schweiz kann sich nicht von europäischen Veränderungen ausklammern. Und die Erwartung, dass die vom heutigen Grenzschutz profitierenden Branchen und Unternehmen vor Strukturveränderungen geschützt wären, ist ebenfalls unrealistisch. Wie auch immer die Entscheidung am 6. Dezember ausfallen wird: interne Massnahmen zur Abfederung des unerlässlichen Strukturwandels werden unumgänglich sein.

3. Niemand und *nichts zwingt die Schweiz, dem EWR oder der EG beizutreten.* In meinen Brüsseler Jahren während der EWR-Verhandlung[20] habe ich immer wieder erlebt, wie wenig sich die Gemeinschaft um die Zukunft der Schweiz, im

18 *Für die Dokumentation von Walther Hofer und weitere Unterlagen zum Lobbying der Auslandschweizer-Organisation in dieser Sache vgl. die Dossiers* CH-BAR#J2.230#2012/96#187* (6102) *und* CH-BAR#J2.230#2012/96#192* (61030).

19 Roger de Weck: «Schweiz und Europa: Die Angst ist ein schlechter Ratgeber», in: Tagesanzeiger vom 7. August 1992.

20 *Botschafter Spinner hatte vor seiner Ernennung zum Chef des Integrationsbüros EDA/EVD von 1989 bis 1992 als Botschaftsrat bei der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel gearbeitet.*

positiven oder im negativen Sinn, kümmert. Der in der schweizerischen Integrationsdebatte hin und wieder erweckte Eindruck, eine böse, zentralistisch organisierte Grossmacht namens EG setze alles daran, sich die Schweiz einzuverbleiben, ist schlicht falsch. Es gibt kein Diktat aus Brüssel, es gibt nur klare Bedingungen für jene die mit der EG einen Vertrag abschliessen wollen oder für jene die ihr beitreten wollen. Noch einmal: Niemand, sicher nicht die EG und ihre Mitgliedstaaten, zwingen die Schweiz zum Glück oder zum Unglück.

4. Ob EWR, ob EG-Beitritt oder ob Alleingang, es ist in allen Fällen wichtig, dass wir die uns schon geographisch umfassende *EG richtig einschätzen.* Noch immer gibt es viele Schweizer, die darauf setzen, dass die Gemeinschaft scheitert. Das sind zum Beispiel jene, die Schadenfreude zeigten, als eine knappe Mehrheit des Dänischen Volkes nein zum Vertrag über die Europäische Union, und nicht etwa zur EG-Mitgliedschaft oder gar zum Europäischen Wirtschaftsraum, sagte.[21] Es hat zwar in der Geschichte der europäischen Einigung immer Krisen gegeben, und es wird sie auch in Zukunft geben. Aber gerade die immer wieder bestandene Krisenbewältigung hat gezeigt, dass die EG als langfristiger Einigungsprozess auf Erfolgskurs bleibt. Zu lange war es in der Schweiz Mode, die Gemeinschaft anhand ihrer politischen Zwiste zu kritisieren, anstatt zu erkennen, dass die Anstrengungen und Windungen für Friede und Wohlstand in Europa eine Gemeinschaft begründeten, die auf Fels und nicht auf Sand gebaut ist. In der europäischen Integration wird es noch viele Höhepunkte und Rückschläge geben, aber der Einigungsprozess steht erst am Anfang und nicht, wie einige in der Schweiz noch meinen, kurz vor dem Schluss.

5. Möglicherweise ist das europäische *Integrationstempo,* begünstigt durch die machtpolitischen Veränderungen seit dem Fall der Berliner Mauer, begünstigt auch durch das gute Verständnis des rasch vorwärtsdrängenden Paars Mitterrand/Kohl, für viele Europäer, und für sehr viele Schweizer, etwas schnell. Es stimmt zwar, dass wir unser eigenes Tempo haben, und dass Langsamkeit sich lohnt, Beständigkeit und Sicherheit schafft. Manchmal ist aber zaudern und Behäbigkeit auch mit hohen Kosten verbunden. Eine vollständige Öffnung des EG-Binnenmarktes wird uns mit grosser Wahrscheinlichkeit nach dem 6. Dezember nicht mehr offeriert, und auch die Beitrittsbedingungen werden wohl immer härter, immer politischer.

6. Und schliesslich sollten wir uns hüten, unser Urteil über das EWR-Abkommen aufgrund allzu kurzfristiger Überlegungen zu bilden. Natürlich ist es für unsere Unternehmer wichtig zu wissen, ob sie schon nächstes Jahr von der Schweiz aus mit gleich langen Spiessen wie ihre europäischen Konkurrenten wirtschaften können, oder ob sie neue Standort- und Investitionsentscheide zu treffen haben. Natürlich ist es wichtig zu wissen, ob die Preise nächstes Jahr eher sinken, ob die Arbeitslosigkeit, das Zinsniveau und die Inflation weiter steigen, oder ob mit einem Prozent Zusatzwachstum gerechnet werden kann. Doch es sind wohl nicht solche Prognosen, die, und die Ökonomen mögen mir verzeihen, des öftern das Vorzeichen wechseln, allein ausschlaggebend sein dürften für staatspolitische Grundsatzentscheide. Im Grunde geht es doch um die *langfristig bedeutende Frage, ob wir eine Schweiz wollen, die sich im Rückspiegel etwas vorgaukelt, oder aber*

21 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 10 des schweizerischen Botschafters in Kopenhagen, Daniel Dayer, vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/63028.

ob wir genügend Kraft haben, für unsere Kinder und Enkel eine Schweiz vorzubereiten, die sich öffnet, in der europäischen Zukunft erneuert und bestätigt und den Wettbewerb in keiner Beziehung fürchtet.

Diese paar Bemerkungen sollen Ihnen zeigen, von welchen Gedanken sich der schweizerische Bundesrat leiten liess, als er in diesem Frühjahr seine integrationspolitischen Entscheide traf.[22] Vielen von uns geht es ähnlich: Im Herzen sind wir verbunden mit der alten Schweiz. Wir möchten sie für immer so bewahren wie sie ist. Wenn wir jedoch nachdenken, mit offenen Augen über die Grenzen nach Europa blicken, so kommen Zweifel auf, ob es doch wohl nicht besser wäre, wenn wir unsere Zukunftschancen durch mitmachen, anstatt durch isolieren, in die eigenen Hände nehmen würden. Das EWR-Abkommen ist in den Augen des Bundesrates ein entscheidender Schritt in diese Richtung.

Diese integrationspolitische Standortbestimmung wäre nicht vollständig, liebe Auslandschweizer und liebe Auslandschweizerinnen, wenn ich Ihnen verschweigen würde, dass der Bundesrat die sicherheitspolitische Situation in Europa alles andere als rosig beurteilt.[23] Zwar hat sich das Risiko apokalyptischer Grosskriege in Gesamteuropa drastisch reduziert. Die Gefahr jedoch, dass sich die zahlreichen Krisen- und Kriegsherde in Mittel- und Osteuropa, aber auch an der Grenze zum islamischen Raum, zu einem Flächenbrand ausweiten, ist keineswegs gebannt. Gegen derartige Gefahren braucht es europäische Systeme der Friedenssicherung, der Kriegsverhinderung und der Kriegsbeendung. Die Schweiz hat hierzu Mittel die ohne weiteres «europanützlich» wären. Wir dürfen nicht nachlassen, mit Aktionen und allen Mitteln zugunsten jener zu wirken, die noch nicht in Frieden zusammenleben und mit Solidaritätsbeiträgen für jene zu sorgen, die die Folgen der vergangenen Misswirtschaft nicht ohne unsere massive Hilfe überwinden können.

22 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 15,* dodis.ch/57333, *und Dok. 18,* dodis.ch/58958.

23 *Zur sicherheitspolitischen Lage in Europa vgl. DDS 1992, Dok. 34,* dodis.ch/61955*; Dok. 46,* dodis.ch/61100*; sowie Dok. 62,* dodis.ch/61267.

39

dodis.ch/60990 *Auszug*

Sitzung des Ständerats vom 24. August 1992[1]

EWR. ANPASSUNG DES BUNDESRECHTS (EUROLEX)

[Bern,] 24. August 1992

Präsidentin:[2] Nach intensiven Vorbereitungen stehen wir nun am Beginn der für unser Land folgenreichen Integrationsdebatte. Es gilt, die Stellung der Schweiz in Europa neu zu definieren. Zum besseren Verständnis weise ich allfällige Zuhörer auf den Tribünen darauf hin, dass gemäss Absprache zwischen den Räten der Nationalrat mit der Beratung des EWR-Abkommens beginnt,[3] während der Ständerat die in der Folge eines Ja zum EWR notwendigen Anpassungen des Schweizer Rechts an das EG-Recht berät. In der Herbstsession werden dann die Rollen vertauscht.[4]

Bei uns geht es bei dieser sogenannten Eurolex-Übung um mehrere Dutzend Gesetzesrevisionen. Anstelle der üblichen Eintretensdebatten wollen wir uns und Ihnen einen Überblick über die bisherigen Beratungsergebnisse in den Kommissionen verschaffen. Es werden daher der Reihe nach die jeweiligen Präsidenten der ständigen Kommissionen, zuerst diejenigen der Aussenpolitischen Kommission und der Staatspolitischen Kommission, die Ergebnisse der bisherigen Arbeit schildern. Anschliessend erteile ich Herrn Bundesrat Koller das Wort zu einigen einleitenden Erläuterungen. Dann erst gehen wir zu den einzelnen Geschäften über, und dort werden dann wieder alle Ratsmitglieder das Wort erhalten.

Wir haben zwar eine sorgfältige Arbeit zu leisten, aber auch die sorgfältigsten Arbeiten sollten einmal beendet werden. Diese hier sollte – Sie kennen die internationalen Zusammenhänge – bei entsprechender Selbstdisziplin auch in geraffter Zeit bewältigt werden können. Ich vertraue wie stets auf die Qualität Ihrer Arbeit.

---

1 Amtl. Bull. SR, 1992, I, S. 633–641. *Das Protokoll wurde im Amtlichen Bulletin des Ständerats veröffentlicht. Der Ständerat behandelte an einer Sondersession im August 1992 unter der Geschäftsnummer 92.057 die* Botschaft I über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht (Zusatzbotschaft I zur EWR-Botschaft) *vom 27. Mai 1992,* dodis.ch/62245, *sowie die* Botschaft II über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht (Zusatzbotschaft II zur EWR-Botschaft) *vom 15. Juni 1992,* dodis.ch/62247. *Für die Verabschiedung durch den Bundesrat vgl. die BR-Prot. Nr. 1016 vom 27. Mai 1992 und Nr. 1145 vom 15. Juni 1992 in den Dossiers* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1019* (4.10prov.) *bzw.* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1020* (4.10prov.). *In den 50 Schlussabstimmungen zu den verschiedenen Gesetzesrevisionen im Zusammenhang mit dem Eurolex-Paket stimmten beide Räte am 9. Oktober 1992 sämtlichen Vorlagen zu, vgl. Amtl. Bull. NR, 1992, V, S. 2218–2230, sowie Amtl. Bull. SR, 1992, V, S. 1070–1079. Für weitere Dokumente zum Eurolex-Paket vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2172.

2 *Ständerätin Josi Meier.*

3 *Für die Beratung des EWR-Abkommens im Nationalrat in der Sondersession 1992 vgl. die Eintretensdebatte vom 24. August 1992,* dodis.ch/61177.

4 *Der Nationalrat beriet die Eurolex-Vorlage während mehreren Sitzungstagen der Sonder- und Herbstsession 1992. Der Ständerat beriet das EWR-Abkommen in der Herbstsession 1992.*

Cavelty, Berichterstatter der APK: Als Präsident der Aussenpolitischen Kommission unseres Rates möchte ich Ihnen, wie Sie gehört haben, einen kurzen Überblick über den Stand der Beratungen in unserer Kommission geben. Es handelt sich hierbei um einen Zwischenstand, denn die Beratungen werden voraussichtlich erst am 7. und 8. September 1992 abgeschlossen.[5]

[…][6]

Mit dem Eurolex-Programm – es umfasst bekanntlich 61 Gesetzesänderungen, 9 allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie zahlreiche Verordnungen, über die wir nicht zu befinden haben – vollziehen wir die grösste Rechtsrezeption, die unser Land je erlebt hat. Wir erfüllen damit unsere mit dem EWR-Abkommen verbundenen vertraglichen Verpflichtungen.[7]

[…][8]

Die Aussenpolitische Kommission sprach sich anlässlich ihrer Sitzung vom 6./7. Juli 1992 einstimmig – d. h. mit 12 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen – für ein Eintreten auf das EWR-Abkommen aus.[9] Ausgangspunkt für diese Entscheidung war die unbestrittene Erkenntnis, dass die Schweiz eine neue Lösung suchen muss, auch wenn uns die Fortsetzung des heutigen Zustandes behagen würde. Denn einerseits stehen wir ab nächstem Jahr vor einer verstärkten EG mit einem umfassenden Binnenmarkt, der auch ohne uns zustande gekommen ist, und anderseits nimmt die Bedeutung der EFTA mit der Reduktion ihrer Mitgliedstaaten immer mehr ab.

Im heutigen Zeitpunkt und in der gegenwärtigen aussenpolitischen Lage kann nach der Überzeugung unserer Kommission nur der EWR-Vertrag der Schweiz den ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt verschaffen, ohne dass wir der EG beitreten müssen. Der EWR-Vertrag ist ein eigenständiges Abkommen und verpflichtet nicht zum EG-Beitritt. Er kann durchaus als ein auf längere Dauer angelegtes Abkommen betrachtet werden, was dem Willen eines Teils unserer Kommission entspricht, während ein anderer Teil der Kommission ihn eher als Zwischenetappe auf dem Weg zur EG betrachtet.[10]

Dies jedoch im Wissen, dass dadurch ein eventueller späterer EG-Beitritt in keiner Weise präjudiziert wird, sondern einer erneuten Zustimmung von Volk und Ständen bedürfte.

Der EWR-Vertrag hat nichts mit dem GATT und nichts mit Maastricht zu tun; er klammert die Landwirtschaft aus und berührt weder die Aussen- noch die Sicherheitspolitik noch die Steuerhoheit unseres Landes.[11]

---

5 *Die Aussenpolitische Kommission des Ständerats behandelte das Eurolex-Paket zusammen mit dem EWR-Abkommen. Für die Diskussion in der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 7. und 8. September 1992 vgl.* dodis.ch/60897.

6 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

7 *Für das EWR-Abkommen vgl. Anhang 2 der* Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum *vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/61368.

8 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

9 *Für das Kommissionsprotokoll vgl.* dodis.ch/60893.

10 *Zur Frage des schweizerischen EG-Beitritts vgl. DDS 1992, Dok. 15,* dodis.ch/57333, *und DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958, *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

11 *Zur Landwirtschaft und zum GATT vgl. DDS 1992, Dok. 1,* dodis.ch/62343. *Für eine Analyse des Maastricht-Gipfels aus einer sicherheitspolitischen Perspektive vgl.* dodis.ch/62699.

Die Vorsteher des EDA und des EVD, Bundespräsident René Felber (links) und Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz während der EWR-Sondersession im Nationalrat vom 24. August 1992 im Bundeshaus in Bern, dodis.ch/63363 (CH-SNM LM-179763.1).

Nach dem Eintretensentscheid hat sich die Kommission auch bereits mit einem Teil der materiellen Bestimmungen des EWR-Abkommens auseinandergesetzt. Das Abkommen fördert eine notwendige Deregulierung, verbessert die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und verstärkt den Wettbewerb. Dies alles haben Bundesrat und Parlament bereits anlässlich des letzten Aussenwirtschaftsberichtes[12] – allerdings unabhängig vom EWR – auf ihre Fahnen geschrieben. Im institutionellen Bereich wurden nicht alle Verhandlungsziele erreicht,[13] doch ist man der Ansicht, dass ein Alleingang neue Verhandlungen und neue Konzessionen zur Folge hätte, insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich. Mehr Vorteile als mit dem EWR wären deshalb nicht zu erreichen.

Schliesslich betonte unsere Aussenpolitische Kommission aus voller Überzeugung auch die idealistische Komponente des EWR. Dies mit dem Hinweis auf die Erkenntnis, dass ein engeres Zusammengehen der Länder und Nationen das Grundanliegen allen europäischen Strebens nach einem dauerhaften Frieden fördert, ein Grundanliegen, dem sich die Schweiz besonders verpflichtet fühlt.

12 *Für den* Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 91/1+2 *vgl.* dodis.ch/57780.

13 *Für den institutionellen Bereich des EWR vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1886.

[…][14]

Rhinow, Berichterstatter der SPK: Die Staatspolitische Kommission unseres Rates hatte sich einerseits mit den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (Art. 20 und 21)[15] zu befassen, andererseits mit drei Eurolex-Geschäften des ersten Paketes (Botschaft 92.057 I),[16] nämlich dem Bundesbeschluss über Aufenthalt und Niederlassung der Staatsangehörigen von Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, dem Bundesbeschluss über die Änderung des Publikationsgesetzes und dem Bundesbeschluss über die Änderung des Beamtengesetzes.

Was die Eurolex-Geschäfte anbetrifft, so kann ich mich kurz fassen. Die Kommission hat im wesentlichen alle drei Vorlagen gutgeheissen und stellt Ihnen entsprechende Anträge.[17] Es sind keine Aspekte aufgetreten, die das EWR-Unterfangen in Frage zu stellen vermöchten. Ich persönlich werde morgen früh den Ausländer-Bundesbeschluss vertreten, während die beiden anderen Vorlagen von Herrn Kollege Frick vorgestellt werden. Das Schwergewicht der bisherigen Beratungen lag bei den erwähnten Übergangsbestimmungen, die die Frage des Referendumsausschlusses bei den Eurolex-Beschlüssen sowie die Mitwirkung der Kantone regeln.

[…][18]

Die Kommission hat zudem beschlossen, einen Passus in die Übergangsbestimmungen aufzunehmen, welcher den Vorrang des EWR-Rechts klar verankert. Bund und Kantone sollen dafür sorgen, dass das EWR-Abkommen verwirklicht und entgegenstehendes Landesrecht, das den völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht entspricht, nicht angewendet wird. Der Bundesrat hatte davon abgesehen, einen solchen Vorrang zu verankern. Sie finden die entsprechenden Erwägungen in der Botschaft zum EWR-Abkommen.[19] Ich wiederhole sie hier nicht. In der Tat ist es aus rechtlichen Gründen nicht notwendig, diesen Vorrang zu verankern, weil er selbst im EWR-Abkommen sowie in weiteren Rechtsquellen ausdrücklich enthalten ist. Es schien der Kommission jedoch geboten, einen solchen «Vorrangartikel» dann aufzunehmen, wenn das Referendum bei den Eurolex-Geschäften zugelassen wird. Damit kann dem Vorwurf entgegengetreten werden, das nachträgliche Referendum bedeute eine Mogelpackung, es spiegle ein Mitwirkungsrecht des Volkes vor, welches gar nicht existiere. Bundesrat und Kommission sind sich darin einig, dass dieser Vorrang des EWR-Rechts in jedem Falle gilt. Wird gegen ein Anpassungsgesetz das Referendum erfolgreich ergriffen, so ändert dies nichts an der Geltung von unmittelbar anwendbarem EWR-Recht. Je grösser indessen der schweizerische Gestaltungsspielraum ist, desto bedeutungsvoller erscheint diese Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes.

---

14 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

15 *Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wurden in der EWR-Botschaft vom 18. Mai 1992 vorgelegt, vgl.* dodis.ch/61368, *S. 543–544.*

16 *Vgl.* dodis.ch/62245.

17 *Für die Diskussion in der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 13. August 1992 vgl.* dodis.ch/63080.

18 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

19 *Vgl.* dodis.ch/61368, *S. 87–93, sowie S. 433–437.*

Von links: Die Staatssekretäre Franz Blankart (EVD) und Jakob Kellenberger (EDA) sowie der Chef des Integrationsbüros, Botschafter Bruno Spinner, während der EWR-Sondersession im Nationalrat im Bundeshaus in Bern, dodis.ch/63364 (CH-SNM LM-179780.1).

[…][20]

Jagmetti, Berichterstatter der WAK: Viele Gesetze, aber keine Überschreitung der Grenzen, die wir sonst unserem Rechtssystem setzen. So könnte man das Ergebnis der Beratungen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben zu den Eurolex-Vorlagen zusammenfassen.[21] Ich meine das so: Wir haben kleinere und grössere Anpassungen auf der Stufe Gesetzgebung vorzunehmen; wir haben in diesem Sachbereich in der laufenden Session acht Gesetze zu ändern und ein neues zu erlassen. Eine ähnliche Aufgabe erwartet uns in der Herbstsession. Wir haben dabei auch wichtige Entscheide zu treffen. Aber wir müssen nicht von unserer Wertordnung abweichen. Wir müssen keinen Systemwechsel vornehmen. Wir können uns selbst treu bleiben. Das gilt insbesondere für den verfassungsrechtlichen Rahmen, den wir mit diesen Vorlagen beachten, wenn ich jetzt von der Referendumsfrage absehe. Die Vorlagen stehen weder zur Rechtsgleichheit noch zu den Freiheitsrechten im Widerspruch. Sie verletzen auch die Umschreibung der Staatsaufgaben nicht, wie sie unsere Verfassung durch Erteilung von Gesetzgebungsaufträgen vornimmt. Wir können uns – dies das äussere Zeichen dafür – in den Ingressen auf die Sachbestimmungen der Bundesverfassung abstützen.

20 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

21 *Für die Diskussion in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 2. und 3. Juli bzw. 13. August 1992 vgl.* dodis.ch/63083 *sowie* dodis.ch/61049.

Das zeigt alles in allem, dass wir uns nicht einer Ordnung, die uns fremd ist, unterstellen. Der EWR soll ja liberalisieren und keine neuen Schranken aufbauen. Der Vertrag selbst und die Eurolex-Vorlagen dienen der Verwirklichung der vier Freiheiten, wie sie für den gemeinsamen Markt gelten. Die Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse der EG sollen die Wettbewerbsbedingungen vereinheitlichen. So wird Freiheit durch Vorschriften geschaffen. Das tönt widersprüchlich. Beim Blick auf die achtzehn Ordner voller Regeln, die den Acquis communautaire ausmachen, fragen wir Schweizer uns schon, ob denn zur Gewährleistung eines Binnenmarktes so viel Reglementierung notwendig sei. Wir haben darüber heute nicht zu entscheiden, sondern werden die Grundsatzfrage unserer Beteiligung an dem, was die zwölf EG-Staaten geschaffen haben, im September beurteilen.[22] Einstweilen geht es darum, die Richtlinien in nationales Recht umzusetzen und die Bundesgesetze den im EWR unmittelbar geltenden Verordnungen anzupassen.

[…][23]

Erlauben Sie mir anschliessend an diese kurze Inhaltsangabe, zu der Sie morgen und am Donnerstag entsprechende Ausführungen hören werden,[24] auf drei Fragen hinzuweisen, mit denen wir uns im Rahmen von Eurolex nicht zu befassen haben, die aber von solcher Tragweite sind, dass sie trotzdem nicht stillschweigend übergangen werden können:

1. Unser Steuersystem können wir – von den Zöllen und von den Alkoholabgaben abgesehen – unverändert beibehalten. Deshalb finden wir auch keine diesbezüglichen Anträge im Rahmen der beiden Eurolex-Botschaften. Es wird unsere nationale Aufgabe sein, die Abgabenordnung so auszugestalten, dass wir uns im Wettbewerb mit anderen Produktions- und Dienstleistungsstandorten dann auch behaupten können. Im übrigen werden wir bei der Vorlage über die Neuordnung der Bundesfinanzen die Umwandlung gewisser Einfuhrabgaben in interne Abgaben zu beraten haben und, wie ich schon angedeutet habe, beim Alkoholgesetz die Anpassung der Abgaben an das EWR-Abkommen regeln müssen. Aber im ganzen wird unser Steuersystem nicht in den EWR-Vertrag einbezogen.

2. Anders verhält es sich mit zwei anderen Fragen, die ich kurz erläutern möchte, nämlich der Frage des Kartellrechts und der Frage der öffentlichen Märkte. Das Wettbewerbsrecht beschäftigt uns deshalb nicht im Rahmen von Eurolex, weil unmittelbar geltende Regeln des EWR-Vertrages hier Platz greifen. Der EWR-Vertrag wird in dieser Beziehung – anders als bei den uns beschäftigenden Eurolex-Vorlagen – einen Systemwechsel zur Folge haben. Während wir in der Schweiz nach der verfassungsrechtlichen Vorgabe zu den Kartellen eine Missbrauchsgesetzgebung erlassen haben, gilt in der EG – und nach dem Vertrag auch im EWR – das Kartellverbot. Allerdings erfassen die entsprechenden Regeln des EWR-Vertrages nur solche Verhaltensweisen, die sich auf dem Markt zwischen EFTA- und EG-Staaten auswirken. Wettbewerbsbeschränkende Praktiken, die ausschliesslich Folgen in der Schweiz haben, werden nach wie vor von unserem nationalen Kartellgesetz

22 *Der Ständerat diskutierte das EWR-Abkommen in der Herbstsession ab dem 22. September 1992 und beschloss am 9. Oktober 1992 mit 39 zu 4 Stimmen die Annahme des Abkommens, vgl. Amtl. Bull. SR, 1992, V, S. 1080.*

23 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

24 *Für die Fortsetzung der Beratung in der Augustsession des Ständerats vgl. Amtl. Bull. SR, 1992, IV, S. 654–739.*

erfasst. Eine Eurolex-Vorlage erübrigt sich demgemäss, weil der internationale Bereich den direkt anwendbaren Regeln des EWR-Vertrages untersteht. Dieses strengere EG-Kartellrecht wird durch eine Reihe von Freistellungsmöglichkeiten gemildert. Konzerninterne Absprachen werden ohnehin nicht erfasst. Ferner sind Fälle von geringer Bedeutung ausgenommen. Hinsichtlich der marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens besteht im Gegensatz zum Kartellrecht auch im EWR kein Verbot. Unzulässig ist hier im nationalen wie im internationalen Bereich der Missbrauch. Unternehmenszusammenschlüsse werden meldepflichtig, wobei die Überwachungsbehörde entscheidet, ob sie zulässig sind oder nicht. Der Fall Nestlé/Perrier zeigt übrigens, dass nicht die Genehmigung des EWR-Vertrages abgewartet wurde, sondern dass die EG-Behörden nach geltendem Recht entschieden, da ein französisches Unternehmen miteinbezogen war.[25]

Für die Anwendung des EWR-Rechts im Kartellbereich sind zwei Organe zuständig, und zwar nicht kumulativ, sondern alternativ – man nennt das offenbar das «one-stop-shop-system» –, und zwar entweder die EG-Behörden, nämlich die Kommission, oder die neu zu schaffende EFTA-Aufsichtsbehörde, die schon heute unter ihrer englischen Abkürzung ESA (EFTA Surveillance Authority) besser bekannt ist. Es wird also nicht eine neue gemeinsame EWR-Behörde als Überwachungsbehörde für diesen Zweck geschaffen, die Anwendung des Wettbewerbsrechts wird vielmehr auf zwei Pfeiler abgestützt, entweder EG- oder EFTA-intern (wobei ich Ihnen die Abgrenzung der Kompetenzen hier erspare; Sie lesen das in der Botschaft). Das Ganze ist ziemlich kompliziert. Im übrigen sei dazu bemerkt, dass wir auch hier vielleicht das Verhandlungsziel nicht ganz erreicht haben, das wir uns als optimale Lösung gesetzt hätten, aber insgesamt scheint die Frage zweckmässig gelöst.

Ich wollte Sie auf das Kartellrecht hinweisen, weil es von grosser Bedeutung ist, obwohl es uns bei der Eurolex-Gesetzgebung nicht beschäftigt.

3. Dasselbe trifft für die öffentlichen Aufträge zu.

Für die Zulassung zu Bauleistungen und Warenlieferungen an öffentliche Unternehmen erklärt der EWR-Vertrag zwei Richtlinien über Bauaufträge, eine Richtlinie über Lieferaufträge und eine Richtlinie über die Auftragsvergabe in den Bereichen Wasser, Energie und Transporte sowie Telekommunikation, als anwendbar.

[…][26]

Onken, Berichterstatter der WBK: Die Eurolex-Vorlage hat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur keine Probleme aufgegeben, kein Kopfzerbrechen verursacht. Wir hatten drei Vorlagen zu behandeln, und in allen drei Politikbereichen ist die Schweiz längst nach Europa unterwegs, so dass diese Anpassungen schlank, wenngleich nicht immer ohne Kosten, vollzogen werden können. Alle drei Projekte sind einstimmig genehmigt worden.[27]

[…][28]

---

25 *Für die Kritik an der Arbeitsweise der Wettbewerbsbehörden der EG bei der Übernahme Perriers durch Nestlé vgl.* dodis.ch/63074.

26 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

27 *Für die Diskussion in der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats vom 20. August 1992 vgl.* dodis.ch/63084.

28 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

Huber, Berichterstatter der SGK:[29] Der Vertrag über den EWR ist ein völkerrechtlicher Vertrag zur Errichtung eines europäischen Binnenmarktes. Die Schweiz ist im Rahmen der EFTA einer der Vertragspartner. Grundlage des EWR ist die Übernahme des Acquis communautaire der EG.

[…][30]

Zu unseren Erkenntnissen: Entgegen gewissen Behauptungen und Befürchtungen kann erstens gesagt werden, dass die soziale Dimension im EWR durchaus vorhanden ist. Vor der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge hat sich Frau Margrit Meier, Sekretärin des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und Nachfolgerin des Herrn Kappeler, der offenbar das individuelle «opting out» ausgeübt hat, wie folgt vernehmen lassen: «Was bedeutet das für die Schweiz? Es bedeutet vor allem eines: dass wir keine Angst vor dem sozialen Europa haben müssen. Wir können unser Sozialversicherungssystem beibehalten und weiter ausbauen, wie wir wollen. Von der Freizügigkeit im Sozialversicherungsbereich profitieren Gastarbeiter und Gastarbeiterinnen, Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen.»[31]

Zum zweiten haben wir festgestellt, dass die Anpassungen an den zu übernehmenden und den ach so verteufelten Acquis communautaire relativ gering sind. Das besagt, dass wir sozial-, arbeits- und gesundheitsrechtlich durchaus europäisches Niveau haben. An einigen Orten sind wir mit der etwas langsameren direkten Demokratie sogar zu fortschrittlicheren Lösungen gekommen als andere mit ihren einfacheren Parlamenten.

Zum dritten haben wir erkannt, dass die Anpassung an den Acquis communautaire Dinge aufgreift, die bei uns oben auf der Traktandenliste stehen. Ich denke an die Gleichstellung von Mann und Frau im jeweiligen nationalen Krankenversicherungssystem.

Das alles – Sie gestatten mir, das am Schluss zu sagen – hat mich persönlich in meiner Optik bestätigt. Der EWR ist für uns die Chance, für einen wahrhaft kleinen politischen Preis beachtliche wirtschaftliche Vorteile zu erhalten, ohne dass unsere Identität als Volk und Staat auch nur im entferntesten gefährdet ist. Der EWR liegt auf der Linie des vom Souverän angenommenen Freihandelsabkommens aus dem Jahre 1972,[32] wobei der heute zu machende Schritt allerdings unvergleichlich grösser ist. Erinnern wir uns daran: Das Freihandelsabkommen war während Jahrzehnten der Motor der schweizerischen Volkswirtschaft. Ich meine: Wir dürfen vom EWR mehr erwarten, wenn wir diese Chance nützen.

Schallberger, Berichterstatter der UREK: Für die Vorbereitung der Arbeiten, die das Parlament im Rahmen der Unterordnung des schweizerischen Rechts unter das europäische Recht zu leisten hat, erhielt die Kommission für Umwelt, Raum-

29 *Für die Diskussion in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 29. Juni bzw. 19. August 1992 vgl.* dodis.ch/63087 *bzw.* dodis.ch/63088.

30 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

31 *Margrit Meier hielt an der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 4. Juni 1992 ein Referat zum Thema* «Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes für die Schweiz», *Archiv SKOS, Mitgliederversammlungen 1990–1992.*

32 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Freihandelsabkommen mit der EWG, dodis.ch/T2064.

planung und Energie (UREK) zwei Politikbereiche zugeteilt: das Umweltschutzgesetz mit flankierendem Recht und die Energiegesetzgebung.

[…][33]

Ich kann mir allzugut vorstellen, dass die Mitglieder der Kommissionen mit sehr verschiedenen Gefühlen mitgearbeitet haben, geht es doch darum, für die Volksabstimmung vom Samichlaustag 1992 die Gesetzgebung unseres Landes gehorsam mit jener der EG zu harmonisieren.[34] Doch unabhängig von Gefühlen haben alle Mitglieder loyal mitgearbeitet; dafür verdienen sie Anerkennung.[35]

Präsidentin: Die sei ihnen gewährt.

Danioth, Berichterstatter der KVF: Im Namen unserer Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen möchte ich einige Ausführungen machen, welche für alle unsere Vorlagen etwas Verbindendes haben und damit die Beratung der einzelnen Vorlagen entlasten sollen.[36]

1. Eine allgemeine Bemerkung: Im Verkehrsbereich bedingt die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht sechs Vorlagen auf Gesetzesebene, nämlich die Änderung von fünf Gesetzen und den Erlass eines neuen Bundesbeschlusses betreffend Personenbeförderung und Zugang zu den Berufen des Strassentransportunternehmers. Das will aber nicht heissen, dass der Umfang gering wäre. Allein im Strassenverkehrsrecht umfasst der Acquis communautaire insgesamt über achtzig Erlasse, die sich hauptsächlich auf technische Anforderungen an Fahrzeuge, auf Masse und Gewichte, Lenk- und Ruhezeiten der berufsmässigen Motorfahrzeugführer, den Führerausweis und gewisse Versicherungsfragen beziehen. Die von der Kommission veranlassten Überprüfungen haben aber die Bestätigung erbracht, dass der weitaus grösste Teil dieser Anpassungen in den Kompetenzbereich des Bundesrates fällt, da nach konventioneller schweizerischer Gesetzgebungshoheit die Materie in einer Verordnung geregelt ist. Das will aber nicht heissen, dass im Verordnungsbereich nur untergeordnete Fragen zu regeln sind, denn auch hier gilt der Satz: Der Teufel liegt im Detail.

2. Auch unsere Kommission befürwortet die Beibehaltung des Referendums für diese Anpassungen. Es hat sich nämlich gezeigt, dass auch hier ein gewisser Handlungsspielraum gegeben ist. Allerdings ist es gerade eine Materie, die naturgemäss einen grossen grenzüberschreitenden Harmonisierungsbedarf aufweist. Die Kommission hat demzufolge ihr Augenmerk darauf gelegt, dass die Eurolex-Vorlagen den inzwischen in den Medien bekanntgewordenen und heute von verschiedenen Vorrednern als notwendig erachteten zwei Grundprinzipien entsprechen, nämlich der Beschränkung auf das unerlässlich Notwendige zur Um-

33 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

34 *Am 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt zum EWR mit 50,3% der Stimmen und von 16 Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1993, I, S. 167 f. Vgl. dazu ferner DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622*, sowie die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

35 *Für die Diskussion in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats vom 17. August 1992 vgl.* dodis.ch/63075.

36 *Für die Diskussion in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 18. August 1992 vgl.* dodis.ch/63089.

setzung des Acquis und der Vermeidung von nicht zwingenden Delegationen von Normierungskompetenzen vom Parlament an den Bundesrat.

In unserem Bereich ist es bei zwei eher geringfügigen Ausnahmen geblieben. Vor allem beim Luftfahrtgesetz hat die Verwaltung mit triftigen Gründen darauf hingewiesen, dass eine generelle Ermächtigung an den Bundesrat hinsichtlich Eintragung der Eigentumsverhältnisse im Luftfahrtregister angezeigt ist.

3. Ganz besonders hervorzuheben ist der Umstand, dass das Transitabkommen zwischen der EG und der Schweiz den EG- und damit den EWR-Bestimmungen vorgeht, also eine sogenannte Lex specialis zum EWR-Recht darstellt.[37] An und für sich kann daher der Forderung, dieses Abkommen sei in die Beurteilung des ganzen EWR einzubeziehen, wie sie kürzlich von einer politischen Richtung vertreten worden ist, eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Ich darf auch darauf hinweisen, dass der Ständerat in der Herbstsession das Transitabkommen als Erstrat wird behandeln können.[38]

[…][39]

Zimmerli, Berichterstatter der RK: Nach den Voten meiner Vorredner und mit Rücksicht auf die Geschäfte, die heute noch traktandiert sind, kann ich mich sehr kurz fassen. Ich gebe bekannt, dass sich Ihre Kommission für Rechtsfragen mit gewissen Bestimmungen aus dem zweiten Eurolex-Paket, für die der Ständerat Erstrat ist, befasst hat, während sich die entsprechende Kommission des Nationalrates mit dem ersten Paket beschäftigt hat; in den nächsten Wochen wird im Nationalrat darüber Beschluss gefasst. Die Koordination ist im Gange. Wir haben bei der Übernahme des Acquis in dem uns zugeteilten Bereich keine grösseren Probleme gehabt.[40] Ich werde darüber im Eintretensvotum zu den jeweiligen Erlassen noch rapportieren.

[…][41]

Präsidentin: Damit haben alle Präsidenten der ständigen Kommissionen gesprochen, die sich mit Fragen der Eurolex beschäftigt haben. Einzig die AHV-Vorlagen wurden einer noch bestehenden Sonderkommission übergeben. Deren Präsident wird sich bei der Einzelberatung dazu noch äussern können.[42] Er ist heute im Auftrag des Parlamentes unterwegs.

Bundesrat *Koller:* Der Bundesrat ist sich bewusst, dass wir Sie, meine Damen und Herren Parlamentarierinnen und Parlamentarier, vor den Sommerferien wirklich mit ungewöhnlich viel Papier förmlich bombardiert haben. Wir haben auch Verständnis dafür, dass Sie sich wahrscheinlich die Frage gestellt haben, ob

37 *Vgl. dazu den Antrag des EDA, des EVD und des EVED vom 28. Januar 1992 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 285 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/58172, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2088.

38 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

39 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

40 *Für die Diskussion in der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats vom 2. und 3. Juli 1992 vgl.* dodis.ch/63090.

41 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

42 *Die Kommission, die unter dem Präsidium von Ständerat Markus Kündig die 10. AHV-Revision beriet, behandelte ebenfalls die Anpassungen von AHV, IV und Ergänzungsleistungen im Rahmen eines EWR-Beitritts, vgl. Amtl. Bull. SR, 1992, IV, S. 701–704.*

diese ganz ausserordentliche gesetzgeberische Anstrengung, die hier wegen Eurolex verlangt wird, wirklich nötig ist.

Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie heute offenbar mit dem Bundesrat einig sind, dass das Eurolex-Programm notwendig und gerechtfertigt ist; denn nur dank diesem Eurolex-Programm werden unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger am 6. Dezember dieses Jahres in voller Kenntnis der notwendigen Rechtsänderungen über das EWR-Abkommen, dieses doch historische, kapitale Abkommen, entscheiden können. Und wenn die Volksabstimmung – was der Bundesrat hofft – positiv ausgeht, werden wir auch nur dank dem Eurolex-Programm ab dem 1. Januar nächsten Jahres die unbedingt nötige Rechtssicherheit haben; d. h., alle unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger und auch die wirtschaftlichen Unternehmen werden genau wissen, welches neue Recht ab dem 1. Januar 1993 dann wirklich gilt.

Ich möchte Ihnen daher im Namen des Bundesrates am Anfang meines Votums für die grosse, zusätzliche Arbeit, die Sie ja während der Sommerferien geleistet haben, recht herzlich danken. Ich möchte – und Sie werden das sicher verstehen – in diesen Dank auch die Verwaltung einschliessen; denn Eurolex ist ein Gemeinschaftswerk von 70 Bundesämtern unter der koordinierenden Leitung meines Bundesamtes für Justiz. Es gab sehr viele Beamte, die ganz unabhängig von ihren täglichen Pflichten eine ausserordentliche Leistung erbrachten, damit wir Ihnen das Eurolex-Programm rechtzeitig unterbreiten konnten.

Der Präsident der Aussenpolitischen Kommission hat es gesagt: Mit der Genehmigung des EWR-Abkommens werden Volk und Stände zugleich den sogenannten Acquis communautaire in unser Recht übernehmen. Dieser Acquis communautaire ist die grösste Rechtsrezeption, die wir seit der Gründung unseres Bundesstaates vollziehen. Dabei ist das ja eigentlich von der Natur der Sache her auch ohne weiteres verständlich; denn wenn wir ab dem 1. Januar 1993, zusammen mit allen anderen EFTA-Staaten, zusammen auch mit den EG-Staaten, an diesem einheitlichen Binnenmarkt teilhaben wollen, dann müssen wir natürlich auch bereit sein, die gemeinsamen Spielregeln zu übernehmen, die künftig in diesem einheitlichen Binnenmarkt gelten sollen. Der Umfang dieser gemeinsamen Spielregeln ist allerdings sehr gross. Es sind etwa 1500 Rechtsakte, die wir im Rahmen dieses EWR-Abkommens zu übernehmen haben. Und daher – angesichts der Grösse der Herausforderung – war es für den Bundesrat und für die Arbeitsgruppe Zimmerli/Leuba, die sich erfreulicherweise schon vor einem Jahr mit diesem ganzen Problem der Rechtsübernahme befasst hat, von Anfang an klar, dass diese Aufgabe nur mit einem ausserordentlichen Übernahmeverfahren überhaupt zu bewältigen ist.[43] Mit dem normalen Verfahren wäre das – wenn Sie an das Inkrafttreten auf den 1. Januar 1993 denken – weder zeitlich noch sachlich möglich gewesen, angesichts der Tatsache, dass es hier ja um 51 allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse geht, die 61 bestehende Bundesgesetze abändern und 9 neue Rechtserlasse beinhalten.

[…][44]

Ich gebe zu: Der Acquis communautaire, den wir zu übernehmen haben, ist eine sehr, sehr grosse Rechtsmasse. Was uns diese Übernahme wesentlich erleichtert, ist, dass es sich beim EG-Recht um wertverwandtes Recht handelt. Es ist kein

43 *Für den Bericht der Arbeitsgruppe Zimmerli/Leuba vom 13. Juni 1992 vgl.* dodis.ch/61421.

44 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

uns fremder Rechtskörper, der uns quasi Exotisches aufzwingen würde, sondern wir übernehmen hier Recht, das in den entscheidenden Wertungen weitestgehend unseren eigenen rechtspolitischen Überzeugungen entspricht:

Das Eurolex-Programm wird uns einerseits mehr Wettbewerb und Deregulierung bringen. Wir sind uns ja alle einig, dass wir, wenn wir die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes erhalten wollen, ganz unabhängig vom EWR-Abkommen in unserer Wirtschaft mehr Wettbewerb realisieren müssen.

Eurolex wird uns sodann einen verbesserten Konsumentenschutz bringen. Ich erwähne als Beispiele das Konsumkreditgesetz, den Pauschalreisevertrag oder den Versicherungsvertrag. In sozialer Hinsicht steht die Verbesserung der Stellung des Arbeitnehmers im Vordergrund. Ich erinnere an die Vorschriften über die Massenentlassung und über die betriebliche Mitwirkung. Eurolex wird uns auch eine bessere Gleichstellung von Mann und Frau bringen.

Gesamthaft kann man daher sagen, dass Eurolex, dieses Gemeinschaftsrecht, das wir zu übernehmen haben, uns ein wettbewerbs-, konsumenten-, arbeitnehmer- und frauenfreundlicheres Recht bringen wird. Gerade dies ist es, was wir auch in unserem eigenen Recht als unbedingt notwendig erachten.

Ich gebe gerne zu – Herr Zimmerli hat darauf angespielt –, dass wir in fast nostalgischer Erinnerung an Eugen Huber gerne einiges etwas kürzer, mit weniger Regelungsdichte realisieren würden. Das ist der Preis, den auch wir für diese Rechtsharmonisierung zu zahlen haben. Inhaltlich aber werden uns EWR-Abkommen und Eurolex in einer viel kürzeren Zeit, als das ohne das EWR-Abkommen möglich wäre, eine Reform unserer eigenen Rechtsordnung ermöglichen; darüber sind wir uns, so glaube ich, alle einig. Deshalb ist der Bundesrat überzeugt, dass EWR-Abkommen und Eurolex auch eine grosse Chance für die innere Reform unseres Staates sind und dass dies alles keineswegs nur eine juristische Pflichtübung ist.

In diesem Sinne beantrage ich Eintreten auf die Vorlagen.

[…][45]

45 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/60990.

40

dodis.ch/61423

Antwort des Bundesrats auf die Dringliche Einfache Anfrage Scheidegger[1]

KÜRZUNG DER ENTWICKLUNGSHILFE

[Bern,] 24. August 1992

1. Allgemeines

Die notwendigen Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt[2] treffen die Entwicklungszusammenarbeit zu einem Zeitpunkt, da der internationale Druck auch auf die Schweiz wächst, in diesem Bereich mehr zu tun. Die Konferenz von Rio hat der Weltöffentlichkeit deutlich ins Bewusstsein gerufen, dass der Finanzbedarf des Südens gross und dringend ist und dass der Norden aus eigenen Sicherheitserwägungen und in globaler Mitverantwortung die politischen Prioritäten entsprechend anpassen muss.[3]

Der Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods hat Kosten zur Folge, welche der Bundesrat in der entsprechenden Botschaft detailliert beschrieben hat.[4] Damit dies nicht zu einer inakzeptablen Reduktion der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit führen würde, ist der Beitrittsentscheid in der Annahme getroffen worden, dass die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit substantiell erhöht werde, so dass in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre möglichst 0,4 Prozent des BSP erreicht würden.

---

1 Amtl. Bull. NR, 1992, V, S. 2233–2235. *Diese Antwort des Bundesrats auf die Dringliche Einfache Anfrage 92.1037* Kürzung der Entwicklungshilfe *von Nationalrat Urs Scheidegger vom 1. Juni 1992 wurde vom diplomatischen Stagiaire Alexandre Fasel unter der Verantwortung des Chefs der Sektion Politik und Forschung der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, Adrian Hadorn, ausgearbeitet. Für die sieben Teilfragen des Vorstosses vgl. das Faksimile* dodis.ch/61423. *Mit Ausnahme der Finanzverwaltung des EFD haben die konsultierten Ämter der Bundesverwaltung den Antwortentwurf gutgeheissen. Erstere monierte, dass es sich nicht um eine Kürzung der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit, sondern um eine Verlangsamung der Wachstumsrate handle. Ferner sei diese im Verhältnis zu anderen Budgetposten angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes dennoch als überdurchschnittlich zu beurteilen. Im Bereich der Entschuldungsmassnahmen sei zudem keine Kürzung der Ausgaben beschlossen worden, sondern eine Staffelung, welche einen sparsameren Umgang mit den Bundesressourcen gewährleiste. Für den entsprechenden Mitbericht des EFD vom 1. Juli 1992 vgl. das BR-Prot. Nr. 1445 vom 24. August 1992,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1022* (4.10prov.).

2 *Vgl. dazu die* Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt *vom 25. März 1992, BBl, 1992, III, S. 349–439.*

3 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 22,* dodis.ch/61051, *sowie die thematische Zusammenstellung* Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

4 *Vgl. die* Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/54060. *Vgl. insbesondere DDS 1991, Dok. 40,* dodis.ch/58258, *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), dodis.ch/T1721.

Der Bundesrat hält weiterhin an dieser Zielsetzung fest. Gemäss den vor der Verabschiedung des Budgets 1993 verfügbaren finanziellen Eckdaten verbleibt für den Zeitraum 1990–1995 ein Wachstum der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit von nominell 6,9 Prozent pro Jahr; dies bei einem angenommenen BSP-Wachstum von 5 Prozent und einem Einnahmenwachstum von 5,5 Prozent (einschliesslich Treibstoffzoll- und Tabaksteuererhöhung). Für den Zeitraum 1991–1995 berechnet, beträgt dieses Wachstum 5,3 Prozent. Es handelt sich also um eine Redimensionierung des ursprünglich geplanten Ausgabenwachstums. Dies bedeutet aber, dass der heute erreichte Anteil von 0,34 Prozent BSP bis 1995 nicht anwachsen wird.

Die haushaltspolitischen Sanierungsmassnahmen führen nicht zu Vertragsbrüchen. Weil aber gewisse Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit auf unwiderruflichen Verpflichtungen beruhen (Kapitalbeitrag Weltbank,[5] Beiträge an regionale Entwicklungsbanken und -fonds,[6] IKRK-Beitrag[7]), sind andere Bereiche überproportional betroffen. So müssen besonders bilaterale Programme redimensioniert werden.[8] Auch wird der Spielraum kleiner, auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Für die einzelnen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit ergibt sich folgendes Bild.

2. Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe[9]

Der Beitrag für das Programm für Kleinkredite an gewerbliche und landwirtschaftliche Betriebe der Interamerikanischen Entwicklungsbank/IDB musste gestrichen werden.[10] Für verschiedene Organisationen, die im Bereich angepasster Kreditsysteme für Kleinunternehmer in Entwicklungsländern tätig sind, müssen schweizerische Beiträge gekürzt werden. Eine weitere Folge der Kürzungen im bilateralen Bereich ist die Erstreckung von Kofinanzierungen von einzelnen IDA-Programmen. Die multilateralen Beiträge mussten grösstenteils auf das nominelle Niveau von 1991 begrenzt werden, was für 1992/1993 auf eine reale Reduktion von 4 bis 5 Prozent hinausläuft. Als neues Mitglied der Weltbank wird die Schweiz den ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechenden Beitrag im Rahmen des geltenden Finanzplanes nicht leisten können, ohne die bilateralen Programme zu beeinträchtigen. Im Rahmenkredit zur 700-Jahr-Feier sind 300 Millionen Franken zur Finanzierung von Umweltprogrammen von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern beschlossen worden.[11] Geplant waren jährliche Ausgaben

5 *Vgl.* dodis.ch/54060, *S. 1241–1243.*

6 *Vgl. dazu z. B. das BR-Prot. Nr. 2352 vom 2. Dezember 1991,* dodis.ch/57754, *sowie das BR-Prot. Nr. 1819 vom 21. September 1992,* dodis.ch/60825.

7 *Vgl. dazu die* Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz *vom 18. Januar 1989,* dodis.ch/55478.

8 *Vgl. dazu die Notiz des Vizedirektors der DEH, Rudolf Dannecker, vom 30. September 1992,* dodis.ch/60881.

9 *Zum Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe für die Legislaturperiode 1991–1995 vgl. DDS 1990, Dok. 3,* dodis.ch/56143.

10 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Sektion Lateinamerika der DEH, Pietro Veglio, an den Direktor der DEH, Botschafter Fritz Staehelin, vom 30. April 1992,* dodis.ch/63194.

11 *Vgl. die* Botschaft im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft über zwei neue Rahmenkredite zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungs-

von etwa 35 Millionen Franken für bilaterale Massnahmen. Im Budget 1992[12] und im Finanzplan 1993/95[13] mussten diese Beträge auf 15 respektive je 22,5 Millionen Franken gekürzt werden.

3. Humanitäre Hilfe[14]

Die Möglichkeiten, auf nicht vorhersehbare Ereignisse reagieren zu können, sind durch die Kürzungen eingeschränkt. Die von der Schweiz erwarteten Leistungen an die wichtigsten Partnerorganisationen (das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das Flüchtlingshochkommissariat der UNO, das Welternährungsprogramm) können nur teilweise erbracht werden. Zahlreiche dringende Gesuche von internationalen oder schweizerischen Organisationen müssen zurückgewiesen werden. In Fällen von zwingenden, massiven und akuten Notlagen (z. B. Dürre im südlichen Afrika, Jugoslawien-Konflikt)[15] kann der schweizerische Beitrag via Nachtragskredit bereitgestellt werden. Dieses Vorgehen braucht jedoch Zeit, und die Realisierung kann unter Umständen nicht im erforderlichen Zeitrahmen ablaufen.

4. Wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen[16]

In die Kategorie der nicht kürzbaren Programme fallen vor allem die Mischfinanzierungen. Hier übersteigen die 1993 aus rechtlich verbindlichen Verpflichtungen erwachsenden Ausgaben die in der Finanzplanung enthaltenen Mittel aus mehreren Gründen. Erstens haben die Erhöhung des Bundesanteils bei den Mischkrediten und die Umwandlung der Bundestranche in Geschenke zu einem erhöhten Finanzmittelbedarf geführt. Zweitens werden die Mischfinanzierungen von den Entwicklungsländern generell in einem schnelleren Rhythmus als ursprünglich angenommen ausgenützt. Schliesslich haben auch die momentanen Auftragsprobleme der schweizerischen Industrie zu einem erhöhten Druck auf eine schnellere Ausnützung der Mischkredite geführt. Zu beachten ist hierbei, dass die Schweiz nach Zustandekommen eines Mischkredites keinen Einfluss nehmen kann auf den jeweiligen Auszahlungszeitpunkt für die einzelnen Projekte. Im weiteren können in den nächsten Jahren keine neuen Engagements eingegangen werden. Es sind bereits Zusagen der Schweiz an die Philippinen, Vietnam, Zimbabwe[17] Türkei[18] sowie an eine regionale Entwicklungsbank in Lateinamerika

---

ländern *vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/56084*, sowie das BR-Prot. Nr. 195 vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/57380*. Zu den Entschuldungsmassnahmen im Rahmen der 700-Jahrfeier vgl. DDS 1991, Dok. 59,* dodis.ch/57999*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1755.

12 *Vgl. die* Botschaft zum Voranschlag 1992 *vom 30. September 1991,* CH-BAR#E6103# 1960/102#119* (26.01.4).

13 *Vgl. den* Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 *vom 25. März 1992, BBl, 1992, III, S. 1–200, zur Entwicklungszusammenarbeit bes. S. 40 f.*

14 *Zum Rahmenkredit für humanitäre Hilfe für die Legislaturperiode 1991–1995 vgl. DDS 1991, Dok. 18,* dodis.ch/57414.

15 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 20,* dodis.ch/60663.

16 *Zum Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen für die Legislaturperiode 1991–1995 vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 21. Februar 1990,* dodis.ch/55483*, sowie das BR-Prot. Nr. 364 vom 21. Februar 1990,* dodis.ch/56144.

17 *Vgl. dazu* dodis.ch/56059.

18 *Der geplante Mischkredit zur Realisierung eines hydroelektrischen Projekts der ABB in Batman wurde Ende 1992 vorläufig verworfen, vgl.* dodis.ch/63197.

(Corporacion Andina de Fomento)[19] abgegeben worden, an denen festzuhalten ist.[20] In der jetzigen Budgetsituation müssen somit alle bilateralen Zahlungsbilanzhilfen, Entschuldungsmassnahmen und sämtliche Projekte im Bereich der Industrie- und Handelsförderung sowie der Kompensation von Rohstoffexport-Erlösausfällen der ärmsten Entwicklungsländer (Stabex-Programm) nach unten angepasst werden. Es können kaum neue Projekte finanziert werden.[21]

5. Auswirkungen auf private schweizerische Hilfswerke

Verschiedene bilaterale Projekte, die der Bund an Hilfswerke in Regie überträgt, mussten gekürzt werden. Dies betrifft Programme in den Bereichen Gesundheit, Trinkwasser, Aufforstungen. Auswirkungen auf die Betriebsbudgets der Hilfswerke sind dabei unvermeidlich. Bei den Bundesbeiträgen an Hilfswerke für die Durchführung ihrer zahlreichen kleineren Projekte kann das Finanzvolumen nur geringfügig angehoben werden, womit die Teuerung nur teilweise ausgeglichen wird.[22]

6. Zukunftsperspektiven

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass sich zwischen dem Finanzbedarf des Südens und den Budgetmitteln des Nordens eine wachsende Lücke auftut.[23] Er ist sich auch bewusst, dass im bestehenden Finanzplan bis 1995 keine Annäherung an den europäischen Durchschnitt von 0,5 Prozent möglich ist. Bisher hat jeweils das Entwicklungskomitee der OECD anlässlich des Examens unserer öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit deutlich in Erinnerung gerufen, dass sich die Schweiz ein ehrgeizigeres Ziel als den OECD-Durchschnitt von 0,35 Prozent setzen müsse, welches dem wirtschaftlichen Gewicht, der Rolle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der humanitären Tradition der Schweiz besser entspreche.[24] In Zukunft wird voraussichtlich die Kommission für Umwelt und Entwicklung jedes Jahr die Leistungen der Industrieländer für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit überprüfen und den Quervergleich in die internationale Debatte tragen.

Die Budgetdebatten ab 1993 werden zeigen müssen, wann genau das Ziel von 0,4 Prozent während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erreicht werden kann und wie die wachsenden Verpflichtungen gegenüber der Weltbanktochter IDA[25] und im globalen Umweltbereich eingehalten werden können, ohne die geplanten bilateralen und multilateralen Programme massiv einzuschränken.[26]

19 *Vgl. dazu den Wochentelex 51/92 vom 14. Dezember 1992,* dodis.ch/62989.

20 *Zum Stand der Planung der Mischkreditprojekte Ende 1992 vgl.* dodis.ch/63198.

21 *Zu den Auswirkungen der Budgetkürzungen auf die Entwicklungsprojekte des BAWI vgl. auch* dodis.ch/63011.

22 *Vgl. dazu* dodis.ch/62252 *sowie die BR-Prot. Nr. 1753 vom 16. September 1992,* dodis.ch/60625, *und Nr. 2491 vom 23. Dezember 1992,* dodis.ch/60624.

23 *Auch bezüglich der schweizerischen Osteuropa-Hilfe wurde der Effekt der Sanierungsmassnahmen diskutiert, vgl. dazu das Protokoll der Finanzkommission und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats zur Sitzung vom 2. Juli 1992,* dodis.ch/60965.

24 *Zum letzten Examen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Entwicklungsausschuss der OECD am 19. Oktober 1990 vgl.* dodis.ch/63211.

25 *Für die Beteiligung der Schweiz an der 10. Wiederauffüllung der IDA vgl. das BR-Prot. Nr. 2165 vom 11. November 1992,* dodis.ch/60992.

26 *Zur Frage der Budgetkürzungen bei der Entwicklungszusammenarbeit vgl. auch das Schreiben des Vorstehers des EDA, Bundespräsident René Felber, an den Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, vom 1. Oktober 1992,* dodis.ch/60882, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2312.

41

dodis.ch/62733

Circulaire aux Ambassades de Suisse dans les pays du Groupe des Dix[1]

QUESTION DU SIÈGE SUISSE DANS LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DU FONDS MONÉTAIRE ET DE LA BANQUE MONDIALE.

Urgent Washington, 2 septembre 1992

Lundi 24 août, la Suisse a publié la liste des pays qui se sont engagés à former un groupe de vote avec elle pour l'élection des membres des conseils d'administration de ces institutions,[2] qui aura lieu le 23 septembre durant l'Assemblée annuelle.[3] Il s'agit de la Pologne, de l'Aserbaidjan, du Kirgistan, de l'Ousbékistan et du Tadjikistan (pays où des troubles sérieux viennent d'ailleurs de se produire).[4] Même sans ce dernier pays, la Suisse disposerait d'un poids de vote suffisant pour élire un administrateur (executive director) dans chacun des deux conseils.[5]

Dès la constitution de ce groupe de vote il est devenu clair pour tous les intéressés qu'il n'y avait pratiquement que deux options qui restaient ouvertes:[6]

– le démembrement du groupe constitué par la Suisse: des pressions pourraient peut-être être exercées sur la Pologne pour la convaincre de retourner dans le groupe italien où elle est condamnée à jouer les Cendrillon.

– la création d'un 24ème siège dans les conseils d'administration des deux institutions accompagnée d'une décision destinée à sauver la face du Trésor des États-Unis fortement opposé à l'élargissement de ces organes.[7] (Il s'agirait par exemple de créer un comité chargé d'examiner la structure des conseils d'administration).

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6617* (C.41.103.2(22)). *Cette circulaire aux Ambassades de Suisse dans les pays du Groupe des dix (G10) est rédigée par le Ministre Oscar Knapp, responsable des questions économiques à l'Ambassade de Suisse à Washington et signée par le représentant de la Suisse au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale (BM), Daniel Kaeser, Vice-directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF) du DFF. Elle est transmise par télex N° 335 aux Ambassades de Suisse à Bonn, Bruxelles, La Haye, Londres, Ottawa, Paris, Rome, Stockholm et Tokyo, ainsi qu'au Directeur de l'AFF Ulrich Gygi, et au Ministre Alexis Lautenberg, Chef du Service économique et financier du DFAE. La copie ici éditée est celle reçue par le Ministre Lautenberg.*

2 *Cf. le PVCF N° 1428 du 19 août 1992,* dodis.ch/60813.

3 *À propos de l'Assemblée annuelle des institutions de Bretton Woods, cf. le discours du Conseiller fédéral Otto Stich, Chef du DFF, du 24 septembre 1992,* dodis.ch/61064, *ainsi que la circulaire du 5 octobre 1992 sur les entretiens bilatéraux menés par la délégation suisse,* dodis.ch/60933.

4 *Cf. la compilation thématique* Guerre civile du Tadjikistan (1992–1997), dodis.ch/T2403.

5 *Pour le calcul du poids du groupe de vote de la Suisse, cf. DDS 1992, doc. 23,* dodis.ch/60948, *annexes.*

6 *Sur ces deux options, cf. le télex de l'Ambassade de Suisse à Washington du 28 août 1992,* dodis.ch/62819.

7 *Sur l'attitude des USA face à la tentative de la Suisse de créer et d'obtenir un 24ème siège, cf. la lettre du Ministre des finances des USA, Nicholas Brady, au Conseiller fédéral Stich du 24 avril 1992,* dodis.ch/63808; *la notice de l'AFF du 23 juin 1992,* dodis.ch/62605; *le télex N° 299 de l'Ambassade de Suisse à Washington du 3 août 1992,* dodis.ch/62636; *et la notice du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, du 28 août 1992,* dodis.ch/62931.

L'affaire revêt un caractère d'urgence. Si elle n'était pas réglée avant l'Assemblée annuelle qui débute dans la semaine du 20 septembre elle créerait une situation de crise dans cette enceinte puisqu'il y aurait plus de candidats que de sièges.

Les suppléants du G-7 ont eu un premier échange de vues à ce sujet à Paris à la fin de la semaine dernière. Elle est restée sans conclusion mais il semble que l'on y a surtout évoqué la première option. Une seconde discussion des suppléants du G-7 aura lieu la semaine prochaine en marge de la réunion du WP-3 de l'OCDE et des suppléants du G-10.[8]

Nous avons de bonnes raisons de penser que la deuxième option finira par s'imposer si nous parvenons à éviter un éclatement de notre groupe ou en d'autres termes une défection de la Pologne qui est notre plus important partenaire.

Nous nous y employons avec tous les moyens disponibles sachant que les jours qui viennent seront décisifs.

Il ressort de ce qui précède que dans vos contacts avec vos interlocuteurs habituels vous devriez éviter absolument d'évoquer d'éventuelles solutions de repli que la Suisse pourrait prendre, ou si de telles solutions sont évoquées devant vous, il convient de préciser fermement qu'elles n'entrent pas en ligne de compte pour les autorités suisses.

En effet, si vous acceptez de parler de solutions de repli, les autorités polonaises en seront immédiatement informées et l'on parviendra facilement à les convaincre que les Suisses s'apprêtent à les laisser tomber. D'autre part, cela encouragera les autorités de votre pays de résidence à pousser vers la première option.

Vous vous demandez sans doute pourquoi Berne fait preuve en l'occurrence d'un acharnement qui suscite des critiques même dans la presse suisse. La réponse est que ces institutions n'offrent pas de possibilité de rattrapage: les expériences cuisantes faites par plusieurs pays montrent que celui qui n'arrive pas du premier coup à ses fins et qui accepte un strapontin ne parvient plus jamais à s'approcher de la table. Étant donné le niveau élevé de sa quote-part, qui la place au quatorzième rang parmi les pays membres, la Suisse a payé pour un siège.[9] L'intérêt essentiel de l'adhésion pour un pays créancier est d'être en prise directe sur la politique des institutions.

Quant à la Pologne, qui avait été acceptée à contre-cœur dans le groupe dirigé par l'Italie et qui avait dû s'engager par écrit à renoncer à tout poste de responsabilité dans le bureau du groupe italien, il est légitime qu'elle puisse profiter de la création d'un nouveau groupe pour améliorer sa position.[10]

La création d'un nouveau siège ne va pas sans tensions. Ces tensions sont moins à imputer à la Suisse, qui demande simplement à pouvoir faire usage de ses droits statutaires, qu'au Trésor des États-Unis qui s'oppose jusqu'ici, sans argu-

8 *Sur la réunion du G7 de Paris, cf. le télex N° 163 de l'Ambassade de Suisse à Bonn du 2 septembre 1992,* CH-BAR#E2025A#2002/145#6404* (t.816-12(07)).

9 *Sur la question des coûts de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, cf. notamment DDS 1991, doc. 40,* dodis.ch/58258.

10 *La Pologne et la Suisse signent un Memorandum of Understanding à propos de la collaboration au sein des institutions de Bretton Woods le 21 août 1992, cf.* dodis.ch/60936. *Sur la position de la Pologne au sein du groupe de vote dirigé par la Suisse, cf. DDS 1992, doc. 23,* dodis.ch/60948, *ainsi que l'entretien du Conseiller fédéral Stich avec le Ministre des finances polonais Jerzy Osiatynski et la Gouverneure de la Banque centrale de Pologne, Hanna Gronkiewicz-Waltz, le 20 septembre 1992,* dodis.ch/60933.

ments convaincants, à la création d'un 24ème siège, alors que plus de vingt pays ont adhéré cette année au Fonds et à la Banque.

Les autorités suisses se sont certes engagées à ne pas enlever un siège aux pays en développement.[11] Nous sommes convaincus que les Institutions de Bretton Woods et leurs principaux actionnaires auront la sagesse d'éviter une crise d'une gravité telle que la Suisse devrait honorer cette promesse.[12]

11 *Cet engagement est par exemple assuré par le Conseiller fédéral Stich lors de sa rencontre avec les représentants français en mars 1990:* «la Suisse n'a nullement l'intention de faire tomber un groupe de pays, en Afrique ou ailleurs», *cf. la notice d'entretien du 13 mars 1990,* dodis.ch/54924.

12 *Pour la suite de la procédure d'adhésion de la Suisse, qui obtient finalement un 24ème siège dès septembre 1992, cf. la compilation thématique* Adhésion aux institutions de Bretton Woods (1989–1993), dodis.ch/T1721, *ainsi que le discours du Conseiller fédéral Stich en clôture de l'assemblée annuelle du 24 septembre 1992,* dodis.ch/61064. *Pour les entretiens bilatéraux en marge de l'assemblée, cf. le rapport de l'Ambassade à Washington du 5 octobre 1992,* dodis.ch/60933.

42

dodis.ch/62285

Interdepartementale Sitzung vom 2. September 1992[1]

[EINREISE-, AUFENTHALTS- UND AUSREISEBEDINGUNGEN FÜR STAATSANGEHÖRIGE AUS DEM EHEMALIGEN JUGOSLAWIEN]

Bern, 3. September 1992

Traktandum 1: Einführung

Begrüssung durch Herrn Direktor Hunziker.

Zielsetzung der heutigen Sitzung: noch keine endgültigen Beschlüsse fassen, indessen sei die gegenwärtige Lage zu analysieren und weiteres Vorgehen festzuhalten.

1 CH-BAR#E4280A#2017/359#60* (777.5/3). *Das Protokoll dieser Lagebesprechung wurde von Rudolf Fischer vom Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) des EJPD verfasst und vom Direktor des BFA, Alexandre Hunziker, unterzeichnet. Es ging mit Beilagen an die Sitzungsteilnehmenden: an die Chefin des Beschwerdedienstes im Generalsekretariat des EJPD, Danièle Favre, den Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) des EJPD, Peter Arbenz, den Vizedirektor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) des EVD, Dieter Grossen, den Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, den Chef der Fremdenpolizei des Kantons Bern, Gaston Rossel, den Sekretär der Konferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren, Ernst Zürcher, sowie an den Chef des Sekretariats der Eidgenössischen Kommission für Ausländerprobleme (EKA), René Riedo. Im Referenzdossier des BFA* CH-BAR#E4300C-01#2021/126#466* (9-119-431) *sind nur die Beilagen, nicht aber das Protokoll selbst abgelegt. Die hier edierte Kopie ging am 4. September 1992 an Direktor Arbenz vom BFF.*

Traktandum 2: Statistik
2.1. Statistik im Asylbereich (Herr Fassbind)
(siehe Anhang)
2.2. Statistik im fremdenpolizeilichen Bereich (Herr Crittin)
(siehe Anhang)[2]

Traktandum 3: Gegenwärtige Situation in den Kantonen (Herr Crittin)
Umfrage vom 26. August 1992 (siehe Anhang)[3]

Traktandum 4: Gegenwärtige Lage im Asylbereich (Herr Arbenz)
Es ist davon auszugehen, dass der Bürgerkrieg über weitere Monate hinweg anhalten wird. Die internationale Konferenz in London hat keine Wirkungen gezeitigt.[4] Offensichtlich ist eine politische Kontrolle der kriegsführenden Parteien nicht mehr möglich. Eine Ausdehnung auf Kosovo ist nicht auszuschliessen.[5]

Die angrenzenden Länder (Kroatien und Slowenien) sind überfordert. Mittels Grenzkontrolle haben sie indessen die Möglichkeit, den Grenzfluss zu steuern. Kroatien und Slowenien erwarten grössere finanzielle Hilfe aus dem Westen, ansonsten die Grenzen weiter geöffnet werden.[6]

Zur Zeit ist indessen im Asylbereich kein erhöhter Druck festzustellen. Es ist aber zu befürchten, dass mit Ablauf der bisher erteilten Besuchervisa der Druck zunehmen wird. Es ist davon auszugehen, dass die betreffenden Personen während des Winters nicht zum Wiederaufbau in ihre Heimat zurückkehren werden.

Traktandum 5: Gegenwärtige Lage im arbeitsmarktlichen Bereich (Herr Grossen)
Bezüglich Arbeitslosigkeit ist zur Zeit noch kein Silberstreifen am Horizont sichtbar. Es ist davon auszugehen, dass Ende Oktober 1992 mit 100 000 Arbeitslosen und somit mit verstärkten innenpolitischen Problemen zu rechnen ist. Angesichts dieser Zahlen wird eine Änderung des Arbeitslosenversicherungswesens notwendig sein (Verlängerung Bezugszeit bei tieferen Tagessätzen).[7]

Vor allem betroffen von der steigenden Arbeitslosigkeit ist das Baugewerbe und somit insbesondere die jugoslawischen Saisonniers. Dies obwohl seit 1991 deren

2 *Für die vom Chef der Abteilung Ausreise und Aufenthalt des BFF, Olivier Fassbind, und dem Vizedirektor des BFA, Edouard Crittin, referierten* Statistiques des personnes de l'ancienne «Yougoslavie» actuellement en Suisse (31.8.1992) *vgl. das Faksimile* dodis.ch/62285.

3 *Für das Kreisschreiben Direktor Hunzikers an die Fremdenpolizeichefs der Kantone vom 26. August 1992 und das* Résumé du questionnaire «Yougoslavie» *des BFA vom 2. September 1992 vgl. das Faksimile* dodis.ch/62285. *Für die einzelnen Antworten der Kantone vgl. das Dossier* CH-BAR#E4300C-01#2021/126#462* (9-119-431).

4 *Nach der Eröffnung der Londoner Konferenz über das ehemalige Jugoslawien vom 26. und 27. August 1992 wurde diese in Genf fortgesetzt, vgl. die thematische Zusammenstellung* Genfer Jugoslawienkonferenz, dodis.ch/T2213.

5 *Zur Situation in Kosovo vgl. die Notizen der schweizerischen Botschaft in Belgrad vom 13. November 1992,* dodis.ch/62119, *sowie die Analyse des Nachrichtendiensts vom 25. November 1992,* dodis.ch/62445.

6 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 20,* dodis.ch/60663, *Punkt III.*

7 *Vgl. dazu die* Botschaft zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung *vom 27. Januar 1993, BBl, I, S. 677–693, sowie den* Bundesbeschluss über Massnahmen der Arbeitslosenversicherung *vom 19. März 1993, AS, 1993, S. 1066 f.*

Am 23. Juli 1992 können im Rahmen einer humanitären Aufnahmeaktion 1000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina am Grenzbahnhof Buchs (SG) in die Schweiz einreisen (Keystone-SDA).

Anzahl um rund 10 000 Arbeitnehmer zurückgegangen ist (aus welchen Gründen ist nicht klar ersichtlich).

Die Zunahme der Arbeitslosenzahlen ist daher nicht zuletzt auch als Folge der in diesem Gewerbe arbeitslos werdenden, jugoslawischen Saisonniers zu sehen.

Eine Zunahme der in diesem Bereich anfallenden Kosten ist unumgänglich.

Insgesamt können die arbeitsmarktlichen Zukunftsaussichten nicht als rosig bezeichnet werden.

Traktandum 6: Gegenwärtige Lage im Bereich der Fürsorge (Herr Zürcher)

Zur Zeit ist noch keine Steigerung im fürsorgerischen Bereich bezüglich Jugoslawien festzustellen. Es stellt sich indessen die Frage, wie dies weitergehen wird. Ein Anstieg wird wohl nicht zu vermeiden sein.[8]

Die Kantone wünschen sich daher eine klare Regelung mit entsprechenden Verteilschlüsseln (wie beispielweise bei den Gewaltflüchtlingen).[9] Insbesondere ist auch eine klare Regelung im Bereich der Fürsorgekosten notwendig.

8 *Vgl. dazu das Protokoll der Aussprache zwischen dem BFF und den Kantonen über die Redimensionierung im Fürsorgebereich vom 25. August 1992,* dodis.ch/63811.

9 *Im Juli entschied der Bundesrat die humanitäre Aufnahme von 1000 Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, vgl. das BR-Prot. Nr. 1318 vom 20. Juli 1992,* dodis.ch/60637, *sowie den Zirkulationsbeschluss des Bundesrats,* dodis.ch/60921. *Für die Richtlinien für die Unterbringung und Betreuung dieser Gruppe vgl. das Kreisschreiben des BFF an die Fürsorgedirektoren sowie*

Traktandum 7: Aus der Sicht der Kantone (Herr Rossel)

Die bisher ergangenen und zum Teil schon weit zurückliegenden Weisungen sind unklar.[10] Es wäre daher dringend notwendig, einfache und klare Direktiven zu erlassen.

Insbesondere müssten die Konfliktzonen genau umschrieben (nicht überall herrscht Krieg) und ein möglichst einfaches Verfahren festgelegt werden.

Überdies stellt sich die Frage, was nach Ablauf der erteilten Besuchervisa zu geschehen hat. Ebenso zu überprüfen wäre das bisherige Verfahren bezüglich der Einladungsschreiben.[11]

Traktandum 8: Gegenwärtige Lage im Bereich der Visaerteilung (Herr Eugster)

(siehe Anhang)[12]

Zusätzlich: Lage in den Ausländerberatungsstellen (Herr Riedo)

Das Verhältnis zwischen den Beratungsstellen und den kantonalen Fremdenpolizeien ist zur Zeit gestört. Zudem entstehen vermehrt Reibereien innerhalb der Beratungsstellen.

Dies insbesondere auch als Folge der zur Zeit bestehenden unklaren Weisungen.

Weitere Schwierigkeiten ergeben sich im Bereich der Einschulung sowie der Privataufnahme.[13]

Traktandum 9: Gegenwärtige Lage im ehemaligen Jugoslawien und Zukunftsaussichten[14] *(Herr Weiersmüller)*

Zur Zeit ist in Kroatien von 600 000 bis 750 000 landesintern vertriebenen Personen auszugehen.

Eine Entwaffnung der illegalen Kräfte war bis anhin nicht möglich. Da die internationale Hilfe nicht durch direkte Zahlungen erfolgt, gerät die kroatische Regierung immer mehr in einen finanziellen Engpass.

Die London-Konferenz wird durch UNO und EG präsidiert.[15] Es wurde ein Prinzipien-Katalog verabschiedet, der indessen kaum Wirkung zeigen wird.

---

die Justiz- und Polizeidirektoren der Kantone vom 23. Juli 1992, dodis.ch/63358. *Vgl. auch das* Ergebnisprotokoll der Auswertungssitzung vom 6. Mai 1992 betreffend die Aktion vorläufige Aufnahme für Jugoslawen im Hinblick auf die Schaffung eines Modellfalls, dodis.ch/62347.

10 *Für die Weisungen vgl. die Dossiers* CH-BAR#E4300C-01#2021/126#465* *und* CH-BAR#E4300C-01#2021/126#468* (9-119-431).

11 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Sektion Rechtsdienst und Direktionssekretariat des BFA, Robert Eugster, vom 7. August 1992,* dodis.ch/63813.

12 *Für die von Sektionschef Eugster referierte Notiz vom 2. September 1992 vgl. das Faksimile* dodis.ch/62285.

13 *Vgl. dazu das Diskussionspapier von Sektionschef Eugster vom 27. Juli 1992,* dodis.ch/63839, *sowie die Pressemitteilung des BFF vom 5. August 1992,* dodis.ch/63812.

14 *Zur Situation im ehemaligen Jugoslawien vgl. das BR-Prot. Nr. 1362 vom 19. August 1992,* dodis.ch/59659. *Vgl. ferner die Analysen der Unterabteilung Nachrichtendienst und Abwehr des EMD vom 25. November 1992,* dodis.ch/62445, *sowie des Politischen Sekretariats des EDA vom 1. Dezember 1992,* dodis.ch/62446.

15 *Zur Londoner bzw. Genfer Jugoslawienkonferenz vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T2213.

Überdies wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, so auch eine Gruppe für humanitäre Fragen, an der sich vermutlich auch die Schweiz beteiligen wird.[16]

Letzte Woche wurde durch den Bundesrat entschieden, weitere 15 000 000 Fr für humanitäre Hilfe zur Verfügung zu stellen.[17]

Traktandum 10: Massnahmen und Weisungen an die Kantone

Herr Hunziker:

Vorschlag Arbeitsgruppen bilden, die innerhalb kürzester Frist entsprechende Vorschläge auszuarbeiten haben. Insbesondere seien folgende Fragen zu klären:

– Wer wird zurückgewiesen?

– Wer wird weiterhin geregelt und wie lange?

– Wer darf neu einreisen?

Überdies müssten Fragen bezüglich der betroffenen Gebiete, der persönlichen Situation der Gesuchsteller sowie die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit klar gelöst werden.

Herr Arbenz:

Es bestehen verschiedene Gruppen von ehemaligen Jugoslawen sowie verschiedene Kategorien. Eine strenge Unterteilung ist indessen nicht mehr möglich. Die kleinste Gruppe bilden die Kroaten und Slowenen, gefolgt von einer mittleren Gruppe aus Bosnien/Herzegowina. Die grösste Gruppe bilden schliesslich die Kosovo-Albaner.

Herr Hunziker:

Wichtig ist vorallem, dass die jetzt zu erarbeitende Lösung bis 30. April 1993 gelten muss.

Klare Fälle, wie beispielsweise Slowenen und Kroaten sind zurückzuschieben.

Herr Grossen:

Welche Personen kann man zurückschieben? Diese Frage muss sowohl für Saisonniers wie auch für Asylbewerber gleich beantwortet werden.

Herr Arbenz:

Rückschiebung für Kosovo-Albaner vorläufig noch möglich.[18] Ebenso für Kroatien, Slowenien und Mazedonien (Ausnahmefälle vorbehalten). Nicht möglich ist indessen eine Rückschiebung nach Bosnien/Herzegowina.[19]

Herr Grossen:

Saisonniers und Kurzaufenthalter aus den fraglichen Gebieten sollen bei ihrem bisherigen Arbeitgeber weiterhin tätig sein können. Gegebenenfalls wären ihnen auch Arbeitslosenbeiträge zu entrichten. Allen anderen sollte die Erwerbstätigkeit untersagt bleiben.

---

16 *Für die Schweiz nahm Armin Ritz von der Politischen Abteilung III des EDA Einsitz in die Arbeitsgruppe «Minderheiten», vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2406.

17 *BR-Prot. Nr. 1440 vom 24. August 1992,* dodis.ch/60664. *Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 20,* dodis.ch/60663.

18 *Zur Zumutbarkeit und technischen Durchführbarkeit von Wegweisungen in das ehemalige Jugoslawien vgl. die Notiz des BFF an den Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, vom 30. Juni 1992,* dodis.ch/62280*; das Schreiben des schweizerischen Geschäftsträgers in Tirana, Christian Hauswirth, an das BFF vom 18. November 1992,* dodis.ch/63499*, sowie den Reisebericht einer Delegation der Caritas nach Kosovo und Mazedonien vom 9. Dezember 1992,* dodis.ch/63491.

19 *Vgl. dazu das Informationsblatt* Die Aufnahme von Bürgerkriegsopfern aus dem ehemaligen Jugoslawien *des BFF vom 25. August 1992,* dodis.ch/62286.

Herr Riedo:

Es wäre zu prüfen, ob nicht die leeren Saisonnier-Unterkünfte zur Aufnahme von Jugoslawen zur Verfügung gestellt werden könnten und ob, finanziert durch die Arbeitslosenkassen, Sprachkurse angeboten werden könnten. Dies um die betreffenden Personen von den «Strassen fernzuhalten.»

Herr Grossen:

Aus Kapazitätsgründen ist dies nicht möglich. Es ist mit ca. 100 000 Arbeitslosen (auch Schweizer) zu rechnen. Es würde auf Unverständnis stossen, wenn vor den schweizerischen Arbeitslosen jugoslawische Arbeitnehmer von solchen Programmen profitieren würden.

Herr Hunziker:

Zusammenfassend gilt festzuhalten, dass eine klare Regelung (ZAR) der betroffenen Personen unumgänglich ist.

Überdies sollte das Kreisschreiben von den drei hauptsächlich betroffenen Ämtern (BFA, BFF und BIGA) verfasst werden. Dieses Schreiben sollte bis spätestens 25. September 1992 vorliegen.[20]

Die Koordination liegt bei Herrn Hunziker.

Die Zuständigkeiten innerhalb der einzelnen Ämter wird wie folgt festgelegt:

BIGA: Herr Grossen

BFF: Herr Baumgartner

BFA: Herr Eugster, Herr Roth

Allenfalls sind noch anzuhören die Herren Weiersmüller, Riedo und Rossel.

Die nächste Sitzung wird festgelegt auf den 4. September 1992, 09.00 Uhr, im Büro von Herrn Hunziker.

20 *Am 16. September 1992 nahm der Bundesrat zustimmend Kenntnis von den gleichentags erlassenen* Weisungen und Empfehlungen zuhanden der Kantone bezüglich der Einreise-, Aufenthalts- und Ausreisebedingungen für Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien während der Wintermonate 1992/93*, vgl. das BR-Prot. Nr. 1731,* dodis.ch/60658*. Darin wird festgehalten (S. 2), diese seien* «nur auf Angehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien anwendbar, die ihren gegenwärtigen oder letzten Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina hatten».

43

dodis.ch/62535

La Direction des organisations internationales du DFAE à la Mission suisse à New York[1]

COORDINATION DE L'ASSISTANCE DANS LE DOMAINE ÉLECTORAL. PARTICIPATION DE LA SUISSE À DES MISSIONS INTERNATIONALES D'OBSERVATION D'ÉLECTIONS

Berne, 7 septembre 1992

1. Généralités

Dans le domaine des bons offices, la Suisse peut compter sur une longue tradition. Jusqu'à la fin de la deuxième Guerre mondiale, l'offre de la Suisse en la matière (p. ex. acceptation de mandats en tant que puissance protectrice) était exclusivement axée sur le domaine bilatéral. La Suisse a participé aux efforts internationaux en faveur de la paix par des contributions financières et matérielles ainsi que par la mise à disposition de personnel dès la première opération de maintien de la paix de l'ONU en 1953, en Corée.[2]

En 1988, le Gouvernement suisse a présenté un concept sur le renforcement de la participation de la Suisse aux efforts internationaux en faveur de la paix.[3] Selon ce concept, la participation aux opérations de maintien de la paix fait partie des instruments de politique étrangère et constitue l'une des composantes actives de sa politique de sécurité. Avec la mise en œuvre de ce concept, l'engagement de la Suisse dans des opérations de maintien de la paix de l'ONU s'est accru quantitativement et qualitativement de façon significative et s'est en particulier manifesté par l'envoi d'observateurs militaires et d'unités médicales au sein de diverses opérations de l'ONU, ainsi que par la participation à des missions d'observation d'élections.

Actuellement, 17 millions de francs sont réservés, dans le budget de la Confédération, à la participation à des actions de maintien de la paix.[4] Pour des engage-

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#3273* (o.713.225). *Cette notice est rédigée par Anton Thalmann, Chef adjoint à la Division ONU et Organisations internationales du DFAE, Peter Sutter et Caroline Kraege de la Direction des organisations internationales du DFAE. La Mission permanente de la Suisse à New York est chargée de la transmettre aux Nations Unies dans le cadre de la Conférence sur la coordination de l'aide dans le domaine électoral, tenue à Ottawa du 5 au 8 octobre 1992. Par fax, le 11 septembre 1992, Lise Favre, de la Mission permanente, envoie la notice à Horacio Boneo du Groupe d'assistance électorale de l'ONU, qui prépare un document de travail à partir des notices des États participants. Cf. à ce propos le dossier* CH-BAR#E2210.5#1998/8#260* (711.10). *Pour le rapport sur la conférence d'Ottawa de la délégation suisse du 9 octobre 1992, cf. le télex hebdomadaire 42/92 du 12 octobre 1992,* dodis.ch/62913.

2 *Cf. à ce propos la compilation thématique* Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée (NNSC), dodis.ch/T2067. *En particulier la proposition conjointe du DPF et du DMF du 22 août 1952,* dodis.ch/7741.

3 *Cf. le PVCF N° 486 du 14 mars 1988,* dodis.ch/57163*, annexe.*

4 *Cf. le PVCF N° 2254 du 20 novembre 1991,* dodis.ch/57834.

ments plus importants, des moyens supplémentaires peuvent être mis à disposition (p. ex. frs. 30 mio. pour le GANUPT).[5]

2. Observation d'élections

La présence d'observateurs électoraux internationaux permet d'apporter transparence et intégrité à un processus électoral. La confiance des populations dans les nouvelles structures démocratiques peut ainsi être renforcée. Certes, des élections libres et honnêtes ne sont pas la garantie d'un système démocratique. Elles en sont cependant la condition préalable indispensable. Ainsi, l'engagement d'observateurs électoraux est un instrument important, même s'il n'est que ponctuel, pour soutenir les processus de démocratisation. Un soutien durable à ce processus nécessite cependant d'autres mesures d'accompagnement (instruction civique, etc.).

3. Conditions

L'engagement d'observateurs électoraux suisses dépend en général de l'application d'un certain nombre de conditions:

- la Suisse est invitée à participer; l'engagement de ses observateurs électoraux est accepté par l'ensemble des participants (gouvernement, opposition).
- il faut avoir l'assurance que les observateurs électoraux pourront accomplir leur tâche en toute impartialité.
- chances de succès: certaines conditions minimales doivent être remplies garantissant le déroulement correct d'une élection ou d'une votation. Du point de vue politique, il doit y avoir consensus entre les partis en faveur d'élections démocratiques. Du point de vue technique/organisationnel: les électeurs doivent être enregistrés, les locaux de vote aménagés, les bulletins de vote imprimés, les autorités responsables des élections informées, etc.
- sécurité: les risques pour la sécurité des observateurs électoraux doivent pouvoir être estimés.
- il faut une présence importante d'observateurs internationaux afin de pouvoir s'assurer que l'observation sera fiable et couvrira l'ensemble du territoire.

4. Opérations auxquelles la Suisse a participé

Dans le cadre d'actions menées *sous l'égide de l'ONU*,[6] la Suisse a participé aux missions d'observation d'élections suivantes, respectivement a accepté d'y participer:

1989 Namibie	GANUPT[7]	30 observateurs électoraux
1990/91 Haïti	ONUVEH[8]	4 observateurs électoraux
1992 Angola	UNAVEM II[9]	10 observateurs électoraux

5 *Cf. DDS 1990, doc. 31,* dodis.ch/56036*, et la compilation thématique* Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), dodis.ch/T1719.

6 *Cf. à ce propos le rapport du Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, sur le* Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, UN doc. A/47/668.

7 *Cf. la note 5.*

8 *Pour l'Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti, cf. DDS 1991, doc. 52,* dodis.ch/57979*, et la compilation* dodis.ch/C2101.

9 *Pour l'United Nations Angola Verification Mission II, cf. le rapport pour le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, du 26 octobre 1992,* dodis.ch/62898.

Les engagements d'observateurs électoraux suisses *en dehors des actions de l'ONU* sont principalement intervenus en Europe de l'Est et, nouvellement, en Afrique, où divers engagements sont envisagés dans un proche avenir.[10]

En Europe de l'Est:

Albanie	élections parlementaires	avril 1991[11]
Arménie	référendum d'indépendance	septembre 1991[12]
Bulgarie	élections parlementaires	octobre 1991[13]
Roumanie	élections locales	février 1992[14]
Bosnie-Herzégovine	référendum d'indépendance	février/mars 1992[15]
Albanie	élections présidentielles	mars 1992[16]
Estonie	élections parlementaires et présidentielles	septembre 1992[17]
Roumanie	élections parlementaires et présidentielles	septembre 1992[18]

En Afrique:

Éthiopie	élections régionales	juin 1992[19]
Congo	2ème tour des élections présidentielles	août 1992[20]

5. Compétences

La décision d'engager du personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices appartient au Gouvernement suisse pour les grandes actions, c.-à-d. au Conseil fédéral. Pour les petites actions, c'est le Département fédéral des affaires étrangères qui est compétent.

---

10 *Pour les engagements en Afrique, cf. en particulier la notice du Service de la politique de paix du DFAE du 3 juillet 1992, rédigée pour le séminaire sur l'Afrique dans le cadre de la Conférence des Ambassadeurs de 1992,* dodis.ch/63026.

11 *Cf. la notice au Secrétaire d'État Klaus Jacobi, Directeur de la Direction politique du DFAE, du 3 avril 1991,* dodis.ch/59667, *ainsi que les rapports du Conseiller national Urs Scheidegger et des observatrices et observateurs du DFAE,* dodis.ch/61988.

12 *Cf. le PVCF N° 1756 du 16 septembre 1991,* dodis.ch/57473, *ainsi que le rapport du Conseiller national Alexander Euler du 24 septembre 1991,* dodis.ch/58539.

13 *Cf. le PVCF N° 1889 du 30 septembre 1991,* dodis.ch/57489, *ainsi que les deux rapports sur la mission d'observation, respectivement* dodis.ch/58602 *du 31 octobre 1991 et* dodis.ch/59205 *de début novembre 1991.*

14 *Cf. le PVCF N° 127 du 27 janvier 1992,* dodis.ch/58015, *et le rapport sur la mission d'observation du 1er octobre 1992,* dodis.ch/62186.

15 *Cf. le télex de l'Ambassade de Suisse à Belgrade du 4 mars 1992,* dodis.ch/63498.

16 *Cf. le rapport sur la mission d'observation du 3 avril 1992 et les annexes qu'il contient,* dodis.ch/61988.

17 *Cf. le procès-verbal de la séance du 5 novembre 1992 de la Commission de politique extérieure du Conseil national,* dodis.ch/60884, *pp. 26–28.*

18 *Cf. le procès-verbal de la séance du 5 novembre 1992 de la Commission de politique extérieure du Conseil national,* dodis.ch/60884, *pp. 23–25.*

19 *Cf. la notice du Chef adjoint à la Division Sutter du 10 juillet 1992,* dodis.ch/63515.

20 *Cf. la notice au Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, Directeur de la Direction politique du DFAE, du 14 juillet 1992,* dodis.ch/62933.

6. Observateurs électoraux suisses

La Suisse dispose actuellement d'une équipe d'environ 40 observateurs électoraux volontaires. Un premier groupe a été formé dans le cadre d'un cours d'une semaine en 1989, un deuxième groupe l'a été au début de 1992.[21]

Ces 40 observateurs ont été choisis parmi quelque 200 candidats qui devaient remplir les conditions suivantes: bonnes connaissances linguistiques, en particulier en anglais et en français, expérience pratique internationale, bon jugement, aptitudes pour le travail en équipe, impartialité et disponibilité pour des engagements à court terme.

La participation à une mission déterminée est volontaire. C'est-à-dire que l'observateur auquel on s'adresse peut librement décider s'il désire y participer ou non. Un contrat est conclu avec les volontaires pour chaque opération. Outre un salaire comparable à celui d'un fonctionnaire au niveau du cadre moyen, les observateurs ont droit à la couverture de certaines dépenses (vols, logement, entretien, etc.).

7. Aspects financiers

Sur le budget ordinaire des actions de maintien de la paix (voir chiffre 1), environ 0,6 mio de francs suisses peuvent être consacrés chaque année aux observations d'élections. Pour de plus grandes opérations, il est nécessaire de demander un crédit supplémentaire.

La Suisse prend en charge l'ensemble des coûts afférents aux observateurs électoraux. Ce budget ne peut cependant pas servir à verser des contributions à un fonds global d'élections ou à un autre compte du gouvernement invitant. Ceci est de la compétence de la coopération suisse au développement, qui a déjà soutenu de petits projets en relation avec des élections (p. ex. à Madagascar).[22] Les moyens qui pourraient être libérés à l'avenir pour de tels buts sont actuellement à l'étude.

8. Préparation des missions d'observation et coordination

À l'exception des cas où l'ONU avait reçu un mandat officiel (p. ex. GANUPT), la préparation des observateurs électoraux suisses s'est essentiellement faite en collaboration avec la représentation suisse sur place. Le point faible de ces actions bilatérales a été la coordination entre les différentes délégations nationales d'observateurs électoraux. La Suisse soutient donc les efforts de l'ONU visant à reprendre davantage cette tâche et à rendre la coordination plus efficace.[23]

À notre avis, il ne peut pas s'agir pour l'*office de coordination de l'ONU* d'offrir un «service complet». L'office de coordination devrait en effet se limiter aux tâches essentielles. Nous pensons aux prestations suivantes:

– Envoi le plus rapide possible (par l'intermédiaire des ambassades) des documents pertinents tels que les lois électorales et les informations de toute sorte sur les élections envisagées.

---

21 *Un deuxième cours de formation pour les futurs membres du personnel d'observation électorale a lieu du 2 au 6 mars 1992, cf.* dodis.ch/62241. *Cf. également le* Manuel à l'usage des observateurs électoraux *du DFAE de février 1992,* dodis.ch/62915.

22 *Cf. le dossier* CH-BAR#E2025A#2002/145#2004* (t.311-Madagaskar.70).

23 *À cet effet, il est décidé lors de la conférence d'Ottawa de mettre en place un réseau d'information sur l'assistance électorale,* dodis.ch/62913. *L'Unité d'assistance électorale est créé au sein du Secrétariat général des Nations Unies dans le cadre de la résolution du 17 décembre 1991, cf.* UN doc. A/RES/46/137. *Elle est dirigée par le haut fonctionnaire Horacio Boneo.*

- Tous les pays participants ne sont pas en mesure d'envoyer leurs observateurs électoraux pour la campagne électorale déjà, comme ce serait souhaitable. L'office de coordination devrait donc pouvoir informer les observateurs arrivés peu de temps avant les élections elles-mêmes sur la situation dans le terrain.
- Soutien des délégations en vue de leur accréditation.
- Plan d'engagement (présentation des différentes équipes, attribution des zones d'observation) en accord avec les représentations sur place.
- En cas de besoin, mise en place d'un réseau de télécommunications simple entre l'office de coordination et les équipes dans le terrain.
- Réunion d'évaluation à l'issue des élections («Debriefing») avec les équipes d'observateurs à leur retour.
- Éventuelle rédaction d'un communiqué conjoint (comme par exemple en Éthiopie).[24]
- Liaisons avec la presse.
- En principe, chaque délégation, respectivement les ambassades sur place, devraient se charger de la logistique (équipement, réservations d'hôtels, locations de véhicules, etc.). L'office de coordination pourrait se limiter à seconder certaines délégations, à leur demande.

Les tâches susmentionnées devraient pouvoir être accomplies par une petite équipe. Sur demande la Suisse serait prête à mettre des experts à la disposition de l'ONU.

24 *Le rapport* Ethiopian Regional Elections June 1992. Summary of Observer Findings *est basé sur les résultats du Joint International Observer Group et est rédigé par le personnel des Nations Unies, cf.* CH-BAR#E2200.70#1998/428#31* (331.0).

44

dodis.ch/61255

Der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Weiersmüller, an den Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge des EJPD, Arbenz[1]

DIE ANWENDUNG DES SAFE-COUNTRY-KONZEPTS AUS DER SICHT DES EDA

Bern, 21. September 1992

Anlässlich einer internen Aussprache hat das EDA einen Erfahrungsaustausch über die Institution des Safe-Country-Konzepts durchgeführt.[2] Wir erlauben uns, Ihnen die dabei geäusserten Überlegungen zur Kenntnis zu bringen.

1. Evaluation der bisherigen Safe-Country-Entscheide

1.1. Einleitung

Gestützt auf Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz[3] hat der Bundesrat seit der Einführung dieser Bestimmung am 22. Juni 1990 folgende Staaten als Safe Countries bezeichnet:

– mit Beschluss vom 31.10.1990 Polen, Ungarn, CSFR;[4]
– mit Beschluss vom 18.03.1991 Bulgarien, Algerien, Indien;[5]
– mit Beschluss vom 25.11.1991 Rumänien, Angola.[6]

1 CH-BAR#E4280A#2017/355#802* (750.2.0). *Diese an den Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) des EJPD, Peter Arbenz, gerichtete Notiz wurde vom Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, unterzeichnet und von dessen Stellvertreter, Kurt Weisshaupt, verfasst. Die Notiz wurde am 21. September 1992 in Kopie an die Vorsteher des EJPD und des EDA, Bundesrat Arnold Koller und Bundespräsident René Felber, an EJPD-Generalsekretär Armin Walpen, an den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, sowie diverse weitere Abteilungen und Personen des EDA versendet. Am Tag darauf wurde die Notiz zusätzlich an diverse schweizerische Botschaften und Missionen im Ausland versendet, vgl. die Kopie der Notiz im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4786* (B.41.20.1). *Für die Einschätzung des Safe-Country-Konzepts durch das BFF als Reaktion auf diese Notiz vgl.* dodis.ch/62217.

2 *Vgl. dazu die Protokollnotiz über die Aussprache vom 25. März 1992,* dodis.ch/61257.

3 *Art. 16 Abs. 2:* «Der Bundesrat kann Staaten bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht; entsprechende Beschlüsse überprüft er periodisch. Stammt der Gesuchsteller aus einem solchen Staat, wird auf sein Gesuch oder seine Beschwerde nicht eingetreten, ausser die Anhörung ergebe Hinweise auf eine Verfolgung.» *Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 mit der Revision vom 22. Juni 1990, AS, 1990, S. 938–953, hier S. 944.*

4 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2291 vom 31. Oktober 1990,* dodis.ch/56709.

5 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57674.

6 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2295 vom 25. November 1991, Faksimile* dodis.ch/57837. *Die Bezeichnung Angolas als Safe Country wurde ein Jahr später vom Bundesrat widerrufen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2263 vom 25. November 1992,* dodis.ch/60675.

Mit Beschluss vom 19.02.1992 wurde für Algerien der Status des Safe-Country wieder aufgehoben.[7]

Im Anschluss an eine gemeinsame Sitzung der zuständigen Dienste des EDA mit dem Bundesamt für Flüchtlinge wurde am 25. Mai 1992 darauf verzichtet, zu diesem Zeitpunkt einen Antrag an den Bundesrat zur Bezeichnung weiterer Safe Countries zu stellen.[8] Überprüft wurden die Länder Albanien, Bangladesh, Ghana und Nigeria. Eine erneute Überprüfung Albaniens ist gegen Ende 1992, diejenige der übrigen genannten Staaten im Frühjahr 1993 vorgesehen.[9]

Angesichts der nun bald zweijährigen Praxis im Umgang mit dem Safe-Country-Konzept und insbesondere einer ersten Revokation dieses Status im Falle Algeriens, hat das EDA anlässlich einer internen Aussprache die Erfahrungen mit diesem asylpolitischen Instrument vor allem unter aussenpolitischen Gesichtspunkten evaluiert. Aus der Sicht des EDA erweist sich das Safe-Country-Konzept in verschiedener Hinsicht als problematisch.

1.2. Die Safe-Country-Regelung als verfahrenspolitisches Instrument

Wir sind uns bewusst, dass das Safe-Country-Konzept im Rahmen des ganzen Asylwesens in der Schweiz gesehen werden muss. Im besonderen sah man sich 1990 angesichts der enormen Zunahme offensichtlich unbegründeter Asylgesuche genötigt, mit verschiedenen Mitteln eine Entlastung des Asylverfahrens – für das neben anderem bereits ein unverhältnismässig hohes Personal- und Fürsorgebudget in Anspruch genommen werden musste – herbeizuführen.[10] Die Idee, verfolgungssichere Staaten zu bezeichnen, um bei entsprechenden Gesuchen von Angehörigen dieser Staaten von einem aufwendigen Verfahren Abstand nehmen zu können, erwies sich als taugliches verfahrenspolitisches Instrument. Die Folge war in der Tat eine dissuasive Wirkung und ein Rückgang der Asylgesuche aus den als verfolgungssicher erklärten Ländern.[11] Dabei ist aber auch insofern ein gewisser St. Florian-Effekt in Rechnung zu stellen, als Flüchtlinge beispielsweise aus Indien vermehrt auf andere europäische Staaten auswichen, welche Indien nicht als verfolgungssicher einstufen.

Ein wichtiger innenpolitischer Aspekt wurde auch in der Veröffentlichung des Safe-Country-Entscheides gesehen; der Bund konnte gegenüber den kantonalen Behörden bekunden, dass er zur Entspannung der Situation an der innenpolitischen Asylfront seinen Beitrag leistet.[12]

---

7 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 313 vom 19. Februar 1992,* dodis.ch/60672.

8 *Vgl. die Notiz des BFF an Bundesrat Koller vom 25. Mai 1992,* dodis.ch/61256.

9 *Für die Lageanalyse des BFF zu Albanien vom 20. Dezember 1992 vgl.* dodis.ch/62401. *Für die Prüfung Bangladeschs führte das BFF vom 8. bis 23. September 1993 eine Mission nach Indien und Bangladesch durch, vgl.* dodis.ch/62403. *Am 4. Oktober 1993 beschloss der Bundesrat, Albanien, Gambia, Ghana und Senegal sowie die Slowakei und Tschechien als verfolgungssichere Staaten zu bezeichnen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1860 vom 4. Oktober 1993,* dodis.ch/62732.

10 *Für die Verabschiedung des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren vgl. das BR-Prot. Nr. 793 vom 25. April 1990,* dodis.ch/59158.

11 *Dies führte Direktor Arbenz auch an der TREVI-Konferenz vom 11. und 12. Juni 1992 in Lissabon aus:* «Dank dem Safe-Country-Konzept reduzierten sich die Asylbewerberzahlen aus Indien, Rumänien und Angola spürbar», *vgl.* dodis.ch/62183.

12 *Vgl. dazu die Aussprache zwischen Bundesrat Koller, dem BFF und einer Delegation der paritätischen Kommission der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 1. Februar 1991,* dodis.ch/59655.

1.3. Mitwirkung des EDA

Die Kriterien für die Bestimmung der Verfolgungssicherheit, die diesem Konzept zugrunde liegen, halten sich an die Genfer Flüchtlingskonvention[13] und die Pakte über die Menschenrechte.[14] Am 18. März 1991 hat der Bundesrat einen entsprechenden Kriterienkatalog für die Überprüfung der Verfolgungssicherheit in Herkunftsstaaten von Asylbewerbern gutgeheissen.[15] Kriterium 2 bestimmt zum Beispiel: «Massgebend für die Beurteilung der Situation in einem Land sind die aktuelle politische Lage und die Menschenrechtssituation…». Kriterium 11 erwähnt «die Möglichkeit einer innerstaatlichen Fluchtalternative». Für die Beurteilung dieser und anderer wesentlicher Sachverhalte in einem auswärtigen Staat, welche die Kriterienliste aufzählt, ist die Mitwirkung des EDA ohne Zweifel unabdingbar. Das EDA hat daher von Anfang an auf einen frühen Einbezug seiner Dienste in die Entscheidfindung bei der Bezeichnung neuer Safe Countries – wofür das EJPD den Bundesratsantrag vorbereitet – gedrängt.[16] Seit Anfang 1992 wird diesem Anliegen des EDA Rechnung getragen.[17]

1.4. Aussenpolitische Wirkung der Safe-Country-Erklärung

Für das EDA liegt die aussenpolitische Krux des Safe-Country-Konzepts in seiner ambivalenten Wirkung, die mit der Veröffentlichung des Entscheids entsteht. Von der Direktion für Völkerrecht wird das Safe-Country-Konzept überdies nach wie vor für rechtlich fragwürdig erachtet; auf diese Problematik, die wir schon verschiedentlich dargelegt haben, wollen wir indessen hier nicht näher eintreten.[18]

Bisher kennt nur die Schweiz die Safe-Country-Erklärung als Regierungsbeschluss.[19] Zwar verwenden schon verschiedene europäische Staaten Safe-Country-Regelungen in der praktischen Anwendung (z. B. Belgien und Grossbritannien); diese sind aber nicht begleitet von öffentlichen Erklärungen der Regierungen. Das EJPD sieht in der deutlichen Bekanntmachung des Beschlusses einen erwünschten abschreckenden Effekt auf weitere potentielle Asylbewerber aus den betreffenden Ländern. Dieser Effekt scheint durch die bisherigen Erfahrungen bestätigt zu werden. Die Frage aber ist, ob zur Erzielung dieser Wirkung tatsächlich eine öffentliche Regierungserklärung nötig ist, ob nicht vielmehr schon das administrativ und im Vollzug wirksame Faktum, dass ein Land nun als verfolgungssicher gilt, den entscheidend wirksamen Buschtrommeleffekt auf potentielle Asylkandidaten auslöst. Im EDA ist man geneigt, das letztere zu bejahen.

13 *Vgl. die* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Beschlussentwurf über die Genehmigung des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge *vom 18. September 1967,* dodis.ch/33078.

14 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 41,* dodis.ch/58221, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2100.

15 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57674.

16 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 54,* dodis.ch/57837.

17 *So fanden bspw. ab 1992 Evaluationssitzungen mit Teilnehmenden des EDA und des BFF statt, in welchen die Ernennung neuer verfolgungssicherer Staaten geprüft wurde, vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E4280A#2017/355#802* (750.2.0).

18 *Vgl. dazu die Notiz der Direktion für Völkerrecht vom 30. Januar 1990,* dodis.ch/54672.

19 *So zeigte sich bspw. Deutschland skeptisch gegenüber dem Safe-Country-Konzept, vgl. dazu* dodis.ch/58591.

Wenn die Schweiz mit der Veröffentlichung des Entscheids ein «aussenpolitisches Signal» setzen möchte – vgl. Bundesratsantrag vom 13. März 1992 –,[20] so ist nach dessen Wirkungen zu fragen. Offenbar kommen andere Staaten ohne ein solches öffentliches Signal aus. Die Safe-Country-Erklärung des Bundesrats qualifiziert die betreffenden Staaten gewissermassen vor der Weltöffentlichkeit aussenpolitisch und öffentlich und erteilt damit nolens volens einen Persilschein in Sachen Menschenrechte. Die Schweiz masst sich so in den Augen der Weltöffentlichkeit die Rolle eines Richters über andere Staaten an.[21]

Es fragt sich, ob die bisher praktizierte «urbi-et-orbi-Verkündigung» der verfolgungssicheren Staaten durch den Bundesrat letzlich der Sache dienlich ist. Im Falle von Algerien hat sich die Inflexibilität dieses Konzepts gezeigt. Algerien wurde am 18.03.199*[1]* zum Safe Country erklärt.[22] Elf Monate später musste dieser Status durch Bundesratsbeschluss wieder aufgehoben werden, nachdem sich schon Monate zuvor die Menschenrechtssituation im Lande äusserst problematisch entwickelt hatte.[23] Das Bundesamt für Flüchtlinge hatte administrativ schon einige Zeit vor der Revokation des Safe-Country-Status zurückbuchstabiert und die Asylbewerber zum normalen Asylverfahren wieder zugelassen.[24] Aus aussenpolitischen Gründen musste jedoch mit der Revokation des Safe-Country-Status zugewartet werden.[25]

Sollten in Zukunft erneut Situationen entstehen, in welchen aus aussenpolitischen Gründen am Safe-Country-Status festgehalten werden müsste, während dieser verfahrensmässig nicht angewandt würde, müsste dies das Konzept aushöhlen.

Aus der Sicht des EDA ist weiter darauf zu verweisen, dass der Widerruf des Safe-Country-Status im Falle Algeriens unsere bilateralen Beziehungen belastete[26] und unsere Aussenpolitik zeitweilig in Widerspruch zu derjenigen sämtlicher westlicher Staaten versetzte, indem sie den Bundesrat aus innenpolitischen und rechtsstaatlichen Gründen zu einem aussenpolitisch unerwünschten Signal nötigte.

Bei Algerien kommt im übrigen hinzu, dass aus diesem Staat nie grosse Asylbewerberzahlen zu verzeichnen gewesen waren. Solche grossen Zahlen sollten jedoch im Sinne einer «ultima ratio» bei der Überschwemmung durch Asylbe-

---

20 *Gemeint ist der Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 13. März 1991 im BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57674.

21 *Zu dieser Problematik vgl. ferner die Notiz von Erika Schlaeppi des Diensts für Menschenrechte der Direktion für Völkerrecht des EDA an Jean-François Giovannini, Chef der Abteilung Politik und Planung der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, sowie an Botschafter Weiersmüller vom 23. August 1991,* dodis.ch/57978.

22 *Vgl. Anm. 5.*

23 *Vgl. Anm. 7.*

24 *Vgl.* dodis.ch/59871.

25 *Der Bundesrat fürchtete, dass der Entscheid* «als politisches Zeichen interpretiert» *werden konnte, dass die Schweiz nicht mit der* «Wiederherstellung des Demokratisierungsprozesses in absehbarer Zukunft» *rechnen würde, vgl. den Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 17. Februar 1992 im BR-Prot. Nr. 313 vom 19. Februar 1992,* dodis.ch/60672.

26 *Bereits am 1. März 1993 stellte der schweizerische Botschafter in Algier, Heinrich Reimann, in seinem Schlussbericht fest, dass von diesem* «Rückschlag» *kaum mehr etwas fortwirken dürfte, vgl.* dodis.ch/62212.

werber die Einführung der Safe-Country-Regelung rechtfertigen (vgl. Protokoll der Diskussion des Safe-Country-Konzepts in den Eidg. Räten).[27]

Während die öffentliche Erklärung eines Landes zum Safe Country die betreffende Regierung bestenfalls im weiteren Demokratisierungsprozess ermuntern könnte, dürfte sich generell die Revokation dieser Qualifizierung als problematisch erweisen.

2. Überlegungen zur weiteren Verwendung des Safe-Country-Konzepts

2.1. Entdramatisierung der Entscheide

Aufgrund der vorgenommenen Evaluation gibt das EDA zu bedenken, ob nicht in Zukunft die Bezeichnung weiterer Staaten als Safe Countries etwas undramatischer und ohne eine öffentliche Verkündigung erfolgen sollte.[28] Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass der Bundesrat periodisch, zum Beispiel alle sechs Monate, die Safe-Country-Liste überprüft und gegebenenfalls ergänzt. Jedenfalls würden durch eine pragmatischere Handhabung die Beschlüsse aussenpolitisch herabgestuft. Die dissuasive Wirkung auf potentielle Asylbewerber würde ohne Zweifel im Sinne eines Buschtrommeleffekts im gleichen Masse erzielt wie bisher.

2.2. Verfahrenspolitische Begründung

Zur Bezeichnung neuer Staaten als Safe Countries gehörte ferner auch, dass den neu betroffenen Staaten die Safe-Country-Erklärung durch die Schweiz als wesentliche innenpolitische Massnahme und als verfahrenspolitischer Entscheid besonders erläutert und nahegebracht würde. Der staatliche Adressat einer solchen Qualifizierung sollte also auch aussenpolitisch im vorhinein wie im nachhinein besser betreut werden.

2.3. Berücksichtigung der Gesuchszahlen

Im Sinne der den Räten abgegebenen Erläuterungen (siehe oben) sollte das Safe-Country-Konzept nur als Notmassnahme bei hoher Gesuchszahl aus einem als verfolgungssicher einzustufenden Staat Verwendung finden. Damit würde auch für einen besseren Ausgleich zwischen innenpolitischem Nutzen und möglichem aussenpolitischen Schaden gesorgt.

2.4. Mitwirkung des EDA

Die zuständigen Dienste des EDA sind bereit, wie bisher von Anfang an bei der Überprüfung allfälliger neuer Safe-Country-Kandidaten mitzuwirken. Ebenso können sie im Sinne einer Pragmatisierung sowohl des Prozederes wie seiner Wirkungen gegenüber den betroffenen Staaten tätig sein, damit die unerwünschten aussenpolitischen Folgen gemildert werden können.

---

27 *Bundesrat Koller, sagte in der Nationalratsdebatte vom 5. Juni 1990 zur Einführung der Safe Countries:* «Es sind indessen Entwicklungen denkbar, beispielsweise im Osten Europas, in denen infolge wirtschaftlicher Probleme plötzlich massive Migrationsströme in Gang kommen. Die Behörden müssen für solche Fälle ein Instrument zur Hand haben, das ihnen als ultima ratio erlaubt, Gesuche bestimmer Staatsangehöriger nicht als Asylgesuche materiell prüfen zu müssen, sondern eben Nichteintretensentscheide fällen zu können», dodis.ch/59123, *S. 807.*

28 *So wurde bspw. bereits der Widerruf der Bezeichnung Angolas als Safe Country nicht publiziert, vgl. das BR-Prot. Nr. 2263 vom 25. November 1992,* dodis.ch/60675.

45

dodis.ch/60763

Proposta del DFAE al Consiglio federale[1]

ACCORDO TRA SVIZZERA ED ITALIA SULLA COOPERAZIONE REGIONALE TRANSFRONTALIERA

Berna, 5 ottobre 1992

La Convenzione quadro europea del 21 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali (RS 0.131.1)[2] è stata ratificata dalla Svizzera e dai Paesi limitrofi.[3] Detto accordo intende promuovere e favorire, entro i limiti posti dai singoli ordinamenti costituzionali, la cooperazione transfrontaliera tra enti ed autorità dei diversi Paesi. L'Italia ha emesso una riserva, nel senso che l'applicazione della Convenzione è subordinata alla conclusione di un'ulteriore intesa bilaterale tra gli Stati interessati alla cooperazione regionale transfrontaliera.[4]

I cantoni confinanti con l'Italia, segnatamente Grigioni, Ticino e Vallese, sono interessati a sviluppare forme più intense di cooperazione con le collettività e autorità territoriali italiane limitrofe.[5]

Un progetto italiano di accordo e un controprogetto elaborato dal DFAE sono stati sottoposti all'esame dei tre cantoni.[6] Il controprogetto, che ha raccolto il consenso dei cantoni, ha servito da base per la discussione e ha potuto essere parafato,[7] con alcuni emendamenti di carattere redazionale, in occasione dell'incontro

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1024* (4.10prov.). *Questa proposta del DFAE venne firmata dal Presidente della Confederazione René Felber, Capo del DFAE, il 5 ottobre 1992. La proposta fu redatta da Fabrizio Taschetta, consigliere scientifico della Direzione del diritto internazionale pubblico in carica delle questioni frontaliere, sotto la responsabilità del Caposezione Bernard Dubois. La proposta fu poi sottoposta per co-rapporto al DFGP il 15 ottobre e approvata da questo dipartimento il 23 ottobre, poi dal Consiglio federale il 28 ottobre 1992, cf. il verbale del Consiglio federale N° 1997,* dodis.ch/60763. *L'*Accordo quadro tra Confederazione svizzera e la Repubblica italiana per la Cooperazione transfrontaliera delle collettività ed autorità regionali e locali *come pure l'autorizzazione di firmare l'accordo data al Capo della Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE, l'Ambasciatore Mathias Krafft, sono annesse al verbale.*

2 *RU, 1982, pp. 1076–1106 come FF, 1981, II, pp. 801–838.*

3 *La Svizzera ratificò la Convenzione quadro il 3 marzo 1982 ed essa entrò in vigore il 3 giugno 1982. Cf. anche la compilazione tematica* Cooperazione transfrontaliera, dodis.ch/T2398.

4 Declaration made at the time of deposit of the instrument of ratification, on 29 March 1985: The Italian Government, referring to paragraph 2 of Article 3 of the Convention, declares that its application shall be subject to the conclusion of inter-state agreements.

5 *Cf. la compilazione tematica* Cooperazione transfrontaliera, dodis.ch/T2398.

6 *Per la consultazione dei progetti, cf. i fascicoli* CH-BAR#E2010A#2005/342#1617* (B.12.51.33) *e* CH-BAR#E2200.19-03#2002/130#449* (461.3). Per il parere del Cantone dei Grigioni, cf. dodis.ch/63732.

7 *RU, 1982, pp. 1076–1106. Per una copia della versione parafata, cf. il facsimile* dodis.ch/60763.

svoltosi il 2 giugno 1992 a Lugano tra una delegazione italiana e rappresentanti del DFAE e del canton Ticino.[8]

L'accordo riprende in grande misura disposizioni già previste dalla Convenzione del 1980 e non crea né nuovi diritti né nuove obbligazioni. Parimenti varrebbe nel caso di un ritiro della riserva italiana. Si rende pertanto superflua una sua approvazione da parte dell'Assemblea federale. Le procedure costituzionali richieste per l'entrata in vigore sono pertanto adempiute con l'approvazione da parte del Consiglio federale dell'accordo e con la firma dello stesso.

L'Ufficio federale di giustizia si è detto d'accordo con la presente proposta.[9]

8 *Per la preparazione dell'incontro di Lugano del 2 giugno 1992 e per l'elenco dei partecipanti, cf. i fascicoli* CH-BAR#E2010A#2005/342#1617* (B.12.51.33) *e* CH-BAR#E2200.19-03#2002/130#449* (461.3).

9 *L'accordo fu stipulato il 24 febbraio 1993 ed entrò in vigore il 26 aprile 1993 dopo uno scambio di note, cf. RU, 1993, pp. 2072–2074.*

46

dodis.ch/61100

Gespräche des Vorstehers des EMD, Bundesrat Villiger, mit der finnischen Verteidigungsministerin Rehn sowie den schwedischen und österreichischen Verteidigungsministern Björck und Fasslabend[1]

TREFFEN DER VIER NEUTRALEN VERTEIDIGUNGSMINISTER VOM 2./3. OKTOBER 1992

Vertraulich Bern, 6. Oktober 1992

Auf Schweizer Einladung haben sich die Verteidigungsminister von Finnland, Österreich, Schweden und der Schweiz[2] erstmals in Bern zu einem informellen

1 CH-BAR#E5004A#2014/94#767* (095.99-013). *Diese vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, unterzeichnete Informationsnotiz wurde von Bernhard Marfurt, stv. Generalsekretär des EMD und Referent des Departementvorstehers für aussen- und sicherheitspolitische Fragen, verfasst und richtete sich an den Bundesrat. Sie basiert auf einem ausführlicheren Entwurf von Theodor H. Winkler, dem Beauftragten des Generalstabschefs für sicherheitspolitische Fragen des EMD, vgl.* dodis.ch/62783. *Im EMD gingen Kopien der Informationsnotiz an die Mitglieder des Leitungsstabs, den Stab der Gruppe für Generalstabsdienste sowie das Generalsekretariat und im EDA an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Jakob Kellenberger, an den Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Jenö Staehelin, an die Chefin der Politischen Abteilung III, Botschafterin Marianne von Grünigen, an den Chef des Politischen Sekretariats, Botschafter Guy Ducrey, sowie an den Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner. Im EVD ging eine Kopie an den Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft, Staatssekretär Franz Blankart.*

2 *Elisabeth Rehn, Werner Fasslabend, Andres Björck und Bundesrat Villiger.*

Von links: Der Vorsteher des EMD, Bundesrat Villiger, mit der finnischen Verteidigungsministerin Rehn und ihren schwedischen und österreichischen Amtskollegen Björck und Fasslabend am 3. Oktober 1992 im Bernerhof, dodis.ch/63365 (CH-SNM LM-179764.5).

Meinungsaustausch getroffen.[3] Im Mittelpunkt der Gespräche standen die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die Zukunftsperspektiven einer europäischen Sicherheitsarchitektur.

Die Gespräche fanden in einem ausgezeichneten, durch gegenseitiges Vertrauen gekennzeichneten Klima statt. Das Hauptziel wurde erreicht: Die Diskussionen wurden sehr offen geführt, übereinstimmende Haltungen und Meinungsverschiedenheiten traten klar zutage, was von allen Teilnehmern als gute Grundlage für die Weitergestaltung ihrer nationalen Politiken beurteilt wurde.

Die wichtigsten Ergebnisse im einzelnen:

3 *Ein bereits für den 22. und 23. Februar 1991 in der Schweiz geplantes Treffen der neutralen Verteidigungsminister musste aufgrund von Erkrankungen im letzten Moment abgesagt werden, vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E5560D#2006/79#207* (322.2). *Dem schliesslich realisierten Treffen vom 2. und 3. Oktober 1992 ging ein vorbereitendes Neutralentreffen der Armeespitzen voraus: Am 16. März 1992 empfing der schweizerische Generalstabschef, Korpskommandant Heinz Häsler, den Oberbefehlshaber der schwedischen Streitkräfte, General Bengt Gustafsson, den Oberbefehlshaber der finnischen Verteidigungskräfte, Admiral Jan Klenberg, sowie den Generaltruppeninspektor des österreichischen Bundesheers, General Karl Majcen, vgl.* dodis.ch/62830.

1. Lagebeurteilung:

Die sicherheitspolitische Lage wird von den drei andern Ländern um einiges skeptischer beurteilt als von uns.[4] Der österreichische Kollege unterstrich mit Nachdruck die gefährliche Signalwirkung, die von der Nichtbewältigung des serbischen Expansionskriegs im ehemaligen Jugoslawien ausgeht.[5] Er befürchtet, dass die Politik der ethnischen Säuberungen vielfache Nachahmung in Mittel- und Osteuropa finden wird, wenn es Europa nicht gelingt, den grausamen Kämpfen ein Ende zu setzen und vor allem ein Übergreifen des Konflikts auf weitere Teile des ehemaligen Jugoslawien zu verhindern.

Als sehr prekär wird auch die Lage im Baltikum und in Russland beurteilt. Grosse Beunruhigung weckt die mit dem Abzug der russischen Streitkräfte aus Mitteleuropa verbundene Massierung von Truppen und modernsten Waffen im Leningrader(sic!)-Militärbezirk und auf der Halbinsel Kola. Die beiden nordischen Länder verfolgen das Schicksal der russischen Truppen in den baltischen Staaten mit grösster Aufmerksamkeit und befürchten, dass ethnische Spannungen zwischen der baltischen Bevölkerung und den ansässigen Russen die russische Militärführung zu revanchistischen Aktionen treiben könnten. In Russland selbst geben die Zunahme extremistischer und verbrecherischer Organisationen sowie die leichte Verfügbarkeit von Waffen zu Besorgnis Anlass. Man rechnet damit, dass im Falle einer Rückkehr extremistischer Kräfte an die Macht binnen drei Jahren erneut ernstzunehmende operative Offensivoptionen aufgebaut werden könnten.

2. Perspektiven eines europäischen Sicherheitssystems:

Keine der drei anderen Regierungen glaubt daran, dass in absehbarer Zukunft ein gesamteuropäisches, stabiles kollektives Sicherheitssystem entstehen wird. Hauptverantwortlich für diesen Pessimismus ist die politische und wirtschaftliche Instabilität in Mittel- und Osteuropa. Gleichzeitig wird aber auch auf das Unvermögen Europas hingewiesen, die politischen Anstrengungen zur Stabilisierung in klare institutionelle Bahnen zu lenken. Statt innerhalb bestehender Organisationen wirklich effiziente Mechanismen zu schaffen, würden laufend neue Gremien ins Leben gerufen. Namentlich die KSZE sei durch die Übertragung neuer Aufgaben überlastet und in ihrem Charakter verändert worden.[6]

Die Notwendigkeit von Massnahmen zur raschen Krisenprävention wurde von allen Teilnehmern unterstrichen. Gleichzeitig wurde aber auch auf die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten hingewiesen: Namentlich der Übergang von Peacekeeping zu Peacemaking wurde als risikoreich beurteilt.[7] Keiner der drei anderen Staaten ist zurzeit bereit, bei offensiven Peacemaking- und Peaceenforcement-

4 *Für eine Einschätzung der sicherheitspolitischen Lage in Europa durch den schweizerischen Nachrichtendienst vgl.* dodis.ch/61232.

5 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

6 *Zum Zustand der KSZE vgl. die Notiz zur Arbeitstagung der Sachgruppe Strategie im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD vom 20. und 21. Oktober 1992,* dodis.ch/61890. *Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 27,* dodis.ch/61951.

7 *Zum Verhältnis von Peacekeeping und Peacemaking aus schweizerischer Sicht vgl.* dodis.ch/62238. *Für eine Übersicht der schweizerischen Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen vgl. DDS 1992, Dok. 59,* dodis.ch/62528.

Operationen mitzumachen.[8] Ausschlaggebend für diese klare Haltung sind politische und finanzielle Erwägungen, aber auch Zweifel daran, dass solche Operationen von jemand anderem als der NATO überhaupt durchgeführt werden könnten.

Die eigene Zurückhaltung der Tagungsteilnehmer stand hier in einem gewissen Gegensatz zur gleichzeitig gemachten Feststellung, dass das traditionelle Peacekeeping zunehmend an Bedeutung verliere, weil sich eine der Grundvoraussetzungen dieses Instruments verändert hat: Während des Kalten Krieges war das internationale System darauf angelegt, in Konfliktfällen schnell zu reagieren und Friedenstruppen zwischen die Fronten zu stellen, um eine gefährliche Eskalation lokaler Konflikte zu einer Konfrontation der Supermächte zu verhindern. Nach Beendigung des Kalten Kriegs fehlt dieser Wille zur raschen Stabilisierung von Konflikten, und entsprechend fehlt es auch an politischem und militärischem Druck auf die Konfliktparteien, akute Auseinandersetzungen so rasch als möglich zu beenden. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass Einsätze von UNO-Truppen inskünftig vermehrt den Charakter von Peace-Enforcement-Aktionen, unter Einsatz von Waffengewalt, annehmen werden.[9]

Unter dem Gesichtspunkt der Stabilität erscheint die weitere politische und militärische Präsenz der USA in Europa als unabdingbar.[10] Alle Tagungsteilnehmer gingen auch davon aus, dass die NATO ein Kernelement von Europas Sicherheit bleibt. Der WEU wird eine in die Zukunft gerichtete Dynamik und eine ausbaufähige Rolle im Peace-keeping attestiert, doch wird sie nicht als Ersatz für die NATO gesehen.[11]

3. Neutralität nicht mehr gemeinsame Basis:

Herausragendes Ergebnis der Tagung war die klare Feststellung, dass die Neutralität von den vier teilnehmenden Staaten nicht mehr als gemeinsame Basis für politisches Handeln angesehen wird. Schweden betrachtet sich nicht länger als neutral. Österreich und Finnland werden zwar formell von der Neutralität nicht abrücken, sie jedoch immer weniger betonen.[12] Es müsse auf jeden Fall vermieden werden, dass die Neutralität die Gestaltung des Verhältnisses zur Europäischen Union belaste.

Von schweizerischer Seite haben wir die im dritten Integrationsbericht dargelegte Haltung unterstrichen, wonach die schweizerische Regierung sich bewusst sei, dass ein EG-Beitrittskandidat die Finalität von Maastricht akzeptieren müsse,

8 *Auch für die Schweiz standen die Bereiche Präventivdiplomatie sowie das klassische Peacekeeping im Zentrum, vgl. die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA vom 30. September 1992,* dodis.ch/62334.

9 *Vgl. dazu die Einschätzung des stv. Chefs der Abteilung UNO und Internationale Organisationen des EDA, Anton Thalmann, vom 20. Juli 1992,* dodis.ch/62238.

10 *Zur Zukunft der militärischen Präsenz der USA in Europa vgl.* dodis.ch/61279, *S. 8.*

11 *Für die Beziehungen der vier neutralen Staaten zur WEU vgl.* dodis.ch/61889.

12 *Zu den jeweiligen Interpretationen der Neutralität vgl. die Anhörung des finnischen Missionschefs bei der UNO in Genf, Botschafter Antti Antero Hynninen, des österreichischen Botschafters in Bern, Franz Parak, sowie des schwedischen Botschafters in Bern, Hans Viktor Ewerlöf, vor der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats am 11. und 12. Mai 1992,* dodis.ch/60863. *Zur schweizerischen Diskussion über die Ausgestaltung der Neutralität vgl. DDS 1992, Dok. 12,* dodis.ch/59120, *und Dok. 34,* dodis.ch/61955.

dass wir aber davon ausgingen, dass an Beitrittskandidaten keine höheren Anforderungen gestellt würden als an die EG-Mitgliedstaaten selbst.[13]

Der schwedische Minister plädierte dafür, dass jeder der Beitrittskandidaten in den Verhandlungen auf seine besonderen Anliegen pochen solle: Von der EG könne erwartet werden, dass sie den unterschiedlichen Verhältnissen der einzelnen Länder durch eine flexible Haltung in der Neutralitätsfrage Rechnung trage.

Obwohl von verschiedenen Seiten beteuert wurde, es bestehe im Blick auf die Beitrittsverhandlungen eine Interessengemeinschaft, bleiben nach unserer Auffassung erhebliche Zweifel offen, ob hier mehr dahinter steht als ein rein verbales Bekenntnis: Der unbedingte Wille, vor allem der nordischen Teilnehmer, sich jede Handlungsfreiheit in der Neutralitätsfrage zu wahren, deutet jedenfalls nicht darauf hin, dass die gemeinsamen Interessen sehr tief verwurzelt wären.

4. Verhältnis zu den europäischen sicherheitspolitischen Institutionen:

Die bereits erwähnte Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit der KSZE als Kern für eine europäische Sicherheitsordnung bewegt alle drei anderen Teilnehmerländer dazu, ihr Verhältnis zur NATO und zur WEU zu überprüfen.[14]

Niemand strebt in absehbarer Zukunft die Mitgliedschaft in der NATO an. Selbst der Status eines Beobachters im Nordatlantischen Kooperationsrat, den Finnland wählte, wird von Schweden und Österreich zurzeit nicht angestrebt. Es bestehen gegenüber der NATO aus innenpolitischen Gründen gewisse Berührungsängste, wobei aber klar durchschimmerte, dass man diese, ist einmal die EG-Mitgliedschaft geregelt, schnell überwinden dürfte, um es nicht bei einer einseitigen Annäherung an die WEU bewenden zu lassen. Unsere Partner sind sich bewusst, dass vermieden werden muss, sich in eine EG-interne Auseinandersetzung um den Stellenwert von NATO und WEU verwickeln zu lassen.

Keiner unserer Gäste strebt die Vollmitgliedschaft in der WEU an. Unter Vorbehalt der noch festzulegenden Regierungspositionen hielten jedoch im informellen Gespräch alle folgendes Vorgehen für wünschbar: Die vier traditionellen Neutralen sollten den Beobachterstatus bei der WEU anstreben – und zwar, sofern möglich, noch vor der EG-Mitgliedschaft. Falls unter den Beitrittskandidaten in diesem Punkt eine Einigung erzielt wird, sollte der Wunsch nach einem Beobachterstatus der WEU und der EG signalisiert werden, um die WEU zu veranlassen, den Beitrittskandidaten den Status eines Gastlandes, eventuell eines Beobachters, anzubieten.[15]

Trotz diesem Ansatz für ein gemeinsames Vorgehen bleibt jedoch auch hier eine gewisse Skepsis angebracht: Keiner der Gäste zeigte Bereitschaft, einer regelmässigen gegenseitigen Information im Vorfeld eigener Annäherungsschritte an

13 *Vgl. den* Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. Mai 1992, dodis.ch/59540, *und das BR-Prot. Nr. 942 vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/60998.

14 *Zum Verhältnis der Schweiz zur NATO und zur WEU vgl. DDS 1992, Dok. 62,* dodis.ch/61267; *zur Rolle der KSZE in der europäischen Sicherheitsordnung vgl.* dodis.ch/62576.

15 *Zur Beziehung der Schweiz sowie anderer neutraler Staaten zur WEU vgl. den Bericht zu der vom EMD organisierten Ausbildungsreise für sicherheitspolitische Experten zur NATO, zur EG und zur WEU im Mai 1992,* dodis.ch/61435, *insbesondere die beigelegte Gesprächsnotiz zum Treffen mit Vertretern der WEU am 7. Mai 1992, sowie die Notiz der Politischen Abteilung II hinsichtlich des Treffens der Staatssekretäre der vier neutralen Staaten vom 26. Februar 1992,* dodis.ch/61889.

die NATO oder die WEU zuzustimmen. Es besteht somit durchaus die Möglichkeit, dass der eine oder andere unserer Partner vorprellen und eine solche Annäherung eigenständig sehr schnell verwirklichen könnte.[16]

5. Follow up:

Um gegen aussen den Eindruck zu vermeiden, die Neutralen bildeten eine Art Block, zeigten alle Gäste eine klare Abneigung, das Ministertreffen formell und öffentlich zum Startpunkt regelmässiger gegenseitiger Konsultationen zu erklären. Im direkten Gespräch wurden allerdings klare Signale gegeben, dass dieses erste Treffen durch weitere ergänzt werden könnte, je nach weiterer Lageentwicklung.

Gesamthaft wurde mit dem offenen Meinungsaustausch in Bern keine neue Gruppierung geschaffen, sondern ein bestehendes Beziehungsnetz pragmatisch auf eine neue Basis gestellt.

16 *Dies wurde bereits im November 1992 anlässlich der vom EMD organisierten Ausbildungsreise für sicherheitspolitische Experten in die USA deutlich, vgl.* dodis.ch/61279.

47

dodis.ch/60739

Gespräche des Vorstehers des EVED, Bundesrat Ogi, mit dem japanischen Premierminister Miyazawa, sowie den Ministern für Verkehr, Okuda, sowie Post und Telekommunikation, Watanabe[1]

BESUCH IN TOKYO VOM 10.–15. OKTOBER 1992

Vertraulich/Nicht an die Presse Bern, 20. Oktober 1992

1. Politische Gespräche

Auf Einladung der japanischen Regierung weilte eine schweizerische Delegation unter der Leitung des Vorstehers des EVED vom 10.–15. Oktober in Tokyo. Neben einem Höflichkeitsbesuch bei Kronprinz Hiro standen Gespräche mit Premierminister Kiichi Miyazawa, Verkehrsminister Keiwa Okuda sowie PTT- und Kommunikationsminister Hideo Watanabe auf dem Programm.

Mit Regierungschef Kiichi Miyazawa erfolgte ein ausführlicher Meinungsaustausch über die europäische Integration.[2] Die japanischen Gesprächspartner zeigten sich an der schweizerischen Neutralität sehr interessiert. Man erinnerte sich sogar daran, dass die Schweiz 1945 zu den drei europäischen Staaten gehörte, welche Japan nicht den Krieg erklärt hatten (so Wataru Hiraïzumi, Member of Parliament, in seiner offiziellen Tischrede).

Für Japan scheint es wichtig, dass die Schweiz auch nach einem allfälligen Beitritt zum EWR am Prinzip der Universalität festhalten will und ihre Beziehungen, nicht zuletzt auf wirtschaftlichem und technologischem Gebiet, weltweit auszu-

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#471* (354). *Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde vom Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, unterzeichnet und wahrscheinlich von seinem persönlichen Mitarbeiter, Stefan Aeschimann, redigiert. Gemäss Visum von Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller hat der Rat davon Kenntnis genommen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/60739. *Dies geschah gemäss dem entsprechenden Verhandlungsprotokoll der 32. Sitzung des Bundesrats vom 21. Oktober 1992 ohne weitere Diskussion, vgl.* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Auf seiner Reise wurde Bundesrat Ogi u. a. von Stefan Aeschimann, vom Generalsekretär des EVED, Fritz Mühlemann, vom Direktor des Bundesamts für Kommunikation des EVED, Marc Furrer, vom Direktor des Bundesamts für Verkehr des EVED, Fritz Bürki, vom stv. Direktor des Bundesamts für Energiewirtschaft des EVED, Alec Jean Baer, von Claude Clément vom Presse- und Informationsdienst des EVED, von Claude Roux, Mitglied der Generaldirektion der SBB, vom Delegierten Bahn 2000 der SBB, Pierre Alain Urech, vom Delegierten Alptransit der SBB, Peter Zuber, und vom Direktor des Verbands öffentlicher Verkehr, Carlo Pfund, begleitet. Von der schweizerischen Botschaft in Tokio waren Botschafter Roger Bär, Minister Maurice Hartenbach, Vizekonsul Alexander Karrer und weitere Mitarbeitende beteiligt. Die Gespräche wurden schweizerischerseits in unterschiedlich zusammengesetzten Delegationen geführt, vgl. dazu die Programme und Delegationslisten im Dossier* CH-BAR#E8001D#1997/5#2909* (320.4).

2 *Vgl. dazu die Aufzeichnung des japanischen Aussenministeriums zum Gespräch vom 13. Oktober 1992,* dodis.ch/62225.

bauen und zu intensivieren trachtet.[3] Dabei kommt der Technologie- und Wirtschaftsmacht Japan besondere Bedeutung zu.[4]

In den Gesprächen mit Verkehrsminister Keiwa Okuda sowie PTT- und Kommunikationsminister Hideo Watanabe standen die japanischen Erfahrungen betr. Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung im Vordergrund. Fragen, die im Zuge der wirtschaftlichen Revitalisierung auch in der Schweiz zur Diskussion stehen.

Im Energiebereich standen Gespräche mit dem Generaldirektor Naoki Kuroda und Vizeminister Kenichi Murakami (Science and Technology Agency) im Mittelpunkt. Zur Deckung des wachsenden Energiebedarfs setzt Japan auf ein ehrgeiziges Kernkraftwerk-Bauprogramm – 20 zusätzliche KKW bis 2010 –, ohne Sparmöglichkeiten zu vernachlässigen. Wichtigstes Ziel ist der Abbau der nach wie vor hohen Erdölabhängigkeit.[5]

2. Verkehr

Japan bietet besten Anschauungsunterricht zu Problemen, die auch die Schweiz beschäftigen. Genannt seien:

2.1 Die Hochgeschwindigkeitszüge (Shinkansen)

Die erste Strecke wurde bereits 1964 dem Betrieb übergeben. Die Verbindungen werden seither ausgebaut, und die Qualität wird systematisch verbessert. Heute beträgt z. B. die durchschnittliche Abweichung vom Fahrplan gerade noch 10 Sekunden.

2.2 Der Tunnelbau

Im Reich der aufgehenden Sonne ist zur Zeit der längste Bahntunnel der Welt in Betrieb.[6] Nach dem positiven Ausgang der NEAT-Abstimmung vom 27. September[7] ist in der Schweiz der Weg frei zum Bau eines noch längeren Tunnels. Es gilt das in Japan vorhandene Know-how bezüglich Hochgeschwindigkeitszüge und Tunnelbau zu nutzen, japanische High-Tech in Planung und Engineering soweit nützlich zu transferieren. Um die diesbezüglichen Möglichkeiten im einzel-

---

3 *Der Hinweis auf die Universalität der schweizerischen Aussenpolitik und der Grundsatz, dass die Schweiz ihre Beziehungen nicht auf ihre europäischen Partnerländer beschränkt, findet sich in zahlreichen Dokumenten über die bilateralen Besuche der Schweiz, vgl. hierzu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2390.

4 *Zum Stand der schweizerisch-japanischen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen vgl. DDS 1990, Dok. 27,* dodis.ch/54862; *das Fernschreiben Nr. 18 des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Pierre-Louis Girard, vom 7. Oktober 1991,* dodis.ch/58991, *sowie die Notiz des Diensts für pazifische Industrieländer des Bundesamts für Aussenwirtschaft vom 14. Juli 1992,* dodis.ch/60036.

5 *Für vorbereitende Unterlagen zu den verschiedenen Gesprächen inkl. Besuchsprogrammen, Gesprächsteilnehmenden und Listen mit Gesprächsthemen vgl. die Dossiers* CH-BAR#E8001D#1997/5#2909* (320.4) *und* CH-BAR#E2200.136-04#1999/245#298* (681.1).

6 *Gemeint ist der 1988 in Betrieb genommene Seikan-Tunnel, welcher die Inseln Honshū und Hokkaidō miteinander verbindet.*

7 *Der* Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale *wurde am 27. September 1992 in einer Volksabstimmung mit einem Ja-Anteil von 63,61% angenommen, vgl. BBl, 1992, IV, S. 443. Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung* Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), dodis.ch/T1722.

nen abzuklären, weilt zur Zeit noch eine Verkehrsdelegation aus Vertretern des BAV, der SBB und des VöV in Japan.[8]

2.3 Der Agglomerationsverkehr

In keinem anderen Land hat der Agglomerationsverkehr ein derart grosses Gewicht. In der Agglomeration Tokyo müssen täglich bis zu 30 Mio. Menschen transportiert werden.

Gespräche mit dem Generaldirektor Yoichi Nagumitsu der Teito Rapid Transit Authority (TRTA) zeigten Probleme und Lösungsansätze. Hauptverkehrsträger im Agglomerationsverkehr Tokyo ist heute die U-Bahn. Es stehen rund 230 km in Betrieb. Das U-Bahnnetz ist im Norden und Osten der Stadt stark überlastet und vermag die wachsende Nachfrage nicht mehr zu befriedigen.

Zur Zeit können aber aus finanziellen Gründen kaum mehr Neubaustrecken gebaut werden, dies trotz Beteiligungen der Stadt und der Regierung.

Die TRTA sucht Erwerbsmöglichkeiten ausserhalb des U-Bahnbetriebes (Immobilien, Bewirtschaftung der Liegenschaften usw.), um die Investitionen im Bahnbereich zu bewältigen. Überdies soll die öffentliche Hand langfristige zinsgünstige Darlehen gewähren, die erst nach dem fünften Betriebsjahr zu amortisieren sind.

2.4 Privatisierung

Sowohl im Gespräch mit Verkehrsminister Keiwa Okuda als auch im Rahmen der Kontakte mit den Repräsentanten der Japan Railway (JR) unter Leitung von Präsident Shijo Sumita wurden die mit der Privatisierung gemachten Erfahrungen eingehend erörtert.

1949 wurde die Japanese National Railway (JNR) gegründet, mit 490 000 Beschäftigten und 20 000 km Schienennetz. Das Geschäft lief gut. 1960 bewältigte die Bahn 51% des Personen und 39% des Güterverkehrs. Mit dem Bau der Nationalstrassen änderte sich die Lage. 1980 betrug der Bahnanteil im Personenverkehr noch 25% und 8% im Güterverkehr. JNR zeigt sich nicht in der Lage, darauf effizient zu reagieren.

1982 wurde grundsätzlich die Aufteilung von JNR in 7 Gesellschaften und deren Privatisierung beschlossen. Der Passagiersektor wurde aufgeteilt in 6 regionale Unternehmen: East Japan, Central Japan und West Japan auf das Hauptland sowie drei weitere Gesellschaften auf den Inseln Hokkaido, Shikoku und Kyhusu. Der Güterverkehr wird landesweit von einem weiteren Unternehmen bewältigt.

Die Regierung musste Schulden der JNR von rund 200 Mrd US $ übernehmen. Diese sind formell einer Gesellschaft übertragen worden; sie sollen langfristig von den 7 privaten Gesellschaften abgetragen werden, was wohl Wunsch bleiben dürfte.

Immerhin, unter den neuen Bedingungen konnte der Personalbestand seit der Privatisierung – sie trat 1987 in Kraft – von rund 300 000 Personen auf 200 000 reduziert werden. Und nach der Entschuldung schreiben die drei Personengesellschaften auf dem Hauptland schwarze Zahlen.

Fazit: Die Privatisierung brachte gewisse Fortschritte, dies aber zum Preis einer sehr einschneidenden Entschuldungsaktion und einer harten Personalpolitik

8 *Zur Zusammensetzung dieser Delegation vgl. Anm. 1.*

sowie eines markanten Leistungsabbaus insbes. im Güterverkehr. Die in Japan gemachten Erfahrungen lassen sich nicht unbesehen auf die Schweiz übertragen.[9]

3. Telekommunikation

Im Bereich der Telekommunikation wurden zwei Ziele verfolgt. Erstens wollte sich die Delegation über die Erfahrung Japans mit der Deregulierung und Privatisierung im Fernmeldewesen informieren. Zweitens galt es, den Zugang unserer Telecom-Industrie zu den Märkten zu verbessern. Letzteres um u. a. High-Tech-Bestandteile günstiger einkaufen zu können.

3.1

Das Gespräch des Unterzeichnenden mit dem Kommunikations- und Postminister Hideo Watanabe war ein wertvoller Gedankenaustausch über die Deregulierung und Privatisierung. Japan hat seit 1985 sowohl den Endgerätemarkt wie auch die Netze dereguliert. Einzig die Post ist noch im Monopol des Staates. In diesem Gespräch kamen auch die Grenzen einer Deregulierung zum Ausdruck. So ist die NTT, die ehemalige PTT Japans immer noch zu ⅔ im Besitz des Staates. Ebenso betreibt sie immer noch – trotz Konkurrenz – 90% der Telekommunikationsnetze Japans.

3.2

Im Gespräch mit dem Ministerkollegen wurde auch eine engere Zusammenarbeit zwischen Japan und der Schweiz auf dem Fernmeldesektor beschlossen. Dies wurde im folgenden auf Beamtenebene in Fachgesprächen konkretisiert und mit einem gemeinsamen Protokoll festgeschreiben (siehe Beilage).[10] Damit soll der gegenseitige Zugang zu wissenschaftlichen Projekten, zu technologischen Entwicklungen sowie zum Markt verbessert werden. Es liegt nun am BAKOM, diese Absichten mit der Schweizer Telecom-Wirtschaft und mit der PTT umzusetzen.

Des weiteren wurde im Gespräch mit dem Ministerkollegen ein Abkommen der japanischen und der schweizerischen Postdienste bestätigt, mit dem der Expressdienst zwischen den beiden Ländern im Rahmen des EMS verbessert werden soll.[11]

Besuche bei der NTT (Nippon Telephone Telegraphe) und bei der NHK (japan. Radio- und TV-Gesellschaft – analog SRG) konnten die Einblicke in das Kommunikationssystem Japans vertiefen.

4. Énergie

La structure administrative du secteur de l'énergie dans l'administration japonaise est compliquée.

L'Agence de la Science et de la Technologie (STA) qui dépend du cabinet du premier ministre par l'intermédiaire d'un ministre d'État a la responsabilité générale pour l'Énergie nucléaire.

---

9 *Vgl. dazu den Bericht* Die öffentliche Personenverkehrsbedienung Japans mit besonderer Berücksichtigung der Privatisierung *von Direktor Pfund und dem Delegierten Bahn 2000 Urech vom 5. Januar 1993,* CH-BAR#E2200.136-04#1999/245#302* (681.1).

10 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/60739.

11 *Vgl. dazu* dodis.ch/63378.

L'Agence pour les Ressources naturelles et l'énergie est le secteur du MITI (ministère de l'industrie et du commerce international) qui s'occupe du pétrole, du charbon, des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Elle comprend aussi un département qui contrôle les centrales électriques nucléaires et thermiques.

Nous avons rencontré M. Naoki Kuroda, directeur-général de l'Agence pour l'Énergie du MITI et M. Kenichi Murakami, sous-ministre responsable de la STA.

En marge de ces rencontres, M. Baer a également eu une entrevue avec le vice-président de la commission pour l'énergie atomique, M. Akira Oyama.[12]

Toutes les discussions ont eu lieu dans un climat d'ouverture et de confiance mutuelle. On notera en particulier les points suivants:

- Le Japon qui produit aujourd'hui 9% de son énergie avec des centrales nucléaires (Suisse 8,3%) veut arriver à 17% en 2010. Ceci implique la construction de 20 nouvelles centrales en plus de 40 qui sont en activité. Sur ces 20, 11 sont déjà en construction.
  Il est possible cependant que la progression soit plus lente que prévue à cause d'une résistance croissante de la population au nucléaire. Le gouvernement japonais ne voit cependant pas d'autre solution pour couvrir une demande d'énergie qui augmente de 5,3% par année.
- D'ici l'an 2000, cette croissance devrait être ramenée à 1% par an, mais nous n'avons pas reçu d'explications claires sur la manière d'y parvenir.
- La production totale d'électricité hydraulique, géothermique et renouvelable représente 15% du total (dont 12% hydraulique) et devrait augmenter à 27% d'ici 2010.
- La STA collabore avec la CEDRA pour le stockage des déchets radioactifs. Elle est très satisfaite de ces contacts.
- Pour l'aide à l'Europe de l'Est, dans le domaine nucléaire, le Japon fait de gros efforts – 25 millions de dollars US dépensés en un an pour la sûreté de ces centrales, en plus de 20 millions de dollars promis pour le centre de recherche prévu à Moscou.[13]
- Dans ce domaine, la collaboration bilatérale lui paraît beaucoup plus importante que les accords multilatéraux.
- Le Japon s'engagera en 1995 pour la prolongation du traité de non-prolifération nucléaire (TNP) pour une durée la plus longue possible. Il ne peut pas dire pour l'instant si ceci représente une durée indéfinie ou pas.
- Le Japon voudrait renforcer le TNP si c'est possible, et il est conscient de son importance absolument fondamentale.
- Nous avons exprimé la crainte que même si la Chine a signé le TNP, ses intentions ne soient pas très claires en ce qui concerne la non-prolifération. Le Japon a un accord nucléaire avec la Chine depuis 6 ans et aimerait renforcer cette collaboration dans le cadre de l'AIEA. Il pense que la Chine s'efforcera d'appliquer les règles du TNP.[14]

12 *Pour les documents préparatoires en vue des entretiens du Directeur suppléant de l'Office fédéral de l'économie énergétique Baer, cf. le dossier* CH-BAR#E2200.136-04#1999/245#302* (681.1).

13 *Sur la sécurité des centrales nucléaires en Europe de l'Est, cf. la compilation* dodis.ch/C2264.

14 *Sur la question de la non-prolifération nucléaire chinoise, cf.* dodis.ch/62928. *Sur le traité de non-prolifération nucléaire en général, cf. la compilation thématique* dodis.ch/T2197.

Dans leurs discussions, M. Oyama et M. Baer ont discuté d'aspects techniques des futurs réacteurs japonais. Le Japon développe un réacteur surgénérateur dont il envisage l'entrée en service commercial d'ici une trentaine d'années.
- Dans l'ensemble, une fois que les grandes directions politiques ont été données par le Parlement, les technocrates des organes spécialisés (STA, MITI) ont une grande liberté d'action.
- Dans toutes ces discussions, nos interlocuteurs japonais ont montré un grand intérêt pour la manière dont la Suisse cherche à résoudre ses problèmes énergétiques. Nous avons promis de leur envoyer plus de détails sur le programme Energie 2000.[15]

15 *Sur le programme Énergie 2000, cf. le PVCF N° 400 du 27 février 1991,* dodis.ch/57732.

48

dodis.ch/61996

Entretien du Chef du DFAE, le Président de la Confédération Felber, avec le Ministre jurassien Lachat à Berne le 19 octobre 1992[1]

[ACCORDS DE COOPÉRATION DU CANTON DU JURA AVEC DES ENTITÉS ÉTRANGÈRES]

Berne, 21 octobre 1992

Le Chef du Département a reçu, le 19 octobre, en présence de Madame M. Hanselmann et du soussigné, le Ministre F. Lachat, chef du Département de la coopération, des finances et de la police du canton du Jura. L'entretien a porté, à la demande du Président de la Confédération, sur la politique suivie par ce canton en matière de conclusion d'accords de coopération avec des entités régionales étrangères.[2]

M. R. Felber a commencé par évoquer la politique «suractive» menée par le canton du Jura dans ce domaine, ces dernières années, et les difficultés qui pouvaient en résulter pour la Confédération, sur le plan politique notamment. À cet

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1297* (A.33.0(Jura)). *Cette notice est rédigée et signée par le Directeur de la Direction du droit international public du DFAE, l'Ambassadeur Mathias Krafft. Des copies sont remises, entre autres, à Margrith Hanselmann et à Georges Martin, respectivement Collaboratrice personnelle et Secrétaire du Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber; au Vice-directeur de la Direction du droit international public, le Ministre Franz von Däniken; au Chef de la section des frontières et du droit de voisinage, Bernard Dubois; à son suppléant Stephan Husy; ainsi qu'à la Division politique I du DFAE. La notice est transmise par la Division politique I du DFAE à la Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe le 7 janvier 1993, cf. le dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#1308* (o.191-266).

2 *Pour l'invitation du 23 juin 1992 du DFAE au Ministre François Lachat, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1297* (A.33.0(Jura)).

égard, il a mentionné les trois accords conclus avec la Slovénie, la Croatie et la Géorgie en 1990, soit avec des entités qui ont accédé ultérieurement au statut d'États souverains, accords dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 15 juin 1992, en décidant de subordonner leur examen «à une détermination préalable des rapports que la Suisse entend cultiver avec ces trois États, ainsi qu'au règlement de la succession aux traités bilatéraux ayant été conclus par la Suisse avec l'URSS et la Yougoslavie».[3] M. Felber a également mentionné dans ce contexte l'accord conclu avec le Québec, qui a été refusé par le Conseil fédéral en 1983,[4] ainsi que les négociations engagées avec le Pays Basque, qui pourraient soulever des problèmes sur le plan de la politique intérieure espagnole.

M. F. Lachat a répondu en cherchant à minimiser l'importance et la portée de ces accords. Il a relevé tout d'abord que le Jura n'était pas «demandeur», mais que l'initiative était prise le plus souvent par l'Assemblée des régions d'Europe, qui avait créé un comité de suivi, dont il assumait la présidence.[5] M. Lachat a ensuite rappelé le contenu de ces accords, en décrivant les activités menées dans les domaines de la culture, de la formation professionnelle (banques), de l'écologie et des petites et moyennes entreprises. Les résultats obtenus pouvaient être considérés comme positifs. La collaboration avec l'Institut du fédéralisme était bonne. Il a ajouté que l'accord conclu avec le Québec pouvait être «oublié», dans la mesure où il n'avait pas entraîné d'activités concrètes conduites en commun. Quant aux accords avec la Croatie, la Slovénie et la Géorgie, ils n'étaient pas devenus opérationnels et le canton du Jura était, bien entendu, prêt à attendre que la Confédération ait déterminé ses relations conventionnelles avec ces trois États.[6]

Enfin, M. Lachat a exposé les raisons pour lesquelles le canton du Jura était en pourparlers avec le Pays basque, qui était disposé à contribuer au financement de projets réalisés dans le cadre de la coopération Nord–Sud, notamment avec les Seychelles. Sur ce point, M. Lachat a demandé au Président de la Confédération s'il serait d'accord de recevoir le Président de la Communauté basque, qui souhaiterait venir en Suisse les 25 et 26 novembre prochains. Il a ajouté que ce dernier avait été reçu par le Chancelier Kohl, ainsi que par M. Vranitzky. M. R. Felber a demandé que notre Ambassade à Madrid soit chargée de sonder la réaction des autorités espagnoles à l'égard de la conclusion de cet accord.[7] Il n'a pas exclu la possibilité de l'organisation d'une telle visite de courtoisie à Berne.

---

3 *Pour les accords conclus avec la Slovénie, la Croatie et la Géorgie, ainsi que la décision du Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 1127 du 15 juin 1992,* dodis.ch/60646.

4 *Cf. le PVCF N° 1902 du 2 novembre 1983,* dodis.ch/62742, *ainsi que le PVCF N° 2012 du 23 novembre 1983,* dodis.ch/57145.

5 *Le Ministre Lachat est le Président du Groupe de travail N° 3 de l'Assemblée des régions d'Europe, chargé des questions d'emploi des jeunes, cf. le dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#1308* (o.191-266).

6 *Le canton du Jura a conclu des accords avec la Slovénie, la Croatie et la Géorgie en 1990, avant que le Conseil fédéral ne reconnaisse les trois États. Pour la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, cf. DDS 1992, doc. 2,* dodis.ch/58005. *Pour celle de la Géorgie, cf. DDS 1991, doc. 61,* dodis.ch/57514.

7 *Après clarification de l'Ambassade de Suisse à Madrid auprès du Ministère espagnol des affaires étrangères, il apparait que ce dernier n'a pas d'objection de principe à un accord entre le Pays basque et le canton du Jura, cf.* dodis.ch/62657. *Le Conseil fédéral approuve ces accords de coopération en janvier 1993, cf. le PVCF N° 136 du 27 janvier 1993,* dodis.ch/62890.

À la fin de l'entretien, j'ai encore eu l'occasion d'insister sur l'importance que nous attachons à une information continue sur les projets envisagés ou réalisés par le canton du Jura en matière de collaboration transfrontalière. J'ai aussi annoncé le remplacement de M. Maurice Hartenbach par M. Stephan Husy et le désir de ce dernier de poursuivre les excellentes relations existant avec les autorités jurassiennes, notamment dans le cadre de la Communauté de travail du Jura. J'ai également soulevé la question de la conclusion d'un échange de notes avec l'Ambassade de France lorsque le Conseil fédéral aura approuvé l'accord de coopération signé le 20 août 1992 par le canton du Jura avec le Département du Haut-Rhin (cf. l'art. 18 de cet accord concernant son entrée en vigueur).[8]

8 *Pour l'approbation du Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 1998 du 28 octobre 1992* dodis.ch/62658.

49

dodis.ch/62755

Der Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Kellenberger, an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident Felber[1]

ERÖFFNUNG EINES VERBINDUNGSBÜROS DER PALÄSTINENSISCHEN BEFREIUNGSBEWEGUNG (PLO) IN BERN

Streng vertraulich Bern, 22. Oktober 1992

1. Ausgangslage

Die PLO stellt nach wie vor die wichtigste palästinensische Organisation dar. Nach einer vorübergehenden Schwächung ihrer Position während und unmittelbar nach dem Golfkrieg, welche auf die eindeutige Unterstützung des Iraks zurückzuführen war, hat sie heute ihre frühere, einflussreiche Stellung wiedererlangt. Die Einflussnahmen der PLO bei den gegenwärtigen bilateralen und multilateralen Gesprächen im Rahmen des israelisch-arabischen Friedensprozesses

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1310* (A.45.22). *Diese Notiz wurde vom Chef der Politischen Abteilung II, Botschafter Pierre-Yves Simonin, und dessen für die Region Naher Osten zuständigen Mitarbeiter, Christian Fotsch, verfasst und vom Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, unterzeichnet. Ein Entwurf der Notiz wurde von Botschafter Simonin am 13. Oktober 1992 an die Direktion für Völkerrecht, das Politische Sekretariat und an den Protokolldienst des EDA sowie an die ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf mit Bitte um Stellungnahme verschickt. Für den Entwurf mit zahlreichen handschriftlichen Kommentaren von Mitarbeitenden der Direktion für internationale Organisationen sowie des Politischen Sekretariats des EDA vgl.* dodis.ch/62948. *Entgegen dem ursprünglichen Entwurf wurde in der am 22. Oktober an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, übermittelten Notiz vorgeschlagen, die PLO als offizielle Gesprächspartnerin des EDA und nicht der Schweiz zu betrachten.*

zeigen, dass diese Organisation ein wenn auch nicht exklusiver, so doch nicht zu umgehender Vertreter des palästinensischen Volkes ist.[2]

Auch wenn die Schweiz die PLO nicht offiziell anerkennt, so hat der Bundesrat doch in wiederholten Stellungnahmen erklärt, dass die Kontakte mit dieser Organisation im Interesse des Departementes liegen[3] und erlauben, einerseits Informationen aus erster Hand über die Lage im Nahen Osten zu erhalten und anderseits der PLO unseren Standpunkt darzulegen. Ausserdem sprechen Sicherheitserwägungen für derartige Kontakte. Im Sinne dieser Überlegungen traf Bundesrat Aubert wiederholt mit Farouk Kaddoumi, der für die Aussenbeziehungen der PLO zuständig ist, zusammen.[4] Seit 1971 gab es verschiedene Kontakte zwischen Vertretern des EDA und der PLO sowohl in Bern wie auch im Ausland.[5] Am 25. Juni 1975 entschied der Bundesrat auf Ersuchen des Generalsekretärs der UNO, dem PLO-Büro in Genf funktionelle Privilegien und Immunitäten zu gewähren.[6]

(Beilage 1: Weisung 805.1 betreffend Kontakte mit Vertretern der PLO).[7]

2. Demarchen der PLO zur Eröffnung eines Büros in Bern

Während verschiedener Kontakte im Jahre 1991 und 1992 signalisierten Vertreter der PLO in Tunis und in Bern ihr Interesse, ein Verbindungsbüro in Bern eröffnen zu können.[8] Mit Verbalnote vom 30. Mai 1992 ersuchte die PLO die Schweiz dann schriftlich um die Bewilligung, in Bern ein solches Büro eröffnen zu dürfen.[9] Im Sinne eines Entgegenkommens lancierte Nabil Ramlawi, der Direktor des palästinensischen Beobachterbüros in Genf, am 15. Juli 1992 gegenüber Botschafter Simonin die Idee, als Alternative zur Eröffnung eines neuen Büros, den Chef des PLO-Büros in Genf als offiziellen Gesprächspartner des EDA zu bezeichnen.[10]

3. Status der PLO in anderen Staaten

Wie dem beiliegenden Gutachten der Völkerrechtsdirektion zu entnehmen ist (Beilage 2), wird die Frage des Status von PLO-Vertretungen weltweit sehr un-

---

2 *Zum Friedensprozess nach der Madrider Konferenz von 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2274.

3 *Vgl. hierzu DDS, Bd. 26, Dok. 187,* dodis.ch/38640; *DDS, Bd. 27, Dok. 81,* dodis.ch/48807, *sowie die Präzisierungen des EDA zu einer entsprechenden Weisung an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 8. Januar 1987,* dodis.ch/48853.

4 *Zu den Treffen zwischen dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Pierre Aubert, mit Farouk Kaddoumi 1981 in Bern, 1985 in Tunis und 1987 in Bern vgl.* dodis.ch/59192, dodis.ch/57169 *resp.* dodis.ch/48854.

5 *Für eine Übersicht der Kontakte zwischen 1971 und 1989 vgl.* dodis.ch/56203, *S. 3–4.*

6 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1126 vom 25. Juni 1975,* dodis.ch/39528, *sowie die thematische Zusammenstellung* Vertretung der PLO in der Schweiz, dodis.ch/T1393.

7 *Vgl.* dodis.ch/62820.

8 *Zur Vorsprache des Direktors des Beobachterbüros der PLO in Genf, Nabil Ramlawi, beim stv. Chef der Politischen Abteilung II des EDA, François Chappuis, vom 6. Mai 1991, vgl.* dodis.ch/58980. *Zum Treffen des PLO-Vertreters, Hail Al Fahoum, mit dem schweizerischen Botschafter in Tunis, Luciano Mordasini, am 20. Mai 1992 vgl.* dodis.ch/62828.

9 *Vgl.* dodis.ch/62822.

10 *Gemäss der Gesprächsnotiz schlug Ramlawi vor, dass der Chef des PLO-Büros in Genf als offizieller Gesprächspartner* «für Bern» *bezeichnet wird, vgl.* dodis.ch/62763.

terschiedlich geregelt.[11] Während sie in vielen arabischen Staaten als eigentliche Botschaft des palästinensischen Staates fungieren, reicht das Spektrum in mit der Schweiz vergleichbaren europäischen Staaten vom offiziellen Diplomatenstatus verbunden mit allen Privilegien (Griechenland) bis zum «Gastarbeiterstatus» ohne die geringste Vorzugsbehandlung (Schweden). In den meisten Staaten haben sich die Beziehungen auf *pragmatische Art und Weise* entwickelt und bilden nicht Gegenstand einer formellen Entscheidung der entsprechenden Regierung.[12]

4. Lösungsvorschlag

Das Gesuch der PLO wurde durch verschiedene Stellen Ihres Departementes (Völkerrechtsdirektion, Direktion für internationale Organisationen, Politisches Sekretariat, Protokolldienst, Politische Abteilung II) in Bezug auf den möglichen juristischen Status sowie die politische Opportunität einer gründlichen Überprüfung unterzogen.

Gestützt auf deren Ergebnis schlagen wir Ihnen vor, dass mittels beiliegendem Schreiben an das PLO-Büro in Genf dessen Vertreter als «offizieller Gesprächspartner» der PLO für Ihr Departement bezeichnet wird.[13]

5. Begründung:

5.1. Rechtliche Begründung

- *Bei der UNO akkreditierte Missionen ausländischer Staaten in Genf können nicht auch in Bern akkreditiert werden.*[14] *Dieser Grundsatz steht der vorgeschlagenen Lösung nicht entgegen,* da es sich bei der PLO nicht um einen Staat handelt, ihre «Vertretung» in Genf nur über den Status eines Büros verfügt und es sich bei den Beziehungen mit Bern nicht um eine Akkreditierung, sondern nur um eine Formalisierung der bereits bestehenden de-facto Kontakte handelt.
- Diese Formalisierung der bereits bestehenden Kontakte hätte keine Änderung des Status des PLO-Büros in Genf zur Folge.

5.2. Politische Begründung

- Die Schweiz hat ein Interesse an der Lösung des israelisch-arabischen Konfliktes und an einer Stabilisierung der Region. Aufgrund dieser Überlegung nimmt sie auch am multilateralen Friedensprozess teil[15] und wird im Januar 1993 die Arbeitsgruppe «Wasserressourcen» beherbergen.[16]
- Die PLO spielt eine wichtige Rolle als Vertreterin des palästinensischen Volkes im allgemeinen und im Friedensprozess im speziellen. Einer Fortsetzung und

11 *Vgl.* dodis.ch/62765.

12 *Das EDA befragte am 23. Juni 1992 verschiedene schweizerische Vertretungen über den Status der PLO in ihrem Gaststaat. Für die einzelnen Antworten vgl. das Dossier* CH-BAR# E2010A#2001/161#1310* (A.45.22).

13 *Vgl.* dodis.ch/62829.

14 *Vgl. dazu die Notiz von Protokollchef Johannes Manz an EDA-Staatssekretär Edouard Brunner vom 17. Juni 1985 sowie das Aide-mémoire in der Beilage,* dodis.ch/63313.

15 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2274.

16 *Zur Beherbergung der Arbeitsgruppe «Wasserressourcen» in Genf vom 16. bis 18. Februar 1993 vgl. das BR-Prot. Nr. 65 vom 20. Januar 1993,* dodis.ch/62990, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2297.

Erleichterung des Dialoges mit ihr steht nichts entgegen. Dieses Vorgehen fördert auch den Goodwill in der arabischen Welt gegenüber der Schweiz.
– Nach dem Wechsel der Regierung in Israel ist das «Momentum» besonders günstig für den vorgeschlagenen Schritt. Noch nie war eine israelische Regierung so unvoreingenommen gegenüber der PLO wie die heutige.[17]
– *Mit der obenerwähnten Lösung kann die Eröffnung eines eigentlichen PLO-Büros in Bern zur Zeit verhindert werden.* Damit werden einerseits die Beziehungen mit Israel nicht über Gebühr belastet und anderseits bleibt die politische Aufwertung der PLO begrenzt.

6. Kompetenzen

Unseres Erachtens ist es vorzuziehen, dass der Departementschef des EDA und nicht der Gesamtbundesrat die vorgeschlagene Formalisierung der bereits bestehenden Kontakte beschliesst, da damit ein Regierungsentscheid vermieden werden kann. Allerdings erscheint es ratsam, den Gesamtbundesrat über den Entscheid zu informieren. Wir schlagen Ihnen auch vor, mich zu ermächtigen, das beiliegende Schreiben (Beilage 3) an den Direktor des PLO-Büros in Genf zu unterzeichnen.[18]

7. Zusammenfassung

Die PLO ersuchte Ihr Department um die Bewilligung, in Bern ein Verbindungsbüro eröffnen zu dürfen oder, als der Schweiz entgegenkommende Alternative, den Direktor des bereits bestehenden und bei der UNO akkreditierten PLO-Büros in Genf als «offiziellen Gesprächspartner» des EDA zu bezeichnen. Aufgrund obstehender Überlegungen und in Absprache mit der DV, der DIO, dem politischen Sekretariat sowie dem Protokolldienst schlagen wir Ihnen vor, dass mittels beiliegendem Schreiben dem zweitgenannten Ersuchen stattgegeben wird.

Es wäre ratsam, den Bundesrat über diesen Entscheid zu informieren und den Unterzeichnenden zu ermächtigen, das beiliegende Schreiben an die PLO zu unterschreiben.[19]

17 *Zur Haltung der neu gewählten israelischen Regierung unter Jitzchak Rabin zum Friedensprozess im Nahen Osten vgl.* dodis.ch/63773.

18 *Vgl.* dodis.ch/62829.

19 *Bundespräsident Felber hat am 27. Oktober 1992 sein Einverständnis gegeben und an der Sitzung vom 2. November 1992 den Bundesrat mündlich informiert, der die vorgeschlagene Lösung genehmigte, vgl. das Verhandlungsprotokoll der 34. Sitzung des Bundesrats vom 2. November 1992,* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Botschafter Simonin informierte am 3. Dezember 1992 sowohl den PLO-Vertreter Ramlawi wie auch den israelischen Geschäftsträger in Bern, Arie Avidor, mündlich über den Entscheid, vgl.* dodis.ch/59867 *und* dodis.ch/59868. *Die Politische Abteilung II hat im Vorfeld eine Sprachregelung zum Entscheid ausgearbeitet, vgl.* dodis.ch/62129.

50

dodis.ch/61464

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

KANDIDATUR GENFS ALS SITZ FÜR DAS BÜRO DES SCHLICHTUNGS- UND SCHIEDSGERICHTSHOFES DER KSZE

Bern, 27. Oktober 1992

1. Vom 12.–23. Oktober 1992 fand in Genf ein KSZE-Treffen über die friedliche Streitbeilegung statt,[2] dessen Abhaltung von den Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten an ihrem Treffen vom 9./10. Juli 1992 in Helsinki beschlossen worden war.[3] Obwohl provisorisch schon eine zweite Verhandlungsrunde für November 1992 vorgesehen war,[4] ist es den Teilnehmerstaaten bereits jetzt gelungen, sich auf ein substantielles Paket von Massnahmen für die friedliche Streitregelung zu einigen. Der mit Konsens angenommene Beschlussentwurf mit vier Beilagen, darunter eine Konvention über Schlichtung und Schiedssprechung in der KSZE, wird dem KSZE-Rat (Gremium der Aussenminister) am 14./15. Dezember 1992 in Stockholm[5] zur formellen Annahme vorgelegt. Die Konvention ist danach zur Unterzeichnung bereit.

2. Neben der Verbesserung des im Jahre 1991 angenommenen Mechanismus von Valletta,[6] dem von Grossbritannien eingebrachten Vorschlag für ein neues Vergleichsverfahren und dem US-Anliegen für Streitschlichtung auf Anordnung

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1024* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde vom stv. Chef des KSZE-Dienstes des EDA, Reto Dürler, unter der Verantwortung des Dienstschefs Raimund Kunz verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet. Im Mitbericht vom 27. Oktober 1992 zeigte sich das EFD nicht einverstanden mit dem Antrag und forderte aufgrund der angespannten finanziellen Lage des Bundes u. a. die Kompensation der zusätzlichen Ausgaben innerhalb des Budgets des EDA. Der Bundesrat beschloss lediglich, dass die Kosten für das Hilfspersonal des Büros nicht übernommen werden sollen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2000 vom 28. Oktober 1992, Faksimile* dodis.ch/61464. *Den Einwand, dass die Kandidatur für das Büro des Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs der KSZE den potentiellen UN-Umweltstandort Genf gefährden könnte, entschärfte Bundespräsident Felber damit, dass es sich um zwei ganz unterschiedliche Institutionen und Entscheidungsmechanismen handle, vgl. das Verhandlungsprotokoll der 33. Sitzung des Bundesrats vom 28. Oktober 1992,* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32), *sowie für den Umweltstandort Genf DDS 1992, Dok. 56,* dodis.ch/62551.

2 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2209.

3 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 27,* dodis.ch/61951, *sowie zum vierten Hauptfolgetreffen der KSZE im Allgemeinen den Bericht der schweizerischen Delegation vom 9. September 1992,* dodis.ch/58860.

4 *Für die Verhandlungen in Sachen friedliche Streitregelung in Europa vgl. den Schlussbericht einer ad hoc Arbeitsgruppe, die im Rahmen des KSZE-Folgetreffens von Helsinki zwischen dem 12. und 22. Mai 1992 zusammenkam,* dodis.ch/61885.

5 *Vgl. dazu den Wochentelex 52/92 vom 21. Dezember 1992,* dodis.ch/61353.

6 *Zum KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen in Valletta vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1819.

ist die Annahme einer *Konvention über Schlichtung und Schiedssprechung in der KSZE* herausragendstes Ergebnis des Genfer Expertentreffens. Der Vorschlag für diese Konvention und den damit zu schaffenden Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof wurde am KSZE-Folgetreffen in Helsinki zwar von Frankreich und Deutschland eingereicht, die Grundidee geht aber auf einen Vorschlag der Schweiz zurück, den der damalige Rechtsberater des EDA, R. Bindschedler, im Jahre 1973 gemacht hat.[7] Die Schweiz vertritt dieses Anliegen mithin schon seit fast zwanzig Jahren, das indessen noch im Januar 1991 am Treffen von Valletta unter anderem von Frankreich abgelehnt worden war.

Die Schweiz hat sich schon in Helsinki und danach am Genfer Treffen stark für die Schaffung des Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofes eingesetzt und sieht den Erfolg nicht zuletzt als Krönung eines seit Jahrzehnten hartnäckig vertretenen Anliegens.[8] Ausserdem ist der frühzeitig erreichte Konsens über den Dokumentsentwurf mit seinen umfassenden Massnahmen ein grosser Erfolg für die KSZE, die sich seit der Wende in Europa um mehr operationelle Aktivitäten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bemüht.

3. Die Konvention sieht die Schaffung eines Büros des Gerichtshofes vor, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und drei anderen Mitgliedern besteht; ferner sind ein Gerichtsschreiber und eine Sekretariatsperson vorgesehen.

Die schweizerische Delegation[9] hat bereits am Treffen informell verlauten lassen, dass sie am Sitz dieses Büros interessiert ist und Genf dafür vorschlägt. Dieses Anliegen ist im allgemeinen wohlwollend aufgenommen worden. Die Bereitschaft, das eben zu Ende gegangene Treffen zu beherbergen, vor allem aber das langjährige Eintreten der Schweiz für ein bindendes Streiterledigungsverfahren, könnte in einem gewissen Sinne mit der Wahl Genfs als Sitz belohnt werden. Andererseits haben aber auch zahlreiche andere Staaten ihr Interesse für den Sitz des Büros angemeldet. Zu nennen sind Schweden, das als Depositärstaat der Konvention fungieren wird, sowie Malta (Valletta), Österreich (Wien), die Niederlande (Den Haag), Italien (Venedig) und Ungarn (Budapest).

Die Chancen für Genf sind als gut einzustufen. Die Stadt hat eine jahrhundertealte Tradition als Sitz von Schiedsverfahren.[10] Sie ist an zentraler Stelle in Europa gelegen, hat grosse Erfahrung mit internationalen Organisationen und verfügt über ausgezeichnete Kommunikationsmöglichkeiten. Zahlreiche Bibliotheken garantieren umfassende Bestände mit Schwergewicht im Bereich Völkerrecht. Zu nennen sind auch die mögliche logistische Unterstützung der Streitparteien durch ihre Missionen bei der UNO in Genf sowie das reiche Reservoir an ad hoc Per-

7 *Botschafter Rudolf Bindschedler erarbeitete einen ersten Vorschlag für ein System der friedlichen Streitbeilegung im Hinblick auf den Beginn der KSZE-Vorbereitungsverhandlungen im Dezember 1972, vgl. dazu DDS, Bd. 25, Dok. 173,* dodis.ch/34487.

8 *Zum schweizerischen Engagement für die Erarbeitung einer wirksamen Streitschlichtungsmethode im Rahmen der KSZE vgl. die thematische Zusammenstellung* KSZE und friedliche Streitbeilegung, dodis.ch/T1874.

9 *Die schweizerische Delegation setzte sich aus dem Rechtsberater des EDA, Botschafter Lucius Caflisch, dem stv. Chef der Direktion für Völkerrecht, Minister Blaise Godet, Linus von Castelmur vom KSZE-Dienst sowie Guillaume Scheurer von der Sektion Völkerrecht des EDA zusammen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1842 vom 28. September 1992,* dodis.ch/61924.

10 *Für einen historischen Überblick der schweizerischen Schiedspolitik vgl. das BR-Prot. Nr. 331 vom 20. Februar 1959,* dodis.ch/14401.

Bundespräsident Felber hält am 12. Oktober 1992 seine Rede am KSZE-Expertentreffen zur friedlichen Streitbeilegung in Genf, dodis.ch/63368 (CH-SNM LM-179765.5).

sonal (Übersetzer, Dolmetscher, etc.), das kurzfristig mobilisierbar ist.[11] Nun geht es darum, rasch zu handeln und den Teilnehmerstaaten noch vor dem nächsten Treffen des Ausschusses Hoher Beamter der KSZE, das anfangs November 1992 stattfindet,[12] die Kandidatur der Schweiz formell anzukündigen.[13] Ausserdem wäre es äusserst wünschenswert, die nötigen Räumlichkeiten für das Büro kostenlos anzubieten; ein solches Angebot scheint nötig, um im bevorstehenden Konkurrenzkampf bestehen zu können, und könnte vor allem die Staaten Zentral- und Osteuropas, denen die Kosten des zukünftigen Gerichtshofes gewisse Sorgen bereiten, in günstigem Sinn beeinflussen.

4. Der Ausschuss Hoher Beamter der KSZE wird noch vor dem Ratstreffen in Stockholm vom 14./15. Dezember 1992 über den Sitz des Büros befinden, obwohl die Konvention mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht vor 1994 in Kraft tritt. Sie soll vom 15. Dezember 1992 bis zum 31. März 1993 bei der schwedischen Regierung zur Unterzeichnung aufgelegt werden und bedarf der Ratifikation. Ihr

11 *Vgl. dazu auch das Schlagwort* Die internationale Rolle Genfs, dodis.ch/D982.

12 *Vgl. dazu den Wochentelex 49/92 vom 30. November 1992,* dodis.ch/62397.

13 *Mit einem Schreiben vom 29. Oktober 1992 informierte Bundespräsident Felber die Aussenminister der KSZE-Staaten über die Absicht der Schweiz, für den Sitz des KSZE-Schiedsgerichts zu kandidieren und hob die Vorzüge der Stadt Genf als Sitzort hervor. Vgl. bspw. das Schreiben an den niederländischen Aussenminister, Hans van den Broeck,* dodis.ch/62342. *Reaktionen auf dieses Schreiben befinden sich im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#5613* (B.72.09.15.1(40)).

Inkrafttreten erfolgt zwei Monate nachdem der zwölfte Teilnehmerstaat seine Ratifikations- oder Beitrittsurkunde hinterlegt hat.[14]

5. Au vu de ce qui précède, nous vous proposons d'annoncer au Comité des hauts fonctionnaires la disponibilité de la Confédération à accueillir ladite cour d'arbitrage et son secrétariat à Genève, à lui procurer des locaux répondant à ses besoins, à mettre à disposition les salles de réunion nécessaires pour la cour dans le cadre des disponibilités du Centre international de Conférences de Genève (CICG) et à octroyer une contribution forfaitaire pour la prise en charge du loyer, des frais d'infrastructures et d'installation.[15]

Cette aide financière est accordée à la cour d'arbitrage en se fondant, par analogie, sur les contributions versées aux Secrétariats intérimaires de conventions établis à Genève.[16] Ainsi, dans une première phase, l'engagement serait limité, conformément à la pratique constante en la matière, à une durée de trois ans, renouvelable pour deux ans. Il s'agit ainsi de faciliter la mise en place et le fonctionnement initial de la cour d'arbitrage.

Compte tenu de la forte compétition prévisible en raison du nombre des candidatures pour l'accueil de cette cour et de son secrétariat, il conviendrait également d'autoriser la délégation suisse à faire état, le cas échéant, d'une aide financière aux frais de personnel du secrétariat de la cour d'arbitrage, afin de garder une chance d'obtenir le siège de la cour à Genève. Il est entendu que la délégation suisse n'évoquera cette possibilité qu'en dernier recours.[17]

Conformément à la pratique suivie jusqu'ici (FF 1984 II 1461/1462, 1989 I 1584 et 1200),[18] le Conseil fédéral peut accorder des montants destinés à la prise en charge de loyers pour un tel secrétariat en se fondant directement sur sa compétence en matière de politique étrangère telle que prévue à l'article 102, chiffre 8, de la constitution fédérale.[19] La compétence budgétaire des Chambres fédérales est réservée.

Pour ce qui est de l'engagement de la Confédération à plus long terme, il conviendra de réexaminer la question de la gratuité dans le cadre de l'élabora-

---

14 Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE*, abgeschlossen in Stockholm am 15. Dezember 1992, in Kraft getreten für die Schweiz am 5. Dezember 1994, AS, 1995, S. 4392–4413.*

15 *Le point 5 est probablement rédigé par le Ministre Blaise Godet, Directeur-suppléant de la Direction du droit international public du DFAE.*

16 *Pour le financement de l'installation du Secrétariat provisoire de la convention sur la biodiversité à Genève, cf. le PVCF N° 799 du 6 mai 1992,* dodis.ch/60500.

17 *Lors de sa séance du 28 octobre 1992, le Conseil fédéral décide que les frais du personnel auxiliaire du Bureau ne sont pas pris en charge par la Confédération, cf. le PVCF N° 2000 du 28 octobre 1992, facsimilé* dodis.ch/61464.

18 *Cf. le* Message concernant l'octroi d'une subvention pour l'établissement du programme général des festivités et manifestations commémoratives de 1991 *du 29 août 1984, FF, 1984, II, pp. 1461–1462; la modification du* Code des obligations (bail à loyer et bail à ferme) *du 15 décembre 1989, FF, 1989, I, p. 1584, particulièrement l'article 253, et* Message concernant le financement de nouveaux prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève pour la construction d'un immeuble administratif à Montbrillant et d'une salle de conférence pour le GATT *du 13 février 1989,* dodis.ch/59815.

19 *Le Conseil fédéral* «veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général chargé des relations extérieures»*, RO, 1876, pp. 28–29 et RS, 1947, pp. 33–34.*

tion du Message aux Chambres fédérales pour la ratification de la Convention de conciliation et d'arbitrage dans le cadre de la CSCE.[20]

Les coûts annuels pour la première phase ne peuvent être qu'estimés, à l'heure actuelle: environ frs. 60 000.– pour les loyers et frs. 6 000 pour les charges, soit au total *frs. 66 000.–*. À cela s'ajouteraient, *le cas échéant*, les salaires pour un greffier et trois auxiliaires, soit environ *frs. 300 000.–*, ainsi que, comme investissement unique, les frais d'ameublement, soit environ *frs. 50 000.–*.

Dès que l'emplacement du siège de la cour d'arbitrage aura été déterminé, nous serons en mesure de présenter une proposition au Conseil fédéral pour l'octroi des crédits nécessaires sur la base d'éléments concrets.[21]

20 *Cf. le* Message concernant la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), ainsi que les Traités de conciliation et d'arbitrage avec la Pologne et la Hongrie *du 19 mai 1993*, dodis.ch/62971.

21 *Lors de la troisième réunion du Conseil ministériel de la CSCE à Stockholm les 14 et 15 décembre 1992, Genève est choisie comme siège de la cour, cf. le télex hebdomadaire du 52/92 du 21 décembre 1992*, dodis.ch/61353.

51

dodis.ch/60694

Proposition du DFAE au Conseil fédéral[1]

OUVERTURE D'UNE AMBASSADE À TACHKENT/OUZBÉKISTAN

Berne, 5 novembre 1992

1. Introduction

Lors de sa séance du 10 février 1992, le Conseil fédéral a décidé d'élargir le réseau des représentations diplomatiques et consulaires dans les pays de l'Europe centrale et orientale et notamment d'accréditer notre ambassadeur à Moscou dans les trois républiques transcaucasiennes et dans les cinq États de l'Asie centrale.[2]

Dans la proposition au Conseil fédéral qui servait de base de décision pour cet arrêté fédéral, nous avons relevé que cette répartition des compétences pourrait, le moment venu, être modifiée par l'ouverture d'une représentation à Alma-Ata/Kazakhstan ou à Tachkent/Ouzbékistan.[3]

À ce jour, les pays issus de la défunte Union soviétique sont couverts par nos ambassades comme suit:

Moscou: Russie, Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, Ouzbékistan, Kazakhstan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizistan.[4]

Kiev: Ukraine et Moldova.[5]

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1025* (4.10prov.). *Cette proposition est rédigée sous la responsabilité de Paolo Brogini, Chef de la section du personnel du DFAE, par son collaborateur Bernard Pillonel et signée par le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber. Elle est adoptée sans discussion par le Conseil fédéral lors de sa 38ème séance, cf. le PVCF N° 2299 du 30 novembre 1992, facsimilé* dodis.ch/60694, *ainsi que le procès-verbal de discussion de ladite séance du Conseil fédéral, dossier* CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32).

2 *PVCF N° 301 du 10 février 1992,* dodis.ch/59817. *Cf. aussi le PVCF N° 672 du 15 avril 1992,* dodis.ch/62618. *Pour les discussions sur la structure du réseau de représentations en Europe de l'Est, cf. la compilation* dodis.ch/C2011. *Pour la reconnaissance des États successeurs de l'Union soviétique par le Conseil fédéral, cf. DDS 1991, doc. 61,* dodis.ch/57514.

3 *Cf. le PVCF N° 301 du 10 février 1992,* dodis.ch/59817, *en particulier la proposition du DFAE, point 3.1.*

4 *Comme établi dans l'échange de lettres de janvier 1992, l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, Jean-Pierre Ritter, auparavant accrédité auprès de l'Union soviétique, est accrédité auprès du gouvernement de la Fédération russe, cf.* dodis.ch/61322 *et* dodis.ch/61319. *Également en janvier, l'Ambassadeur Ritter établit des relations diplomatiques avec l'Azerbaïdjan et l'Arménie, cf.* dodis.ch/61278 *et* dodis.ch/61241*; la remise des lettres de créance à Erevan a lieu en mai, cf.* dodis.ch/61147. *En juin, il établit les relations avec le Kazakhstan et remet ses lettres de créance à Bichkek et Tbilissi, cf.* dodis.ch/60853 *et* dodis.ch/61191. *En juillet 1992, l'Ambassadeur Ritter présente ses lettres de créance à Achgabat, Tachkent et Bakou, cf.* dodis.ch/61106, *puis en avril 1993 à Alma-Ata,* dodis.ch/62668. *Cf. aussi la compilation thématique* Établissement des relations diplomatiques avec les pays CEI (1992), dodis.ch/T2010, *et le PVCF N° 672 du 15 avril 1992,* dodis.ch/62618.

5 *En février 1992, l'Ambassadeur Johann Bucher, Directeur de la Direction administrative et du service extérieur du DFAE, en qualité d'émissaire spécial du Conseil fédéral, formalise les relations diplomatiques avec l'Ukraine à Kiev, cf.* dodis.ch/60848. *Anne Bauty est nommée en qualité de*

Riga: Lettonie et Lituanie.[6]
Helsinki: Estonie.[7]
Varsovie: Bélarus.[8]

L'expérience de ces derniers mois a démontré que, en raison de la mauvaise infrastructure des communications, il s'avère extrêmement difficile de desservir les pays de l'Asie centrale depuis Moscou et, pour ce qui concerne la surveillance des futurs projets couverts par le crédit-cadre pour la CEI, même irréaliste.[9]

2. Aspects politiques

Pendant les huit premiers mois de son existence, la Communauté des États Indépendants, dont la tâche principale consiste à gérer le patrimoine de l'ex-Union soviétique, s'est révélée peu cohérente.[10] Même si l'on constate des approches nuancées de chaque État dans le soin mis à gagner son indépendance, non seulement politique mais aussi économique, on peut penser qu'il n'y aura pas de retour à un système centralisé.

Tous les États nés de la désintégration de l'Union soviétique sont en train de chercher leur place dans le cadre géopolitique et de créer leurs propres réseaux de relations bilatérales. Dans ce contexte, les pays de l'Asie centrale jouent un rôle particulier. Des États comme la Chine, l'Iran ou la Turquie font de grands efforts pour augmenter leur influence sur ces pays potentiellement riches, avec une population qui dépasse largement les 50 millions d'habitants.[11] C'est la raison pour laquelle les États occidentaux les plus importants ont réagi rapidement et tentent

---

Chargée d'affaires en pied en Ukraine et Moldavie, cf. le PVCF N° 672 du 15 avril 1992, dodis.ch/62618. *Elle remet ses lettres de cabinet à Chișinău en novembre 1992, cf.* dodis.ch/61244. *Le 9 juin 1992, Armin Kamer est nommé Ambassadeur de Suisse en Ukraine, cf. le PVCF N° 1086 du 9 juin 1992,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1020* (4.10prov.)*, et le PVCF N° 1519 du 31 août 1992,* dodis.ch/60692. *Il remet ses lettres de créance à Kiev en mars 1993, cf.* dodis.ch/62027.

6 *Pour l'établissement des relations diplomatiques avec les républiques baltes, cf. DDS 1991, doc. 39,* dodis.ch/57645. *Gaudenz Ruf est nommé Ambassadeur de Suisse à Riga, cf. le PVCF N° 672 du 15 avril 1992,* dodis.ch/62618. *Il remet ses lettres de créance à Vilnius en juillet 1992, cf.* dodis.ch/62467.

7 *Pour l'établissement des relations diplomatiques avec les républiques baltes, cf. DDS 1991, doc. 39,* dodis.ch/57645. *L'Ambassadeur de Suisse à Helsinki, Othmar Uhl, est nommé Ambassadeur en Estonie, cf. le PVCF N° 672 du 15 avril 1992, et remet ses lettres de créance à Tallinn, cf.* dodis.ch/62134.

8 *En février 1992, l'Ambassadeur Bucher, en qualité d'émissaire spécial du Conseil fédéral, formalise les relations diplomatiques à Minsk, cf.* dodis.ch/60848. *L'Ambassadeur de Suisse à Varsovie, Richard Gaechter, est nommé Ambassadeur en Bélarus, cf. le PVCF N° 1519 du 31 août 1992,* dodis.ch/60692, *et remet ses lettres de créance à Minsk en janvier 1993, cf.* dodis.ch/62792 *et* dodis.ch/62673.

9 *Pour l'extension explicite aux États de la Communauté des États indépendants (CEI) du crédit de programme sur la poursuite de la coopération renforcée avec les États d'Europe centrale et orientale, cf. DDS 1992, doc. 10,* dodis.ch/61060. *En août et septembre 1992, une délégation mixte du DFAE et de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, conduite par Chef de la division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Jenö Staehelin, effectue un voyage en Asie centrale pour explorer les bénéficiaires potentiels de ce crédit, cf.* dodis.ch/61252 *et* dodis.ch/61250.

10 *Cf. la notice conjointe du Service économique et financier et du Secrétariat politique du DFAE,* dodis.ch/63102.

11 *Sur la politique de la Turquie vis-à-vis des anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale et de Transcaucasie, cf. l'analyse de Walter Thurnherr du Secrétariat politique du DFAE du 12 août 1992,* dodis.ch/62610.

de développer, avec les pays de l'Asie centrale, des relations tout aussi intenses en leur offrant une série de traités bilatéraux et en marquant leur présence par l'ouverture de représentations diplomatiques.

La Suisse jouit d'une excellente réputation auprès de tous les États de l'Asie centrale: souvent on la cite comme un modèle d'un futur développement. Ceci explique le souhait manifesté par ces États d'intensifier leurs relations avec notre pays.[12]

De surcroît, l'Ouzbékistan, le Turkménistan et le Kirghizistan font partie du même groupe de vote que la Suisse aux institutions de Bretton Woods (le Tadjikistan n'est pas encore membre). Dans ce cadre précis, la Suisse a signé avec ces pays des «Memorandum of Understanding» dans lesquels nous nous sommes obligés à une collaboration particulièrement étroite.[13]

3. Aspects économiques[14]

La région de l'Asie centrale comprenant les États du Kazakhstan, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan, du Tadjikistan et du Turkménistan est riche en matières premières et devrait susciter, à l'avenir, un intérêt croissant de la part des États industrialisés occidentaux en relation avec la diversification de leur approvisionnement en matières premières. L'Ouzbékistan, avec ses 21 millions d'habitants, est le pays le plus peuplé de la région. Le taux de croissance de la population se situe au-dessus de la moyenne en comparaison avec les autres États de l'ex-Union; plus de 50% des habitants ont moins de 16 ans. Sa capitale, Tachkent, a une importance qui dépasse le cadre de la région et joue, en tant que centre économique et commercial, un rôle similaire à celui de Novossibirsk pour la Sibérie ou de Kiev pour l'Ukraine.

Le fait d'avoir joué le rôle de fournisseurs de matières premières de l'Union, dans le cadre du système soviétique de division du travail, ainsi que la politique des prix défavorable menée par l'État central à leur égard ont maintenu les États d'Asie centrale dans un état de dépendance artificielle, ce qui a eu pour conséquence de freiner leur industrialisation. Leur performance économique d'ensemble se situe au-dessous de la moyenne des États de la CEI et le niveau de vie de la population y est de ce fait plus modeste. Certains secteurs économiques devront être entièrement mis sur pied avec des investissements appropriés.[15]

---

12 *Cf. les rapports des différentes missions susmentionnées, et notamment la lettre de l'Ambassadeur Ritter au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, du 29 janvier 1992,* dodis.ch/59825. *Sur les contacts du Président de la Confédération Felber et du Vice-président du Conseil fédéral Adolf Ogi avec les Présidents des États d'Asie centrale pendant le World Economic Forum à Davos en février 1992 et en marge du sommet de la CSCE à Helsinki en juillet 1992, cf. DDS 1992, doc. 5,* dodis.ch/60457, *et doc. 28,* dodis.ch/61195.

13 *Sur la création du groupe de vote dirigé par la Suisse aux institutions de Bretton Woods et composé, entre autres, de plusieurs républiques d'Asie centrale, cf. en particulier DDS 1992, doc. 23,* dodis.ch/60948; *doc. 28,* dodis.ch/61195, *qui contient les mémorandums signés avec les partenaires asiatiques de la Suisse; doc. 31,* dodis.ch/60621 *et doc. 41,* dodis.ch/62733.

14 *Le point 3 et une partie du deuxième paragraphe du point 4 sont rédigés par Leo Ribeli de la section Pays d'Europe centrale et de l'Est, CEE/ONU de l'OFAEE du DFEP en septembre 1992, cf. le dossier* CH-BAR#E7115A#2000/385#48* (162).

15 *Cf. l'analyse de Thomas Kolly du Service économique et financier du DFAE du 10 août 1992,* dodis.ch/63398.

4. Le choix de Tachkent

Comme il est fait mention sous point 3, l'Ouzbékistan est le pays le plus peuplé de l'Asie centrale et sa capitale, Tachkent, avec une population de plus de 2 millions d'habitants (4e ville de l'ex-URSS après Moscou, St-Pétersbourg et Kiev), est considérée comme le centre économique, commercial et culturel de toute la région. C'est pourquoi cette ville est la plus courtisée de la diplomatie occidentale.

De même souche ethnique que les Turcs, les Ouzbeks leur sont apparentés par la langue et la culture. Comme le confirme l'intensification de ses contacts bilatéraux, l'Ouzbékistan dispose au travers de la Turquie d'une porte ouverte sur l'Europe. La situation géographique de l'Asie centrale fait de Tachkent un poste avancé qui pourrait à l'avenir devenir utile à l'économie suisse pour ce qui est de l'accès aux marchés de l'Asie orientale. Dès aujourd'hui, c'est l'Ouzbékistan qui a tout particulièrement attiré l'intérêt des milieux économiques et notamment bancaires suisses (en premier lieu l'UBS).[16]

Il n'est pas exclu cependant que le Turkménistan et, peut-être, le Kazakhstan s'opposeront à une accréditation d'un ambassadeur résidant à Tachkent. Cette question ne pourra être débattue avec les gouvernements concernés qu'après que le Conseil fédéral se soit prononcé en faveur de l'ouverture d'une représentation diplomatique à Tachkent et ne remette pas en cause sa décision si la juridiction de ladite représentation se limite, pour le moment, aux trois autres pays de l'Asie centrale, à savoir l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kirghizistan.

5. Aspects de personnel[17]

Comme cela a été le cas lors de l'ouverture de l'ambassade à Kiev,[18] nous aurons besoin de 7 *unités à l'état* pour le fonctionnement de l'ambassade à Tachkent, à savoir: 1 ambassadeur, 1 premier collaborateur diplomatique, 2 collaborateurs consulaires, 1 secrétaire transférable ainsi que 2 employés locaux pour la réception, les traductions, le service des visas etc. La nécessité d'un collaborateur diplomatique résulte de la nature spécifique du rôle que devra assumer le chef de mission à Tachkent, ce dernier ou son 1er collaborateur seront amenés à effectuer des déplacements fréquents dans ces vastes territoires. Il est donc impératif que l'ambassade soit politiquement opérationnelle durant les absences plus prolongées qu'ailleurs de l'un ou de l'autre de nos représentants susmentionnés.

Le nombre des *auxiliaires* est directement lié à l'importance des locaux de la représentation et aux conditions de travail du pays de résidence. L'expérience démontre que 4 auxiliaires sont en général nécessaires au bon fonctionnement d'une mission (huissier, jardinier, chauffeur, personnel de nettoyage).

Même si les efforts de réorganisation de notre réseau de représentations diplomatiques et consulaires entrepris récemment, et qui d'ailleurs se poursuivent, nous ont permis de récupérer quelques unités, les effectifs actuels de notre Département et ceux prévus dans notre planification de ces prochaines années ne nous mettent pas en mesure d'ouvrir une représentation diplomatique à Tachkent sans que les unités à l'état supplémentaires mentionnées ci-dessus nous soient accor-

16 *Cf. la notice de Hans-Ulrich Mazenauer, Chef de section Pays d'Europe centrale et de l'Est, CEE/ONU du DFEP, sur sa visite à Tachkent en juin 1992,* dodis.ch/61406.

17 *Cf. le dossier* CH-BAR#E2024B#2002/7#812* (a.231.1).

18 *Cf. le dossier* CH-BAR#E2024B#2002/7#218* (a.161.19).

dées. En revanche, les 4 unités auxiliaires décrites plus haut pourraient être couvertes avec le contingent actuel des auxiliaires, suite à la décision prise de fermer notre représentation à Conakry à fin 1992.[19]

6. Aspects financiers

Les conséquences financières engendrées par l'ouverture d'une représentation diplomatique sont difficiles à estimer dans ces pays où l'offre immobilière et l'infrastructure font presque défaut. Les bâtiments sont en général vétustes si bien qu'il est nécessaire de procéder à des travaux de rénovation souvent importants avant de pouvoir installer la chancellerie et la rendre opérationnelle, de pouvoir habiter la résidence et les éventuels appartements de service. En raison de cette situation, une estimation sérieuse des coûts n'est pas réalisable.

L'ameublement d'une résidence coûte en moyenne Fr. 300 000.–, l'installation d'une chancellerie Fr. 160 000.– auxquels il faut ajouter Fr. 100 000.– pour les coffre-fort, machines de bureau et l'informatique.

Sur l'ensemble de notre réseau mondial, la moyenne annuelle des frais d'exploitation (loyer, frais d'administration, représentation) par représentation est de Fr. 350 000.–. D'après nos premières constatations à Riga et à Kiev, ces frais risquent de dépasser cette moyenne en raison justement des prix pratiqués sur le marché exigu de l'immobilier. Les frais de personnel (salaires, indemnités, allocations) pour les unités à l'état et les auxiliaires mentionnés au point 5 de cette proposition sont estimés à Fr. 950 000.–.

Pour le groupe *Dépenses de personnel*, le DFAE devrait être autorisé à demander des crédits supplémentaires pour le cas où les crédits prévus dans le budget 1993 pour l'ouverture de nouvelles représentations en Europe de l'Est n'étaient pas suffisants.

Le DFAE, le DFI (OCF) et la Chancellerie fédérale (OCFIM) devraient également être autorisés à présenter une demande de crédits supplémentaires pour les groupes *Biens et services* et *Biens d'investissement* pour le cas où les crédits prévus au budget 1993 ne suffiraient pas pour couvrir les frais supplémentaires de ces nouvelles tâches.[20]

Les instances précitées devraient enfin être autorisées, pour les rubriques susmentionnées, à augmenter le budget 1994 et à modifier en conséquence le plan financier pour 1995/1996.

L'Administration fédérale des finances et l'Office fédéral du personnel (DFF), l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (DFEP), le Secrétariat général du DMF, l'Office des constructions fédérales (DFI) ainsi que l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (CF) ont été consultés. Cette proposition tient compte de leurs suggestions.[21]

Vu ce qui précède, nous vous prions d'accepter cette proposition.

---

19 *Cf. le PVCF N° 1705 du 16 septembre 1992,* dodis.ch/60819.

20 *Pour le budget 1993, cf. le dossier* CH-BAR#E6103#1960/102#120* (26.01.4).

21 *Pour les sondages du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, auprès du Chef du DFI, le Conseiller fédéral Otto Stich, du 7 août 1992, cf.* dodis.ch/62020. *Le 25 novembre 1992, le Conseiller fédéral Stich ainsi que le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, donnent leur accord à la proposition du DFAE, cf. le dossier* CH-BAR#E1001#1996/351#64* (1) *pour la décision du Conseil fédéral le PVCF N° 2299 du 30 novembre 1992, facsimilé* dodis.ch/60694.

52

dodis.ch/61315

Gespräche von Bundespräsident Felber sowie den Bundesräten Ogi, Koller und Villiger mit dem österreichischen Präsidenten Klestil und Aussenminister Mock[1]

STAATSBESUCH DES ÖSTERREICHISCHEN BUNDESPRÄSIDENTEN THOMAS KLESTIL IN DER SCHWEIZ, 9./10. NOVEMBER 1992[2]

Bern, 16. November 1992

Im Rahmen des Staatsbesuches, den der österreichische Bundespräsident Thomas Klestil am 9./10. November 1992 der Schweiz abstattete, fanden unter Leitung der beiden Präsidenten Felber (BRF) und Klestil (K.) politische Gespräche statt. Auf schweizerischer Seite nahmen daran auch die Bundesräte Ogi, Koller und Villiger teil, auf österreichischer Seite Aussenminister Mock und der vorarlbergische Landeshauptmann Purtscher.[3] Die in freundschaftlichem und kooperativem Geist geführte Diskussion lässt sich wie folgt zusammenfassen.

1. Europäische Integration

BRF *[Bundespräsident Felber]* betont einleitend, der Bundesrat bemühe sich im EWR-Abstimmungskampf, verbreitete Emotionen zu durchbrechen. Der in den Augen mancher Skeptiker übergrosse Einfluss Deutschlands auf die europäische Politik spiele bei der Beurteilung des EWR durch das Volk eine bedeutende Rolle.[4]

Für K*[lestil]* stehen die österreichischen Integrationsbemühungen in engem Zusammenhang mit dem Maastricht-Prozess.[5] Österreich befürworte die Wirtschafts- und Währungsunion sowie längerfristig auch die Politische Union. Gerade in diesem Prozess sieht K*[lestil]* eine wichtige Rolle für Österreich und besonders die Schweiz. Die Ereignisse in Dänemark, Frankreich und Grossbritannien zeigen, dass die Bürger genau das wollen, was unsere zwei Länder einbringen:

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1960* (B.15.51.15). *Diese Notiz wurde von Emanuel Jenni von der Politischen Abteilung I des EDA verfasst und im Wochentelex 47/92 vom 16. November 1992 versendet, vgl.* dodis.ch/61137.

2 *Für Bundespräsident Klestil, der am 24. Mai 1992 gewählt und am 8. Juli 1992 vereidigt worden war, vgl. dazu* dodis.ch/63668, *war es die erste Visite im Ausland als Staatsoberhaupt. Dem offiziellen Staatsbesuch im November ging bereits im August ein erster informeller Besuch in der Schweiz voraus, vgl. den Wochentelex 34/92 vom 17. August 1992,* dodis.ch/61136, *sowie das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001-161#1770* (B.15.21(45)).

3 *Für die Delegationslisten vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1960* (B.15.51.15).

4 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163. *Zur österreichischen Wahrnehmung der anstehenden EWR-Abstimmung vgl. auch die Notiz des Chefs des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner, über seinen Besuch in Wien vom 12. und 13. Oktober 1992,* dodis.ch/62331.

5 *Für die schweizerische Sprachregelung nach dem EG-Gipfeltreffen von Maastricht vgl. den Wochentelex 51/91 vom 16. Dezember 1991,* dodis.ch/58148.

Die ständige Befragung des Volkes.[6] Selbst Delors scheine dies eingesehen zu haben. Sah K*[lestil]* vor wenigen Wochen in Gesprächen mit Delors und Mitterrand noch den Eindruck bestätigt, die früher von Brüssel fixierte Abfolge Vertiefung / Erweiterung werde nicht mehr so strikt befolgt, d. h. Österreich könne seine Verhandlungen in jedem Fall anfangs 1993 aufnehmen, so mehren sich für ihn nun wiederum die Stimmen, die einen Verhandlungsbeginn erst nach der Lösung der dänisch-britischen Frage als opportun erachten. K*[lestil]* bedauert dies, würde doch das Thema damit durch seine zeitliche Nähe zu den Parlamentswahlen 1994 diese über Gebühr belasten.

In diesem Zusammenhang präzisiert BRF *[Bundespräsident Felber]*, dass die Schweiz sich in bezug auf den Verhandlungsabschluss nicht in einem Rennen mit Österreich oder Schweden befinde. Es gehe nicht um einen überstürzten sondern um einen sicheren und qualitativen Beitritt. Das Beitrittsgesuch sei einfach ein politisches Signal gewesen.[7] In diesem Sinne müsse auch der Avis der Kommission nicht bereits unmittelbar nach dem 6. Dezember erfolgen.[8]

2. Sicherheitspolitik / Neutralität

K*[lestil]* umreisst die *Neutralität* in Österreich als identitätsbildende und als im Bewusstsein des Volkes tief verankerte Vorstellung, mit der die positiven Errungenschaften[9] des Landes (Wohlstand, Unabhängigkeit, innerer Frieden) in Verbindung gebracht werden.[10] Allerdings habe die Neutralität nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes ihren Stellenwert verloren, sie könne gegen die neuen Bedrohungen Migration, organisiertes Verbrechen und Umweltprobleme keine Hilfe mehr bieten. Die Neutralitätspolitik müsse daher durch eine Solidaritätspolitik ersetzt werden. Praktisch handle die österreichische Regierung bereits danach – dem Verständnis des Volkes etwas vorauseilend. Ängste könnten nur mit einem entwickelten nationalen Selbstbewusstsein abgebaut werden. Die Kleinen in Europa hätten sich auf diese Weise vom auch in Österreich oft als übergross empfundenen Einfluss Deutschlands emanzipiert. Eigentlich sei eine Furcht vor Deutschland nur berechtigter, wenn man ausserhalb der EG bliebe, nicht jedoch innerhalb der EG. BRF *[Bundespräsident Felber]* betont, dass die Neutralität als breit akzeptiertes Solidaritätsprinzip in der Aussenpolitik geschichtlich stets auch eine Klammer oder einen Zement in der Innenpolitik gebildet und in schwierigen Zeiten das Auseinanderfallen der Landesteile verhindert habe.[11]

---

6 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 5 des Chefs der schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, Botschafter Benedikt von Tscharner, vom 5. Oktober 1992,* dodis.ch/63055, *sowie zu Dänemark im Speziellen den Politischen Bericht Nr. 10 des schweizerischen Botschafters in Kopenhagen, Daniel Dayer, vom 9. Juni 1992,* dodis.ch/63028.

7 *Vgl. DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958, *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

8 *Für die Abstimmung vom 6. Dezember 1992 vgl. die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

9 *Wort eingefügt.*

10 *Zum Verständnis der österreichischen Neutralität vgl. auch die Anhörung des österreichischen Botschafters in Bern, Franz Parak, in der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 11. Mai 1992,* dodis.ch/60863.

11 *Vgl. dazu das Kapitel* 11 Innenpolitische Funktion der Neutralität *im Bericht der Studiengruppe Neutralität des EDA vom März 1992,* dodis.ch/60120, *S. 25–27.*

Von links: Der Vorsteher des EVED, Bundesrat Ogi, der österreichische Bundespräsident Klestil, und der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Koller, hier auf dem Männlichen anlässlich eines informellen Besuchs vom 11. August 1992, dodis.ch/63370 (CH-SNM LM-179424.147).

Sicherheitspolitisch sieht Bundesrat Villiger die Gefahr, dass ein kleiner Neutraler angesichts der heutigen Bedrohung eine Zone minderer Sicherheit werde, weshalb eine Auflockerung[12] des Neutralitätsgedankens mit der Zeit nötig sei. Der Sicherheitsbericht von 1990, der vorausschauend die schlimmsten Bedrohungen ausserhalb des militärischen Sektors sah, behalte seine Gültigkeit.[13] Angesichts der unklaren Entwicklung und des Fehlens eines neuen Sicherheitsnetzes sei es jedoch noch zu früh, eine Neudefinition der Neutralität zu geben.[14] Unter den verschiedenen sicherheitspolitischen Organisationen Europas herrsche ein Konkurrenzverhältnis. Rhetorik ersetze vorläufig noch Taten und Resultate.

K*[lestil]* gibt bekannt, dass Österreich nach erfolgreichen Beitrittsverhandlungen mit der EG eine engere Zusammenarbeit mit der *WEU* suchen und den Beobachterstatus anstreben wird. Im Zentrum der österreichischen Politik stehe die Sicherheit. Wenn die Neutralität nicht mehr helfe, müsse man andere Konzepte finden. Aussenminister Mock seinerseits bezeichnet die europäische Sicherheits-

12 *Wort eingefügt.*

13 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/56097. *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 22,* dodis.ch/59498.

14 *Für die schweizerische Neutralitätsdebatte vgl. DDS 1992, Dok. 12,* dodis.ch/59120, *und Dok. 34,* dodis.ch/61955.

politik als holprige Strasse, auf der grundsätzliche Faktoren den Schwung bremsen: einerseits die Widersprüchlichkeiten in der Zuweisung sicherheitspolitischen Einflusses an die EG (grössere Rolle in Jugoslawien vs. Skepsis gegen Brüsseler Zentralismus), anderseits der aufkeimende Nationalismus, der zeigt, dass die europäische Entwicklung nicht notwendigerweise irreversibel sei. Das Beispiel des unstabilen Osteuropas zeige jedoch, dass es zur europäischen Integration keine Alternative gebe. Und hier müsse auch der Bundesrepublik Deutschland positiv attestiert werden, dass sie die Vereinigung stets dem Primat der Integration unterstellt habe.[15]

3. Jugoslawien

Bundesrat Koller beschreibt die schweizerischen *Hilfeleistungen* vor Ort[16] und zeigt sich enttäuscht ob der fehlenden Aufnahmewilligkeit für Flüchtlinge. Er schlägt eine sofortige konzertierte Aktion der Innenminister vor, damit dem Aufruf des IKRK nach Rettung weiterer 5000 Menschen Folge geleistet werden kann. Die Schweiz könnte z. B. weitere 1000 Personen beherbergen.[17] K*[lestil]* betrachtet Hilfeleistungen vor Ort zum Teil als theoretisch. Sie werden wirkungslos, wenn die Menschen ohne Rückkehrmöglichkeit vertrieben werden. Die Flüchtlingswelle steige so unaufhörlich an. Bereits lebten 70 000 Bosnier in Österreich, welche 130 Mio. Sh/Monat kosten. Die innenpolitische Diskussion sei brisant.

Übereinstimmend bezeichnen beide Delegationen die Situation in *Kosovo* als explosiv.[18] Ein Krieg würde unweigerlich Albanien in den Strudel reissen, mit Implikationen für Griechenland, Mazedonien, die Türkei und Bulgarien. Zum Glück sei der Führer der Albaner in Kosovo, Rugova, moderat, und Panic's Reise nach Pristina habe vorerst auch etwas beruhigend gewirkt, wiewohl sein Einfluss relativ limitiert sei, wie Mock meint.

Aussenminister Mock ist in einem pessimistischen Exkurs nach wie vor der Meinung, sein bereits im Frühjahr verkündetes *6-Punkte-Programm* behalte nach wie vor seine Gültigkeit, gerade da der Teufelskreis der Gewalt und der menschenverachtenden Greueltaten sich stetig verstärke. Leider seien die Chancen für einen menschlichen Dialog nur noch gering. Eine Gesamtlösung schliesse er aus, in Frage komme nur noch eine schrittweise Lösung über viele Jahre hinweg. Erschwerend dabei wirke die zunehmende *islamische Verwicklung* in diesen Krieg, deren Risiken allgemein völlig unterschätzt werden. Bosnische Regierungsmitglieder zeigten sich wenig erfreut über die Unterstützung durch Iran mit Kämpfern. In der Not akzeptierten sie aber Hilfe ganz gleich woher sie stammt, selbst aus dem

15 *Zum sicherheitspolitischen Austausch mit Österreich vgl. auch DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100.

16 *Vgl. DDS 1992, Dok. 55,* dodis.ch/60645.

17 *Zur schweizerischen Initiative einer europaweiten Verteilaktion schutzbedürftiger Menschen aus Bosnien und Herzegowina vgl. das Aussprachepapier des EJPD an den Bundesrat, BR-Prot. Nr. 2127 vom 11. November 1992,* dodis.ch/60657. *Am selben Tag ermächtigte der Bundesrat das EJPD, 1500 ehemalige bosnische Kriegsgefangene aus Kroatien in die Schweiz einreisen zu lassen und bis zu ihrer Weiterreise in Drittländer zu beherbergen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2119 vom 11. November 1992,* dodis.ch/60682. *Am 14. Dezember 1992 ermächtigte der Bundesrat das EJPD und das EDA* «im Verlaufe des Winters 1992/93 bis zu maximal 5000 zusätzliche Kriegsvertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien, Familienangehörige eingeschlossen, aufzunehmen»*, vgl. das BR-Prot. Nr. 2407,* dodis.ch/60656.

18 *Zur Situation in Kosovo vgl. die Notiz der schweizerischen Botschaft in Belgrad vom 13. November 1992,* dodis.ch/62119. *Vgl. ferner die Analyse des Nachrichtendiensts des EMD vom 25. November 1992,* dodis.ch/62445.

Iran, obwohl der von dort ausgehende Fundamentalismus in Bosnien keine Tradition habe. Ebenfalls wenig versprechend für die zukünftige Entwicklung sei der *Nationalismus Russlands*, der eines Tages wieder eine «Betonpolitik» im UNO-Sicherheitsrat auslösen könnte. Und schliesslich *versage* überhaupt jeglicher *Sicherheitsmechanismus.* Wenn nicht einige Sicherheitszonen als minimale Militärmassnahme und als Grundlage für ein Wirken des IKRK geschaffen werden können, seien alle schönen Texte wie z. B. die Pariser Charta[19] Makulatur.

4. Verschiedenes

a) NEAT / Transitvertrag

Bundesrat Ogi und Präsident Klestil bekräftigen die Auffassung, dass der *Transitvertrag* auch bei einem EG-Beitritt während der ausgehandelten *12 Jahre* gültig bleiben muss.[20] Ein Nachgeben gegenüber gegenteiligen Bestrebungen der EG komme nicht in Frage.

Der vorarlbergische Landeshauptmann Purtscher (P.) sorgt sich wegen Verkehrsengpässen in Bregenz im Zusammenhang mit der *NEAT*.[21] Bundesrat Ogi sichert eine Koordinierung mit Österreich, Deutschland und Italien zu.

b) Passiver Textilveredelungsverkehr[22]

P*[urtscher]* beschreibt die schlechte Wirtschaftslage der vorarlbergischen Textilunternehmen. Nach den Abkommen der EG mit Polen, der CSFR und Ungarn habe in diesem Sektor die Arbeitslosigkeit sprunghaft zugenommen; 25% der Unternehmen möchten ihren Sitz verlegen. P*[urtscher]* sucht daher in Brüssel um eine Übergangsregelung bis zu einem EG-Beitritt nach und ersucht die Schweiz um Unterstützung. Die schweizerische Delegation bekräftigt den Gleichklang der Interessen.

c) Jugoslawische Saisonniers / Transit durch Österreich[23]

Österreich, besonders Vorarlberg, ist besorgt, dass aus der Schweiz ausreisende Saisonniers (18 000 benötigen ein österreichisches Visum) statt nach Hause zu fahren in Österreich bleiben werden. Bundesrat Koller sichert zu, dass die Schweiz solche Personen wieder zurücknehme, wiewohl man davon ausgehen könne, dass sie wirklich in ihre Heimat zurück wollen. Präsident Klestil betont, diese Frage heize die Diskussion um die Ausländerpolitik in Österreich zusätzlich an, und schlägt vor, Sonderzüge durch Österreich zu verwenden.[24]

---

19 *Die* Charta von Paris für ein neues Europa, dodis.ch/54680, *sollte die friedliche Ordnung Europas nach Ende des Kalten Kriegs garantieren und wurde am 21. November 1990 von den Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der KSZE-Teilnehmerstaaten in Paris unterzeichnet, vgl. DDS 1990, Dok. 50,* dodis.ch/54685.

20 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 51,* dodis.ch/58168; *das BR-Prot. Nr. 285 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/58172, *sowie die thematische Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

21 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), dodis.ch/T1722.

22 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2006.

23 *Vgl. dazu die beiden für das Gespräch erstellten Notizen der Politischen Abteilung I des EDA,* dodis.ch/62052 *und* dodis.ch/62053.

24 *Für den weiteren Verlauf dieser Angelegenheit vgl.* dodis.ch/63085, dodis.ch/63841 *sowie* dodis.ch/63086.

53

dodis.ch/61447

Entretiens du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Imboden, à Buenos Aires et à Santiago de Chile[1]

RAPPORT SUR LA MISSION ÉCONOMIQUE SUISSE EN ARGENTINE ET AU CHILI, 23–30 OCTOBRE 1992[2]

Berne, 17 novembre 1992

1. Cadre et programme de la mission, principaux thèmes de discussion[3]

Une mission économique s'est rendue en *Argentine* (23–27.10.1992) et au *Chili* (27–30.10.1992) sous la présidence de l'Ambassadeur *Nicolas Imboden*, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, et de Monsieur *François Habersaat*, membre du Comité du «Vorort» de l'Union suisse du commerce et de l'industrie. Cette délégation mixte comprenait une vingtaine de représentants de la Confédération et de divers secteurs de l'économie, en particulier de l'industrie des machines, de la chimie, de l'horlogerie, de la construction, de l'alimentation, du commerce mondial, des banques et de l'ingénierie (voir listes des délégations en annexe).[4]

Cette délégation mixte était porteuse d'un *message* à la fois politique et économique:

– Politiquement, elle voulait témoigner du soutien de la Suisse au processus de réformes dans les deux pays et de sa confiance dans l'avenir de la région. Elle tenait également à démontrer que l'intensification de nos relations avec l'Europe – une Europe que la Suisse veut ouverte au monde – ne se faisait pas au détriment de nos autres partenaires.[5]

---

1 CH-BAR#E7001C#2000/124#804* (2310-1). *Ce rapport est rédigé et signé par Jean-Jacques Maeder, Chef du Service Amérique latine de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP. Le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, transmet ce rapport avec une notice d'accompagnement à divers services de l'administration fédérale, à la Banque nationale suisse, ainsi qu'aux délégations suisses auprès de l'OCDE et auprès de l'AELE et le GATT le 20 novembre 1992. La version ici éditée est celle reçue et visée le 23 novembre 1992 par Gérard Stoudmann, collaborateur personnel du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, cf. le facsimilé* dodis.ch/61447. *La liste complète de la délégation suisse et le programme de visites exact se trouvent aussi dans le facsimilé.*

2 *Il s'agit du troisième voyage de ce type en Amérique latine après celui au Mexique (1989), cf.* dodis.ch/56161, *et au Brésil (1990), cf. DDS 1990, doc. 26,* dodis.ch/56121.

3 *Ce premier paragraphe correspond en grande partie au premier point du télex hebdomadaire 46/92, envoyé le 9 novembre 1992 d'après un projet de l'Ambassadeur Imboden, cf.* dodis.ch/62253.

4 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/61447.

5 *La référence à l'universalité de la politique étrangère suisse comme l'idée que la Suisse ne doit pas limiter ses relations à ses partenaires européens se retrouve dans de nombreux documents sur les visites bilatérales de la Suisse avec des pays extra-européens, cf. la compilation* dodis.ch/C2390.

– Économiquement, la participation du secteur privé devait manifester la disposition de la Suisse à s'engager dans un nouveau partenariat basé sur des constitutions démocratiques confirmées de part et d'autre, sur l'économie de marché, sur le libre-échange et sur une coopération industrielle mutuellement profitable.

En outre, l'Ambassadeur Imboden intervenait en qualité d'émissaire du Président de la Confédération auprès des Chefs d'État des deux pays dans le but de promouvoir la candidature suisse pour l'établissement du secrétariat de la Commission sur le développement durable.[6] En Argentine comme au Chili, M. Imboden a prononcé un discours devant les chambres suisses de commerce locales expliquant l'enjeu de la votation du 6 décembre sur l'Espace économique européen dans le contexte de la politique extérieure de la Suisse.[7]

Dans les deux pays, le programme de visites (voir annexe)[8] a pu compter sur le soutien efficace de nos représentations diplomatiques auxquelles la délégation suisse tient à exprimer ici ses vifs remerciements. Les contacts officiels en Argentine ont été préparés dans les meilleures conditions à l'occasion d'un séminaire tenu le week-end du 25–26.10 à Iguazu avec la participation de l'ancien Ministre des finances Roberto Alleman.[9] Une visite de la Centrale hydro-électrique d'Itaipu et une rencontre avec le Gouverneur de la Province de Misiones, M. Ramón Federico Puerta, ont complété ce programme. Une partie de la délégation a pu prolonger son séjour au Chili, les 29–30.10 par une visite de la fabrique de produits lactés SAVORY (Nestlé) ainsi qu'une excursion aux thermes de Cauquenes, au vignoble de Santa Monica à Rancagua et au lac de Rapel.

1.1. Argentine

(voir comptes rendus des entretiens en annexe)[10]

L'entretien d'une heure avec le *Président Carlos Menem* a permis d'apprécier la vision libre-échangiste, irréversible, de cet héritier du péronisme qui a dû effectuer une volte-face de 180 degrés lors de son élection.[11] M. Menem a exprimé un franc soutien de l'Argentine à la candidature de Genève au siège de la CDD. Il a souhaité la bienvenue aux capitaux et aux investissements suisses, sur une base profitable, et a annoncé sa participation au prochain World Economic Forum et sa disponibilité à venir à Berne, de préférence sur le chemin de Davos.[12]

---

6 *Celui-ci est finalement établi à New York, cf. à ce sujet DDS 1992, doc. 56,* dodis.ch/62551*, et la compilation* dodis.ch/C2320.

7 *Pour le discours de l'Ambassadeur Imboden à Buenos Aires, cf. le dossier* CH-BAR#E2200.60#2000/280#23* (101). *Sur la votation du 6 décembre 1992, cf. DDS 1992, doc. 58,* dodis.ch/60622*, et la compilation thématique* Votation sur l'Espace économique européen (EEE), dodis.ch/T2163.

8 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/61447.

9 *Il s'agit du week-end des 24 et 25 octobre 1992, cf. le dossier* CH-BAR#E2200.60#2000/280#23* (101).

10 *Tous les comptes-rendus des entretiens se trouvent dans les dossiers* CH-BAR#E7001C#2000/124#804* (2310-1) *et* CH-BAR#E7115A#2000/385#1432* (821).

11 *Pour l'entretien avec le Président Menem, cf.* dodis.ch/61448.

12 *Pour la visite du Président Menem en Suisse le 1er février 1993, cf.* dodis.ch/62490.

La rencontre avec le *Ministre de l'économie Domingo Cavallo* a permis un large échange de vues sur la politique de stabilisation et de réforme structurelle.[13] La croissance économique, de 6% en 1991, devrait atteindre 10% en 1992. L'inflation, qui avait culminé à 2314% en 1990 pour diminuer à 171% en 1991, est retombée à 18% sur les derniers 12 mois; au cours des 3 mois précédents, elle a même été limitée à 1%. Le chômage ne dépasse pas 5,3%. Le commerce extérieur, qui présentait un excédent de 4,5 mia US$ en 1991, devrait se solder cette année par un déficit de 1 mia US$. Dans le cadre du Plan Brady, la dette extérieure a atteint 66 mia US$, avec des réserves en devises de l'ordre de 6,6 mia US$. Le service de la dette a été ramené de 70,7% du PIB en 1986 à 45,9% en 1991. Le système de parité établi entre le peso et le dollar US, mettant à rude épreuve la compétitivité de l'économie argentine sur les marchés extérieurs, apparaît comme un défi nécessaire pour conjurer le processus d'hyperinflation. Le gouvernement poursuit une politique de promotion des investissements étrangers parallèlement à un programme de privatisation tous azimuts, où l'industrie suisse est pour l'heure singulièrement absente.[14] Dans le domaine de la propriété intellectuelle, une loi est en préparation au Congrès. Avec le *Ministre des affaires étrangères Guido di Tella*, la discussion a porté sur la politique d'ouverture et d'intégration de l'Argentine dans le cadre du GATT et du MERCOSUR.[15] Pour le *Ministre de la justice Jorge Maiorano* – rencontré à sa demande – les objectifs prioritaires sont l'établissement d'un État de droit impersonnalisé, applicable indifféremment à tous les Argentins, ainsi que la projection à l'extérieur d'une image de confiance dans les institutions du pays. L'essentiel de l'entretien avec le *Président de la Banque Centrale Roque Fernandez* a concerné la politique de taux de change fixe et la normalisation des relations financières entre l'Argentine et ses créanciers du Club de Paris, dont la Suisse.[16] La délégation suisse a également pris contact avec le *Secrétaire d'État aux ressources naturelles et à l'environnement, Mme Maria Julia Alsogaray*, avec la *communauté argentine des affaires* (Cámara Argentina de Comercio, Unión industrial Argentina), et avec les *chefs de file parlementaires*, y compris de l'opposition.

1.2. Chili

(voir comptes rendus des entretiens en annexe)[17]

Le *Président Patricio Aylwin* – une personnalité du consensus indispensable au passage en douceur d'une dictature militaire à une démocratie – a mis l'accent sur la stabilité politique et économique du Chili, ainsi que sur le potentiel de collaboration avec la Suisse, notamment dans le secteur financier et de l'investissement.[18] Il a réservé bon accueil à la missive du Président de la Confédération sur la CDD,

13 *Pour l'entretien avec le Ministre de l'économie Cavallo, cf.* dodis.ch/63279.

14 *Sur la situation économique en Argentine et les relations avec la Suisse, cf. la compilation* dodis.ch/C2391.

15 *Cf. également la visite du Ministre des affaires étrangères Guido di Tella en Suisse en avril 1991, DDS 1991, doc. 12,* dodis.ch/58462.

16 *Pour l'entretien avec Roque Fernandez, cf.* dodis.ch/63257. *Pour la participation suisse à la consolidation de la dette de l'Argentine, cf. le PVCF N° 2495 du 18 décembre 1991,* dodis.ch/57508.

17 *Tous les comptes-rendus des entretiens se trouvent dans les dossiers* CH-BAR#E7001C# 2000/124#804* (2310-1) *et* CH-BAR#E7115A#2000/385#1503* (821).

18 *Pour l'entretien avec le Président Aylwin, cf.* dodis.ch/61449.

affirmant sa «grande sympathie pour la légitime candidature de la Suisse» et assurant qu'il y répondrait par écrit.

La délégation a participé à un séminaire sous l'égide du Ministère de l'économie, avec les dirigeants du *Comité des investissements étrangers*, de *Pro Chile* et de la *Banque Centrale*.[19] Ce séminaire, marqué par une apparition d'une demi-heure du nouveau *Ministre de l'économie Jorge Marshall*, a mis en lumière la stratégie de croissance du Chili, fondée sur une large ouverture de l'économie: 5% en moyenne depuis 1986 et une accélération à 8% attendue pour 1992. À moyen terme, le gouvernement vise un rythme moyen de 6%, qui ne compromettrait pas sa politique de stabilité. Le niveau de l'inflation n'excède pas 13%. Quant à la dette extérieure, elle a été réduite de 20,8 mia US$ en 1986 à 17,4 mia US$, avec des réserves en devises de 7 mia US$, sa part au PIB passant de 123,9% à 55,4%. La coopération extérieure est axée moins sur la recherche de capitaux que sur le transfert de technologies et de know how. L'échange de vues avec le *Ministre des affaires étrangères Enrique Silva Cimma* a été centré sur les négociations de l'Uruguay Round du GATT et la politique d'intégration du Chili.[20] Une intégration de fait, s'appuyant sur l'existence de flux économiques concrets et non préconditionnée par des accords de coopération abstraits, qui s'étend au-delà des frontières régionales. S'il n'est pas membre du MERCOSUR, le Chili ne néglige en revanche pas ses relations avec ses pays voisins du Cône Sud, comme en témoigne sa forte participation au programme de privatisation argentin. La discussion a également porté sur la propriété intellectuelle, que le Chili entend respecter sur une base non discriminatoire, à travers sa nouvelle législation de 1991. Les questions relatives à la protection de l'environnement ont été couvertes lors de rencontres avec le *Ministre du Patrimoine national Luis Alvarado* et avec le *Secrétaire exécutif de la Commission Nationale de l'Environnement Rafael Asenjo*. Sur le même thème – et en dernière minute –, l'Ambassadeur Imboden a en outre pu signer avec le Ministre des AE Silva Cimma un protocole d'intention sur la coopération bilatérale en matière d'environnement et de développement durable,[21] qui constitue pour les deux pays la première action concrète de follow up de la Conférence de Rio.[22] Un entretien avec le *Vice-Ministre des finances Jorge Rodríguez Grossi* a donné l'occasion d'approfondir le dialogue sur les questions monétaires, financières et fiscales ainsi que sur la coopération multilatérale dans le cadre du GATT.[23] Le programme a été complété par des contacts avec le *secteur privé chilien* (Sociedad de Fomento Fabril), avec le représentant local de la *Banque interaméricaine de développement*[24] et avec le Secrétaire exécutif de la *CEPALC*,[25] organisation régionale des Nations Unies. Un symposium avec des personnalités de l'*opposition de droite*,

19 *Cf.* dodis.ch/63259.

20 *Cf. également la visite du Ministre des affaires étrangères Silva Cimma en Suisse en novembre 1991,* dodis.ch/62346.

21 *Cf.* dodis.ch/63272*, ainsi que* dodis.ch/63273 *pour la mise en place d'un programme environnemental commun DDA–OFAEE au Chili.*

22 *Sur la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro en juin 1992, cf. DDS 1992, doc. 22,* dodis.ch/61051*, et la compilation thématique* dodis.ch/T1726.

23 *Cf.* dodis.ch/63260.

24 *Paul Köhling.*

25 *Gert Rosenthal.*

dirigé par l'ex-candidat à la présidence et ancien Ministre des finances *Hernán Büchi*, nous a permis de vérifier le large consensus national existant en matière de conduite économique. Les vues de l'opposition au plan politique ont par ailleurs été illustrées lors d'une entrevue avec l'ancien Ministre des finances et de l'intérieur *Carlo Caceres*. La délégation a finalement visité la Foire Internationale de Santiago (FISA), où elle a procédé à l'inauguration officielle du pavillon suisse.

2. Questions bilatérales

Les entretiens menés avec les représentants gouvernementaux et des milieux d'affaires argentins et chiliens ont permis de traiter toute une série de questions bilatérales.

2.1. Argentine

(voir mémorandums joints aux comptes rendus)[26]

L'*APPI* signé en 1991 vient de passer le cap de la procédure de ratification interne en Argentine et peut donc entrer en vigueur.[27] Rendez-vous a été pris en avril 1993 pour l'ouverture de discussions relatives à une *convention de double imposition*.[28] Au plan des conditions-cadres entre les deux pays, les discussions ont par ailleurs porté sur une amélioration possible de la protection de la *propriété intellectuelle*; la délégation a notamment manifesté son intérêt au projet de loi en discussion au Congrès, un projet dont l'avenir paraît dépendre directement des résultats des discussions au GATT sur le volet agricole (⇒ mémorandum). Le *secteur pharmaceutique* a fait l'objet de diverses requêtes spécifiques concernant l'application du décret 150/92 (⇒ mémorandum).

Les possibilités de *coopération industrielle et de transfert de technologie* ont été approfondies sur la base d'un programme préparé par le Bureau de promotion des investissements/IPS de l'ONUDI (⇒ mémorandum). Le soutien de l'OFAEE et de l'OSEC en matière de *promotion des exportations argentines vers la Suisse* a également reçu un écho positif;[29] une offre de la *Foire de Bâle* pour la participation de l'Argentine aux manifestations de 1993 et 1994 a été présentée (⇒ mémorandum).

L'offre de l'industrie suisse en matière de *protection de l'environnement* a pu être spécifiée à l'occasion des divers entretiens avec les autorités responsables (⇒ mémorandums).

Dans le domaine de la *GRE*, les discussions ont permis de lever les derniers obstacles à la conclusion du 5ème *accord de consolidation de dettes*;[30] le texte devrait ainsi pouvoir être paraphé et signé dans les semaines à venir. La délégation s'est entremise en faveur d'un règlement de la deuxième tranche de 50%, arrivant à échéance fin octobre, des paiements dus par la *CNEA* à *Sulzer* et *Losinger*. D'autres *arriérés de transfert* sur les consolidations de dettes no 3 et 4 ont pu être

26 *Tous les mémorandums mentionnés se trouvent dans les dossiers* CH-BAR#E7001C#2000/124#804* (2310-1) *et* CH-BAR#E7115A#2000/385#1432* (821).

27 *L'*Accord entre la Confédération suisse et la République Argentine concernant la promotion et la protection réciproque des investissements *du 12 avril 1991, RO, 1999, pp. 1598–1606, est signé lors de la visite du Ministre di Tella en Suisse, cf. DDS 1991, doc. 12,* dodis.ch/58462.

28 *Cf. à ce sujet la compilation* dodis.ch/C2089.

29 *Pour la promotion des importations en provenance des pays en développement de l'OFAEE et de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC), cf.* dodis.ch/62876.

30 *Cf. le PVCF N° 1914 du 5 octobre 1992,* dodis.ch/60678.

débloqués.[31] La question d'une garantie gouvernementale pour un *crédit-cadre* de 100 mio Frs au *BICE* a été accueillie favorablement au Ministère de l'économie et à la Banque Centrale.

Deux dossiers intéressant plus particulièrement l'*industrie horlogère*, à savoir la destruction de *contrefaçons* de modèles et la simplification des formalités d'entrée et de sortie d'*échantillons/carnets ATA* ont été défendus (⇒ mémorandums).

2.2. Chili

(voir mémorandums joints aux comptes rendus)[32]

L'*APPI* signé en décembre 1991 se trouve en phase finale de ratification parlementaire.[33] Pour ce qui est de la *double imposition*, un projet de loi concernant le traitement des investissements chiliens à l'étranger vient d'être envoyé au Congrès; des accords bilatéraux pourront ensuite être conclus avec des pays suivant un régime fiscal analogue, comme la Suisse. En matière de *propriété intellectuelle*, la délégation suisse a insisté sur un traitement non discriminatoire basé sur les résultats escomptés de l'Uruguay Round (TRIP'S) et présenté quelques souhaits d'amélioration de la législation nationale (⇒ mémorandum). Elle a également soumis une requête spécifique visant une meilleure protection des *indications de provenance* suisses au Chili (⇒ mémorandum).[34]

Dans le cadre des discussions sur la *coopération financière*, la délégation suisse a pu annoncer une prochaine modification de la politique de la Commission fédérale des banques en matière de *provisionnements bancaires*, qui devrait profiter aux opérations avec le Chili compte tenu du «rating» de ce pays.

Le programme de *coopération industrielle* et de *transfert de technologie* du Bureau IPS de l'ONUDI a également fait l'objet d'un échange de vues approfondi;[35] cette coopération, qui se concrétise actuellement par la présence d'un délégué chilien à l'office zurichois,[36] vise notamment un appui aux «*retornados*» désireux de recommencer une activité économique au Chili (⇒ mémorandum). Les aspects politiques de cette aide, qui a recueilli le soutien de l'Office fédéral des réfugiés,[37] ont été relevés lors d'entretiens spécifiques avec des représentants du MAE, de Pro Chile et de l'Agence de coopération internationale. Au plan de la collaboration bilatérale, une offre de l'OSEC de *promotion des exportations chiliennes* a aussi obtenu un écho très favorable (⇒ mémorandum).[38]

---

31 *Pour le rééchelonnement de dettes n° 3, cf. le PVCF N° 617 du 19 mars 1990,* dodis.ch/56069*, et pour le rééchelonnement n° 4, cf. le PVCF N° 2495 du 18 décembre 1991,* dodis.ch/57508.

32 *Tous les mémorandums mentionnés se trouvent dans les dossiers* CH-BAR#E7001C#2000/124#804* (2310-1) *et* CH-BAR#E7115A#2000/385#1503* (821).

33 *Cf. le PVCF N° 2184 du 6 novembre 1991,* dodis.ch/57599.

34 *Cf. la rencontre entre la délégation suisse et des représentants des cercles économiques chiliens du 28 octobre 1992,* dodis.ch/63259*, ainsi que les mémorandums en annexe.*

35 *Pour le programme de coopération industrielle, cf.* dodis.ch/63539 *et* dodis.ch/64165*. Pour l'Investment Promotion Service de l'ONUDI à Zurich et la collaboration avec l'OFAEE, cf. aussi le dossier* CH-BAR#E7115A#2000/385#478* (799.1.4.6).

36 *Pablo Guzman.*

37 *Pour le programme du retour et de la réintégration professionnelle des Chiliennes et Chiliens, cf. la compilation* dodis.ch/C2434.

38 *Les deux mémorandums mentionnés se trouvent en annexe de* dodis.ch/63259*. Pour la promotion des importations en provenance des pays en développement de l'OFAEE et de l'OSEC, cf.* dodis.ch/62876.

La délégation suisse a fait valoir les intérêts de notre *industrie horlogère* en matière de simplification des procédures d'*admission temporaire/carnets ATA* (⇒ mémorandum).

Pour répondre à la demande de l'Ambassadeur du Chili à Berne,[39] une documentation sur nos possibilités de coopération en matière de *fédéralisme* (Institut de l'Université de Fribourg/Commission fédérale des bourses) ainsi que de *prévention séismologique* et de *protection civile* a pu être remise lors des entretiens avec le MAE (⇒ mémorandums).

Dans le cadre des discussions sur la *protection de l'environnement*, la délégation suisse a enfin remis à ses interlocuteurs du matériel d'information sur les *transports publics/Swissrail* et sur les *énergies alternatives* (⇒ mémorandums).

3. Appréciation d'ensemble

L'image qui s'est dégagée de cette visite est celle d'une *Argentine* qui a renoncé à son statut de pays en développement, une Argentine résolument tournée vers le monde industrialisé et qui ambitionne de devenir le vingt et unième pays européen. Le souhait de l'Argentine de resserrer sa coopération avec l'OCDE souligne du reste cette nouvelle orientation. La nouvelle politique de stabilité et de restructuration économique recueille l'unanimité de la population et des cercles politiques. La décennie quatre-vingt n'a pas été perdue: l'Argentine en est sortie non seulement dotée de structures institutionnelles modernes et ouvertes au monde mais encore avec une nouvelle mentalité.[40] Les responsables parlent de transformer le pays par un traitement de choc. L'observateur est cependant frappé par le peu de concret des propos argentins. En effet, les seules mesures importantes prises ont trait à la convertibilité du peso et au programme de privatisation radical de l'économie. Par ailleurs, un déficit commercial croissant a conduit le gouvernement à annoncer, fin octobre, un paquet fiscal destiné à stimuler les exportations et à réduire le flux des importations dans le pays. L'Argentine est certes engagée sur la voie d'une réforme structurelle mais celle-ci n'a pas encore subi l'épreuve du feu. Les Argentins, enfants gâtés par la nature, auront-ils la persévérance et la patience nécessaires pour faire face à une possible récession et aux pressions sociales qui s'ensuivraient?

Le *Chili* que nous avons trouvé est un Chili confiant dans son avenir. Les succès de la politique économique dans le passé ont renforcé la volonté chilienne de poursuivre sa politique libre-échangiste. Contrairement à l'Argentine, le Chili veut procéder par une politique des petits pas, privilégiant une évolution mesurée mais durable. Son ouverture ne se limite pas à l'Amérique latine, mais s'oriente également vers l'Amérique du Nord – à travers le Mexique et le NAFTA –, le Pacifique et l'Europe. Son objectif: devenir le «Singapour de l'hémisphère Sud». C'est un pays qui séduit par le pragmatisme et le professionnalisme de ses dirigeants et dont le potentiel de collaboration avec la Suisse est nettement sous-exploité. Si les perspectives du Chili à moyen terme sont excellentes, son avenir à plus long terme dépendra de sa capacité de résoudre le problème de la pauvreté qui touche encore plus d'un tiers de la population.[41]

---

39 *Alejandro Montesino Heyer.*

40 *Pour les difficultés politiques internes de l'Argentine dans les années 1980, cf.* dodis.ch/54941.

41 *Cf. également l'aperçu de l'Ambassadeur Guy Ducrey, Chef du Secrétariat politique du DFAE, du 21 mai 1992,* dodis.ch/63289.

Il est utile de noter l'importance que ces deux pays accordent aux négociations de l'Uruguay Round et à l'effet de ces négociations pour résoudre nos problèmes en ce qui concerne en particulier la propriété intellectuelle.[42] La frustration due aux piétinements de ces négociations s'en trouve d'autant renforcée. En Argentine comme au Chili, l'image de la Suisse, de ses institutions et de son économie reste très positive. La délégation suisse a trouvé partout la porte grande ouverte. Les attentes dans les deux pays en matière de coopération économique sont également élevées. Il s'agira maintenant de ne pas les décevoir, tant au niveau de nos relations officielles que privées.[43]

42 *Pour les négociations sur la propriété intellectuelle dans les pays en développement, cf. la compilation* dodis.ch/C2035. *Pour la question de la propriété intellectuelle dans les négociations de l'Uruguay Round, cf. DDS 1992, doc. 1,* dodis.ch/62343.

43 *En se basant sur la mission en Argentine et au Chili, l'OFAEE analyse la valeur et l'importance de ce type de voyages en général. Pour les réactions des personnes participant à la délégation, cf.* dodis.ch/63290, *et pour les conclusions générales de l'OFAEE, cf.* dodis.ch/63490.

54

dodis.ch/60741

Entretiens du Président de la Confédération Felber avec le Président français Mitterrand à Paris le 13 novembre 1992 et le Ministre des affaires étrangères britannique Hurd à Londres le 16 novembre 1992[1]

NOTE D'INFORMATION COMPLÉTÉE

Berne, 20 novembre 1992

Le Président de la Confédération rencontre le Président Mitterrand à Paris (13 novembre 1992)

À l'invitation du Président de la République, le Président Felber a déjeuné au Palais de l'Élysée le 13 novembre. M. Mitterrand était notamment accompagné de son MAE Roland Dumas, alors que l'Ambassadeur Jagmetti accompagnait M. Felber. La rencontre, prévue il y a quelques semaines déjà, avait dû être reportée à la suite de la récente opération chirurgicale subie par le Président français.

Pendant deux tours d'horloge, aussi bien lors du tête-à-tête que du déjeuner, la conversation a surtout porté sur le référendum suisse sur le TEEE.[2] M. Mitterrand, très intéressé par la question, a disserté avec une certaine délectation sur les grandeurs et les dangers du référendum populaire. Aussi a-t-il souhaité connaître les raisons présentées par le «camp du non», semblant en reconnaître au passage certaines qu'il a dû récemment affronter en France.[3]

Il a tenu à préciser que même si le non devait l'emporter, le 6 décembre prochain, «puisque rien n'est exclu en politique», la Suisse pourrait continuer à compter sur son amitié et sa compréhension.[4] Dans le contexte de la volonté prêtée notamment à la France et à l'Allemagne de maintenir la dynamique communautaire en privilégiant l'élargissement (nouvelles adhésions) pour masquer les difficultés de l'approfondissement (Maastricht), à aucun moment le Président français n'a exercé la moindre pression sur la Suisse. Parfaitement au fait de nos particularismes, il a au contraire rappelé l'importance pour chaque État de déterminer son propre rythme sur le chemin de l'intégration.[5] Le Président français

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#471* (354). *Cette note d'information au Conseil fédéral est composée à partir de plusieurs textes rédigés par différents auteurs. Elle est signée par le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, et le Conseil fédéral prend connaissance de cette note d'information selon le visa de la Vice-chancelière Hanna Muralt Müller. La première partie est rédigée par le Secrétaire diplomatique du Président de la Confédération Felber, Georges Martin.*

2 *Cf. la compilation thématique* Votation sur l'Espace économique européen (EEE), dodis.ch/T2163.

3 *Il est fait référence ici au référendum français sur le traité de Maastricht du 20 septembre 1992, cf. le rapport politique N° 22 de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, du 21 septembre 1992,* dodis.ch/61860.

4 *Sur la réaction des pays de la CE au résultat de la votation suisse, cf. DDS 1992, doc. 60,* dodis.ch/60956.

5 *Sur cette question, cf. également la visite du Président François Mitterrand à Lugano le 7 juin 1991, DDS 1991, doc. 25,* dodis.ch/58092.

donne l'impression que l'intérêt manifesté par la Suisse pour la CE l'a marqué. N'a-t-il d'ailleurs pas, lors de la campagne référendaire sur le Traité de Maastricht, utilisé à maintes reprises l'argument, le présentant un peu comme l'ultime preuve, s'il en fallait une, de réussite de l'intégration version CE.

M. Mitterrand s'est déclaré surpris des réactions négatives qu'ont suscités en Grande-Bretagne ses récents propos sur les hésitations, voire le manque de détermination du Premier Ministre Major à propos de la ratification de Maastricht.

Par ailleurs, les deux Présidents ont échangé des propos plutôt pessimistes à l'égard des événements de Bosnie. Le MAE Dumas les a en quelque sorte résumés lorsqu'il a déclaré que le seul intérêt, pour l'instant, de la Conférence de Genève est qu'elle existe, «en attendant des jours meilleurs où les décisions pourront être suivies d'effets sur le terrain». («Nous ne sommes pas encore arrivés au point où les protagonistes seraient las de s'entre-tuer…»)[6]

[…][7]

Visite du Président de la Confédération à Londres le 16 novembre 1992[8]

Cette rencontre, due à une initiative britannique, a eu lieu dans le cadre du dialogue politique convenu dans l'EEE. Les interlocuteurs du Président de la Confédération étaient MM. Douglas Hurd, qui préside le Conseil des ministres de la CE, et Tristan Garel-Jones, secrétaire d'État aux affaires étrangères. Voici l'essentiel de ce qui s'est dit:

1. Intégration

a) Entretien avec M. Douglas Hurd (H.)

Pour H*[urd]*, un «NON» suisse le 6 décembre serait très regrettable – «a big misfortune» – et pourrait entraver le processus d'adhésion.[9]

Lors de sa dernière visite à Londres, le chancelier Kohl a proposé que les conditions à l'élargissement de la CE établies au sommet de Lisbonne (ratification du traité de Maastricht et adoption du paquet Delors 2) soient assouplies: les négociations informelles avec les candidats – et non pas seulement les pourparlers exploratoires – pourraient être lancées dès janvier 1993.[10] Le Royaume-Uni et, semble-t-il, la France également, sont favorables à une telle initiative qui permettrait à la CE de maintenir le rythme de son développement tout en rendant plus aisée la ratification du traité de Maastricht.

---

6 *Cf. DDS 1992, doc. 55,* dodis.ch/60645*, ainsi que la compilation thématique* Conférence de Genève sur l'ex-Yougoslavie, dodis.ch/T2213.

7 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/60741.

8 *Cette partie est rédigée par Yves Rossier du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, cf. la notice identique du 16 novembre 1992 dans le dossier* CH-BAR#E7113A#2001/192#1555* (777.110GB). *Il fait partie de la délégation qui accompagne le Président de la Confédération Felber, comme également l'Ambassadeur de Suisse à Londres, Franz Muheim, le Chef de la division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Jenö Staehelin, ainsi que le Chef du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, l'Ambassadeur Bruno Spinner, et le Chef de la section information du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Urs Ziswiler. Cette partie est aussi imprimée dans le télex hebdomadaire 48/92 du 23 novembre 1992,* dodis.ch/61866.

9 *Cf. DDS 1992, doc. 60,* dodis.ch/60956.

10 *Cf. DDS 1992, doc. 17,* dodis.ch/62375.

H*[urd]* est optimiste quant à la ratification britannique du traité de Maastricht. La dernière lecture au Parlement va commencer sous peu, son issue devrait être positive mais elle devrait durer de quatre à six mois. Il y a en effet de nombreuses propositions d'amendements.

Des «clarifications and additions» devraient permettre la tenue d'un second référendum au Danemark. En revanche, les propositions danoises, plus exigeantes, suscitent le scepticisme des États membres.[11]

b) Déjeuner de travail avec M. Garel-Jones (G-J.)[12]

Le Président de la Confédération (BRF) a souligné l'importance du vote du 6 décembre prochain et son impact sur la poursuite de notre politique d'intégration. Il a en outre rappelé que l'adhésion à la CE en constitue l'objectif.[13] La Suisse, a relevé BRF *[Président de la Confédération Felber]*, a pris acte des résultats du sommet de Maastricht («tout Maastricht, mais rien que Maastricht»). En revanche, elle juge aujourd'hui prématurée la détermination d'une date pour l'ouverture de négociations informelles. Un temps de réflexion sera bienvenu au lendemain de la votation populaire.[14]

G*[arel-Jones]*a souligné l'écho positif, à Londres et à Paris, de l'initiative du chancelier Kohl. Le communiqué qui sera rendu public à l'issue du sommet d'Édimbourg contiendra sans doute cette proposition.[15] G*[arel-Jones]* a toutefois compris l'enjeu et l'importance politique de cette question pour la Suisse – «we should avoid to embarrass any of the applicant countries». La formulation du communiqué devrait donc prendre la forme d'une offre – plutôt que celle d'une décision – aux pays candidats d'entamer les négociations informelles en janvier. M. Parry, chargé du dossier européen au MAE britannique, prendra contact avec l'Ambassadeur Spinner entre le 6 décembre et le sommet d'Édimbourg pour un échange de vues au sujet du contenu du communiqué en question. En outre, l'importance que les négociations s'achèvent simultanément pour tous les candidats – et non pas qu'elles s'ouvrent à tout prix au même moment – a été soulignée au cours de la discussion. Il est enfin ressorti clairement des entretiens que ce sont bel et bien les États membres de la CE, présidence en tête, qui conduiront les négociations d'adhésion. La Commission sera chargée des questions d'ordre technique.[16]

---

11 *Sur le référendum danois sur le traité de Maastricht, cf. le rapport politique N° 10 de l'Ambassadeur de Suisse à Copenhague, Daniel Dayer, du 9 juin 1992,* dodis.ch/63028.

12 *Le responsable des pays de l'AELE à la Commission européenne, Gian Luigi Giola, le responsable du dossier européen au Ministère britannique des affaires étrangères, Emyr Jones Parry, et Fraser Cameron, du Secrétariat général de la Commission européenne, participent également à cet entretien. Cf. la notice d'Yves Rossier du 16 novembre 1992,* CH-BAR#E7113A#2001/192#1555* (777.110GB).

13 *Cf. DDS 1991, doc. 42,* dodis.ch/57475, *et la compilation thématique* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993), dodis.ch/T1955.

14 *Sur la question du calendrier des étapes pour l'adhésion, cf. DDS 1992, doc. 18,* dodis.ch/58958.

15 *Cf. la note d'information du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, du 14 décembre 1992,* dodis.ch/60746.

16 *Cf. DDS 1992, doc. 17,* dodis.ch/62375, *ainsi que la compilation thématique* Quatrième élargissement de la CE: Autriche, Finlande, Suède (1995), dodis.ch/T1878.

De gauche à droite: le Secrétaire d'État Blankart, le Maire Josef Bürge et l'ancien Conseiller fédéral Friedrich à Baden lors d'une journée d'action syndicale à l'occasion de la votation sur l'EEE, le 21 novembre 1992, dodis.ch/63372 (CH-SOZARCH F 5032-Fc-0735).

En conclusion, il apparaît ainsi que nous devrons, après le 6 décembre, être en mesure de répondre à la question suivante: pouvons-nous envisager d'accepter une invitation à participer aux premières négociations informelles au mois de janvier?

2. Jugoslawien[17]

Hurd (H.) unterstrich, dass für die Lösung des Jugoslawien-Konflikts, den er eine europäische Tragödie nannte, der aus der Londoner Konferenz hervorgegangene Rahmen die Grundlage bilden müsse.[18] Es sei wichtig, den Druck auf Serbien beizubehalten bzw. zu verstärken. Insbesondere müsse verhindert werden, dass die Sanktionen umgangen werden, wofür die neue Resolution des Sicherheitsrates eine gute Basis bilde.[19] Positiv beurteilte H*[urd]* den Entwurf einer neuen

17 *Die folgenden Abschnitte wurden wahrscheinlich von Botschafter Staehelin verfasst. Zu den Jugoslawienkriegen vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1915.

18 *Nach der Eröffnung der Londoner Konferenz über das ehemalige Jugoslawien vom 26. und 27. August 1992 wurde diese in Genf fortgesetzt, vgl. die thematische Zusammenstellung* Genfer Jugoslawienkonferenz, dodis.ch/T2213.

19 *Resolution Nr. 787 vom 16. November 1992,* UN doc. S/RES/787. *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 55,* dodis.ch/60645, *Punkt 3; das BR-Prot. Nr. 1044 vom 1. Juni 1992,* dodis.ch/54873, *sowie die thematische Zusammenstellung* UNO-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), dodis.ch/T1681.

Verfassung für Bosnien-Herzegowina, die Arbeit von General Morillon und die humanitäre Hilfe der internationalen Gemeinschaft (mit einem besonderen Lob für den schweizerischen Beitrag).[20] Eine massive Emigration aus Jugoslawien sei keine Lösung. Prioritär sei die Hilfe vor Ort, doch sei Grossbritannien bereit, zu Gunsten spezifischer Flüchtlingskategorien – in Absprache mit anderen Staaten – mehr als bis anhin zu tun. Die Lage in Kosovo stufte H*[urd]* als äusserst gefährlich ein. Mit Bezug auf Mazedonien erwähnte er die britischen Bemühungen, einen Kompromiss zu finden, welcher die Anerkennung dieses Landes und wirtschaftliche Hilfe ermöglichen würde. H*[urd]* unterstrich, dass uns Jugoslawien noch für Jahre beschäftigen werde. Er persönlich glaube nicht, dass es zu einem Balkankrieg kommen werde, aber schon so sei die Situation gefährlich genug.

BRF *[Bundespräsident Felber]* dankte Grossbritannien für die Einladung zur Londoner Konferenz vom vergangenen August, welche zu unserer aktiven Mitwirkung und Unterstützung der Bemühungen von Lord Owen und Cyrus Vance geführt hat.[21] Nach Schweizer Auffassung sollte Mazedonien anerkannt werden, denn die Voraussetzungen dafür sind erfüllt und wirtschaftliche Hilfe ist dringend. Wir hoffen auf ein Einlenken der Griechen.[22] Neben unserer Unterstützung von IKRK und Flüchtlingshochkommissariat sowie dem Einsatz unseres Katastrophenhilfekorps vor Ort sind wir auch bereit, in Abstimmung mit anderen Staaten, vorübergehend eine gewisse Anzahl zusätzlicher Flüchtlinge aus Jugoslawien aufzunehmen.[23] Wir sind uns allerdings bewusst, dass wir damit in einem limitierten Ausmass das Spiel der Serben spielen. Auch besteht bei muslimischen Flüchtlingen das Risiko PLO-ähnlicher Entwicklungen. Aber das schweizerische Volk erwartet ein stärkeres Engagement zu Gunsten der Flüchtlinge bei aller, uneingeschränkter Verurteilung der Politik der ethnischen Säuberung.

3. Osteuropa

H*[urd]* berichtete über den kürzlichen Besuch von Präsident Jelzin in London.[24] Jelzin habe offen über seine politischen Schwierigkeiten gesprochen, insbesondere seine Probleme mit dem russischen Parlament und den Kritikern des Reformprogrammes. Dabei habe er keineswegs einen defensiv-niedergeschlagenen Eindruck gemacht, sondern im Gegenteil das Selbstvertrauen eines – im Gegensatz zu seinen Gegnern – vom Volk gewählten Präsidenten ausgestrahlt. Jelzin habe sich bereit erklärt, gewisse seiner Minister auszuwechseln, nicht jedoch

20 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 20,* dodis.ch/60663*, Punkt III, sowie Dok. 55,* dodis.ch/60645*, Punkt 4.*

21 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Genfer Jugoslawienkonferenz*,* dodis.ch/T2213*.*

22 *Die griechische Botschaft in Bern unternahm im Herbst 1992 gegenüber dem EDA mehrere Demarchen,* «dass eine schweizerische Anerkennung der ‹Republik Skopje› die bilateralen Beziehungen schwer belasten würde»*, vgl.* dodis.ch/59095*. Vgl. dazu auch die thematische Zusammenstellung* Anerkennung Mazedoniens (1993)*,* dodis.ch/T2103*.*

23 *Zur humanitären und Flüchtlingshilfe der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien vgl. DDS 1992, Dok. 55,* dodis.ch/60645*, Punkt 4. Vgl. dazu auch das Aussprachepapier des EJPD an den Bundesrat im BR-Prot. Nr. 2127 vom 11. November 1992,* dodis.ch/60657*, sowie die Diskussion im Verhandlungsprotokoll der 35. Sitzung des Bundesrats vom 11. November 1992,* dodis.ch/61003*, S. 3 f.*

24 *Vgl. dazu auch den Politischen Bericht von Botschafter Muheim vom 11. November 1992,* dodis.ch/63451*.*

Ministerpräsident Gaidar. Gesamthaft betrachtet beurteilt H*[urd]* die wirtschaftliche Lage Russlands als wahrscheinlich um einiges schlechter als die politische Situation. Daher auch die Insistenz Jelzins, möglichst viel westliche Hilfe zu erhalten.

Auf die Präsenz russischer Truppen im Baltikum angesprochen, habe Jelzin den Abzug nicht in Frage gestellt. Doch sei der bereits erfolgte Rückzug von den Militärs schlecht organisiert worden, was zu Schwierigkeiten bei der Unterbringung geführt habe (v. a. Ansiedlung im Norden). Eine Pause sei geboten, um für einen besseren organisatorischen Ablauf zu sorgen.

Die Politik von Aussenminister Kosyrew ist nach H*[urd]* vernünftig, doch stehe er unter starkem Druck von Parlament und Armee. Dabei spiele die Lage der Russen im Ausland eine immer grössere Rolle, was auch den Wunsch der Russen erkläre, im Rahmen der KSZE diesbezüglich besondere Aufgaben zu übernehmen.

BRF *[Bundespräsident Felber]* erläuterte die schweizerische Unterstützungspolitik gegenüber Osteuropa, wo wir im Rahmen der G-24 unseren Anteil leisten.[25] Er verwies auf die grosse Sympathie vieler Schweizer für die baltischen Staaten. Wir haben uns deshalb auch in diesem geografisch entfernteren Teil Europas engagiert,[26] allerdings ohne uns ausschliesslich darauf zu konzentrieren. Der geplante GUS-Kredit[27] stellt uns vor konzeptionelle Probleme, nicht zuletzt auch wegen der Erwartungen der Mitglieder unserer BWI-Stimmrechtsgruppe.[28] Eine geografische Konzentration ist aus politischen Gründen schwierig. So kann beispielsweise Russland nicht auf der Seite gelassen werden, auch wenn jede Hilfe nur einen Tropfen auf einen heissen Stein darstellt. Mehr Sinn dürfte es machen, sich auf gewisse Sachbereiche zu konzentrieren (z. B. Bankenausbildung,[29] Entsorgung von Sonderabfällen[30]).

4. KSZE

H*[urd]* stellt die Frage nach der Zukunft der KSZE. Nach einem Kompliment an die schweizerische Adresse für unseren Einsatz in Sachen Konfliktschlichtung,[31] qualifiziert er die übrigen Leistungen der KSZE als unbefriedigend unter

25 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

26 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 39,* dodis.ch/57645.

27 *Zur Ausweitung des schweizerischen Rahmenkredits für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas auf die GUS-Staaten vgl. DDS 1992, Dok. 10,* dodis.ch/61060.

28 *Zu den Erwartungen in der schweizerischen Stimmrechtsgruppe bei den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) vgl. die Notizen über die Gespräche des Vorstehers des EFD, Bundesrat Otto Stich, an der Jahresversammlung der BWI im September 1992 in Washington,* dodis.ch/60933 *und* dodis.ch/60934.

29 *Zum Programm* Bankenwesen *der Schweiz in der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn vgl.* dodis.ch/59007, *S. 11. Zur Frage der Unterstützung osteuropäischer Staaten in Finanzfragen unternahm der Direktor der Finanzverwaltung des EFD, Ulrich Gygi, im November 1991 zudem eine Erkundungsreise in die baltischen Staaten, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1963.

30 *Zum Programm* Sondermüllbewirtschaftung und Waldschutz *der Schweiz in der Tschechoslowakei und in Ungarn vgl.* dodis.ch/59007, *S. 30. Vgl. zudem bspw. das Projekt zur Entsorgung von Sonderabfällen in ungarischen Spitälern im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6378* (B.75.77.20.17.HON).

31 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 50,* dodis.ch/61464, *sowie die thematische Zusammenstellung* KSZE und friedliche Streitbeilegung, dodis.ch/T1874.

Hinweis auf Nagorny-Karabach und Kosovo.[32] Nicht einmal über die Entlöhnung des vorgesehenen Kommissars für Minderheitenfragen könne man sich einigen. Ein festerer Rahmen sei von Nöten. Wenn auch ohne grosse Begeisterung meine er, dass die Bestimmung eines Generalsekretärs – als Administrator – angezeigt sei, um mehr Effizienz zu garantieren. Allerdings glaube er zu wissen, dass dies die Schweiz vor Probleme stellen könnte.[33]

BRF *[Bundespräsident Felber]* teilt die Sorge von H*[urd]*. Er legt dar, was die zentrale Aufgabe der KSZE sein muss, nämlich die Konfliktverhütung. Im Bereich Menschenrechte hat der Europarat eine wichtige Aufgabe.[34] Was die Institutionalisierung anbetrifft, befinden wir uns in einem Meinungsbildungsprozess weg von unserer ursprünglichen Opposition gegen jeden Ansatz fester institutioneller Strukturen.[35] BRF *[Bundespräsident Felber]* bestätigt, dass die Umwandlung der Konferenz in eine Organisation zu einer Volksabstimmung führen könnte. Wir vertrauen darauf, dass das Resultat positiv wäre. Aber auch Zwischenlösungen sind denkbar wie ein kleines, permanentes Konferenzsekretariat.

32 *Zur Situation in Kosovo vgl. die Notizen der schweizerischen Botschaft in Belgrad vom 13. November 1992,* dodis.ch/62119, *sowie die Analyse des Nachrichtendiensts des EMD vom 25. November 1992,* dodis.ch/62445; *zum Bergkarabachkonflikt vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T2190. *Zur KSZE im Jahr 1992 im Allgemeinen vgl. DDS 1992, Dok. 27,* dodis.ch/61951.

33 *Für die schweizerische Haltung zur Schaffung des Postens eines Generalsekretärs resp. einer Generalsekretärin sowie zur Institutionalisierung der KSZE im Allgemeinen vgl.* dodis.ch/61884.

34 *Zum Verhältnis von KSZE und Europarat vgl. DDS 1992, Dok. 8,* dodis.ch/59917.

35 *Vgl. dazu* dodis.ch/61884.

55

dodis.ch/60645

Note d'information du DFAE au Conseil fédéral[1]

GUERRE SUR LE TERRITOIRE DE L'ANCIENNE YOUGOSLAVIE – POSITIONS DE BASE ET EFFORTS DE LA SUISSE

Berne, 2 décembre 1992

(Mise à jour de la note d'information du 20 octobre 1992)[2]

1. Position de base, actions politiques

Le conflit sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie n'est pas une guerre civile du type classique. De fait, il s'agit d'une guerre d'agression du gouvernement serbe, du noyau dur – serbe aussi – de l'ancienne armée fédérale et des irréguliers serbes, d'abord en Slovénie, plus tard en Croatie et aujourd'hui en Bosnie-Herzégovine, État internationalement reconnu.[3] Certes, certains aspects de la responsabilité pour cette guerre absurde sont partagés, le côté croate surtout n'étant pas sans reproches. Pourtant, sans méconnaître la complexité du présent conflit, les agresseurs d'un côté, les agressés et les victimes – aujourd'hui surtout les musulmans de Bosnie-Herzégovine – de l'autre côté peuvent et doivent être clairement designés.[4]

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1026* (4.10prov.). *Cette note d'information est rédigée par le Chef suppléant de la Division politique I, Daniel Woker. Elle est jointe en annexe à la proposition du DFAE au Conseil fédéral du 2 décembre 1992 concernant une* Déclaration du Conseil fédéral sur les violations du droit international humanitaire dans la guerre sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie, *comme projet d'allocution pour le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, devant les Chambres fédérales réunies le 9 décembre 1992. Le Conseil fédéral l'approuve dans le PVCF N° 2355 du 7 décembre 1992, cf. le facsimilé* dodis.ch/60645. *Pour la déclaration du 9 décembre cf.* dodis.ch/61187.

2 *Cf.* dodis.ch/61046. *Dans la note d'accompagnement du document du 20 octobre 1992, le Chef suppléant de la Division Woker écrit:* «Alle in die vorliegende Notiz hineingearbeiteten Teile waren zuvor via KE *[Staatssekretär Jakob Kellenberger, Direktor der Politischen Direktion des EDA]* bei BRF *[Bundespräsident Felber]*, in verschiedenen anderen Gefässen (Neufassung der BR-Antwort auf auf Interpellation Ruckstuhl vom 16. September 1991, Interpellation SP-Fraktion vom 24. August 1992).» *Pour le rapport écrit du Conseil fédéral du 25 novembre 1991 relatif à l'interpellation 91.3278* Sanctions à l'égard de la Yougoslavie *du Conseiller national Hans Ruckstuhl du 16 septembre 1991, cf. le Bull. off. CN, 1991, V, p. 2518. Pour la discussion de l'interpellation au Conseil national le 17 décembre 1992, cf.* dodis.ch/63531. *Pour le rapport écrit du Conseil fédéral du 28 octobre 1992 en réponse à l'interpellation 92.3311* Situation en ex-Yougoslavie. Respect de la décision d'embargo *du groupe socialiste du 24 août 1992, cf. le Bull. off. CN, 1992, VI, pp. 2704 s.*

3 *Pour la reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine par la Suisse le 8 avril 1992, cf. la compilation thématique* dodis.ch/T2323. *Pour la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie le 15 janvier 1992, cf. DDS 1992, doc. 2,* dodis.ch/58005, *et la compilation thématique* dodis.ch/T2037.

4 *Pour la situation dans l'ancienne Yougoslavie, cf. les analyses du Groupe renseignements et sécurité du DMF du 25 novembre 1992,* dodis.ch/62445, *et du Secrétariat politique du DFAE du 1er décembre 1992,* dodis.ch/62446.

Pour mettre un terme absolu et rapide à cette guerre, il faudrait probablement la présence massive de troupes étrangères d'interposition. Aucun État n'est jusqu'ici prêt à envoyer ses propres troupes de combat sur place avec une telle tâche. Ce n'est d'ailleurs guère à la Suisse de demander une force d'interposition, parce qu'elle n'en fera en tout cas pas partie. Cela dit, les efforts de la communauté internationale dans le cadre des Nations Unies et de la Conférence de Londres/Genève, représentent la meilleure et la seule possibilité de contribuer, à terme, à une solution pacifique et juste du conflit. Il est absolument hors de question pour la communauté internationale, comme pour la Suisse, d'accepter, voire de ratifier les conquêtes illégales d'une guerre d'agression.[5]

La Suisse s'est engagée jusqu'à présent notamment dans les domaines humanitaires (voir Para 4), dans la CSCE (voir Para 2) et politiquement dans le cadre de la Conférence de Londres/Genève (voir fin de ce paragraphe). Outre ces mesures, la Suisse continue à offrir ses bons offices à toutes les parties dans la recherche de la paix.[6] C'est ainsi que la Suisse a accueilli du 24 au 26 novembre 1992 les plus hautes autorités des trois religions principales de l'ex-Yougoslavie (serbe-orthodoxe, catholique, musulmane) qui se sont réunies pour lancer un appel commun pour la paix dans leur pays.[7] L'idée de cette rencontre est provenue de la fondation américaine «Appeal of Conscience» qui en a assuré la présidence, la Suisse offrant ses bons offices pour l'accueil ainsi que pour l'organisation. Cette rencontre est appelée à avoir des suites.

Actuellement, les possibilités de la Suisse de rendre des services utiles se concentrent surtout sur le processus de la Conférence de Londres. Depuis l'ouverture à Londres les 26 et 27 août 1992, celle-ci se poursuit à Genève.[8] Cette conférence à elle seule ne peut résoudre la crise. La précondition à toute solution reste la volonté politique de toutes les parties à respecter un cessez-le-feu durable, et à céder ce qui a été acquis par la force, ce qui inclut certainement la pratique totalement inacceptable dite de «nettoyage ethnique». Ceci présuppose à son tour au moins la menace crédible avec des mesures additionnelles, si nécessaire de nature militaire, de la Communauté Internationale. Il est toutefois possible, dans le cadre de la Conférence, de préparer les esquisses d'une solution à la crise et de négocier des petites mesures concrètes de nature à désamorcer les tensions. Le dernier point a surtout trait aux aspects de la problématique yougoslave qui n'ont pas encore éclaté en conflit armé ouvert (p.ex. Kosovo).[9]

La Suisse a participé dès le début aux travaux de la Conférence. À Londres elle était représentée en tant qu'observateur puisqu'elle ne remplissait pas les condi-

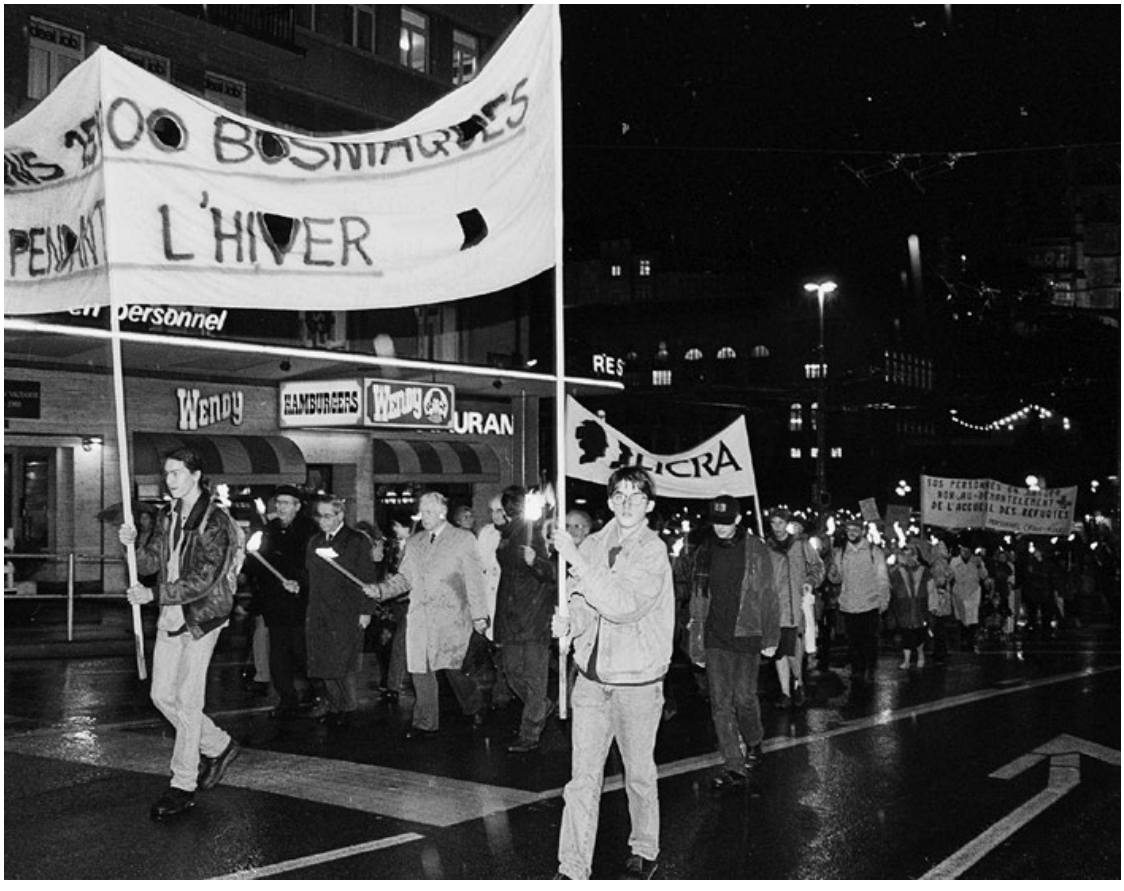
5 *Cf. la déclaration du Conseil fédéral du 28 août 1991,* dodis.ch/57537. *Après l'ouverture de la Conférence de Londres sur l'ex-Yougoslavie des 26 et 27 août 1992, celle-ci s'est poursuivie à Genève, cf. la compilation thématique* Conférence de Genève sur l'ex-Yougoslavie, dodis.ch/T2213.

6 *Cf. DDS 1991, doc. 55,* dodis.ch/57983.

7 *Pour l'*Appeal for peace in Bosnia and Herzegovina *du 26 novembre 1992, cf. la compilation* dodis.ch/C2405.

8 *Cf. la compilation thématique* Conférence de Genève sur l'ex-Yougoslavie, dodis.ch/T2213.

9 *Pour la situation au Kosovo, cf. la notice de l'Ambassade de Suisse à Belgrade du 13 novembre 1992,* dodis.ch/62119. *Cf. aussi l'analyse du Service de renseignements du 25 novembre 1992,* dodis.ch/62445.



Le 26 novembre 1992, des marches aux flambeaux ont lieu dans 20 villes à travers la Suisse pour exprimer la solidarité de la population face à la situation des réfugiés de guerre en Bosnie-Herzégovine. 500 personnes forment un cortège à Lausanne sur la place de la Riponne, dodis.ch/63373 (CH-SNM LM-179796.6).

tions formelles pour une participation officielle (membre de la CE ou de l'ONU).[10] À Genève, la Suisse est présente comme membre à part entière de la Conférence; enfin le diplomate suisse Armin Ritz travaille avec une fonction centrale dans le groupe d'experts de la Conférence qui s'occupe des questions de nationalités et de minorités (Kosovo, Sandjak, Voïvodine, etc.).[11]

2. CSCE

La Suisse a organisé la première mission de rapporteurs de la CSCE qui s'est rendue en ex-Yougoslavie en décembre 1991/janvier 1992. Cette mission, qui fut dirigée par le professeur T. Fleiner, et dont l'organisation logistique était fournie

10 *Pour la Suisse, le Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, et le Ministre Christian Faessler de l'Ambassade de Suisse à Londres participent en tant qu'invités spéciaux à la Conférence, cf.* dodis.ch/61047. *Cf. aussi* dodis.ch/60974 *et* dodis.ch/59659.

11 *Sur les activités du groupe de travail «Minorités», cf. la compilation* dodis.ch/C2406.

par la Suisse, a eu une suite en mai 1992.[12] Une de ses propositions principales[13] fut l'envoi de missions de longue durée au Kosovo, Sandjak et en Voïvodine en tant que mesure préventive; la Suisse a déjà envoyé un participant à la première de ces missions.[14]

La Suisse a également participé aux autres missions de la CSCE. Elle était représentée par le brigadier Josef Schärli dans la mission de caractère militaire du Centre de prévention des conflits qui a visité le Kosovo fin mai/début juin 1992.[15] À la mi-août la CSCE a décidé d'envoyer une mission en Bosnie-Herzégovine pour examiner la situation dans les camps de détention. Cette mission humanitaire est partie le 27 août sous la direction d'un ancien ambassadeur britannique auprès des NU à New York.[16] La participation suisse a été assumée par Lorenzo Amberg, collaborateur à la direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE. Le rapport de cette mission, qui a également servi de base pour d'autres décisions de la CSCE a été rendu public.[17] La mission restera opérationnelle pour d'éventuelles suites.

Des tâches diverses qui ont trait aux missions envoyées en ex-Yougoslavie ont été confiées à un groupe d'orientation CSCE composé de onze pays. La Suisse y participe en la personne de l'Ambassadeur Marianne von Grünigen et occupe ainsi une position clé dans les activités de la CSCE en relation avec la crise yougoslave. Ces activités sont marquées par l'idée de la diplomatie préventive, et visent à limiter et réduire le conflit armé.

3. ONU

Avec la résolution 743 du 21 février 1992, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a décidé de créer la FORPRONU qui comprend 13 000 personnes pour son mandat en Croatie.[18] À la suite de la dégradation de la situation en Bosnie-Herzégovine, le Conseil de Sécurité a décidé en juin 1992 d'étendre le mandat de la FORPRONU à la réouverture de l'aéroport de Sarajevo pour ainsi assurer l'aide humanitaire.[19] Par la résolution 776, le Conseil de Sécurité a élargi une fois encore le mandat de la FORPRONU de manière substantielle.[20] Leurs tâches en Bosnie-Herzégovine sont pour l'instant les suivantes: d'une part l'accompagnement des convois humanitaires et de prisonniers libérés, d'autre part le contrôle des

12 *Sur les missions dirigées par Thomas Fleiner-Gerster, Professeur de l'Université de Fribourg, cf. la compilation* dodis.ch/C1986.

13 *Cf.* Report of the CSCE Human Rights Rapporteur Mission to Yugoslavia (12–20 December 1991; 7–10 January 1992), dodis.ch/58449, *et* Report of the CSCE Human Rights Rapporteur Mission to Yugoslavia; Follow-up Mission (3–9 May 1992), dodis.ch/59827.

14 *C'est encore le professeur Fleiner-Gerster qui avait participé à la mission. Cf.* Report of the CSCE Exploratory Mission to Kosovo, Vojvodina and Sandzak, 2–8 August 1992, dodis.ch/62158.

15 *Cf.* Report of the CSCE Conflict Prevention Centre Fact-Finding Mission to Kosovo *du 5 juin 1992,* dodis.ch/63516.

16 *John Thomson.*

17 Report of CSCE Mission to Inspect Places of Detention in Bosnia-Hercegovina, 29 August–4 September 1992, dodis.ch/62159.

18 UN doc. S/RES/743. *Cf. aussi DDS 1992, doc. 16,* dodis.ch/58969, *point II.*

19 *Résolution N° 758 du Conseil de sécurité de l'ONU du 8 juin 1992,* UN doc. S/RES/758.

20 *Résolution N° 776 du Conseil de sécurité de l'ONU du 14 septembre 1992,* UN doc. S/RES/776.

armes lourdes des parties concernées. Pour l'instant, 6000 personnes supplémentaires sont prévues à cet effet. Enfin, le Conseil de Sécurité a ordonné une interdiction de vol pour les appareils militaires serbes en Bosnie-Herzégovine.[21]

La Suisse a mis à disposition de la FORPRONU jusqu'à présent six observateurs militaires et 40 véhicules Unimog.[22] Actuellement des efforts sont faits du côté suisse pour mettre à disposition deux à trois véhicules tout-terrain supplémentaires à la FORPRONU.

En outre, le Conseil fédéral a décidé le 3 juin 1992 que la Suisse mettrait aussi en vigueur les mesures de boycottage (blocage des transactions portant sur les finances et les marchandises, interruption des communications officielles) décidées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies par sa résolution 757.[23] Pour mieux contrôler l'application de ces sanctions, sont mis à disposition des pays voisins de la Serbie/Monténégro des experts des douanes dans le cadre d'une action CSCE. Deux douaniers suisses ont été ainsi envoyés en Bulgarie et un à Bruxelles à l'organe central de coordination de cette action internationale.[24]

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a décidé le 16 novembre 1992 par sa résolution 787 d'élargir les mesures de sanctions au contrôle du trafic naval et des biens stratégiques en transit. En conséquence, le 30 novembre 1992, le Conseil fédéral a décidé d'adapter l'ordonnance suisse du 2 juin 1992.[25]

4. Aide humanitaire/Réfugiés de guerre

Par son soutien financier aux organisations multilatérales – HCR, CICR – et aux œuvres d'entraide suisses, notre pays prend une part active dans les efforts que déploie la communauté internationale pour soulager les souffrances des victimes du conflit.[26] En vue de l'hiver qui s'annonce dramatique, notamment pour les personnes déplacées en Bosnie et les réfugiés affluant de cette république dans les pays voisins, le Corps suisse d'aide en cas de catastrophes concentre ses efforts sur la préparation d'abris et de logements équipés pour le froid. Neuf objets – camping, hôtels, anciennes casernes – sont actuellement rénovés et équipés en Croatie

21 *Résolution N° 781 du 9 octobre 1992,* UN doc. S/RES/781. *Cf. aussi les dossiers* CH-BAR#E2023A#2003/421#3542* *et* CH-BAR#E2023A#2003/421#3543* (o.713.81(1)).

22 *Le Conseil fédéral donne son accord de principe pour un engagement de la Suisse au sein de l'opération de l'ONU dans le PVCF N° 306 du 19 février 1992,* dodis.ch/59818. *À la demande formelle de l'ONU, la participation de quatre observateurs militaires suisses à la FORPRONU est décidée dans le PVCF N° 554 du 25 mars 1992,* dodis.ch/60669. *Le Conseil fédéral décide de l'envoi de deux observateurs supplémentaires et de véhicules blindés dans les PVCF N°s 1690 du 10 septembre 1992,* dodis.ch/62203*, et 2488 du 23 décembre 1992,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1026* (4.10prov). *Cf. aussi la compilation* dodis.ch/C2221.

23 *Résolution N° 757 du Conseil de sécurité de l'ONU du 30 mai 1992,* UN doc. S/Res/757*, et* Ordonnance instituant des mesures économiques à l'encontre de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) *du 3 juin 1992,* dodis.ch/54773. *Cf. aussi le PVCF N° 1044 du 1er juin 1992,* dodis.ch/54873*, et la compilation thématique* Sanctions de l'ONU contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), dodis.ch/T1681.

24 *Cf. le PVCF N° 1924 du 8 octobre 1992,* dodis.ch/60661.

25 *Cf. respectivement* UN doc. S/RES/787 *et le PVCF N° 2323 du 30 novembre 1992,* dodis.ch/60671. *L'*Ordonnance instituant des mesures économiques à l'encontre de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) *date en fait du 3 juin 1992, cf.* dodis.ch/54773.

26 *Cf. DDS 1992, doc. 20,* dodis.ch/60663.

et en Slovénie pour un total de 8000–9000 réfugiés.[27] En même temps, le soutien aux projets d'aide alimentaire est intensifié. Le total des moyens engagés entre juin et décembre 1992 par la Confédération s'élèvera à 40 millions de francs et depuis l'éclatement de la crise en été 1991 à 45 millions de francs.

La Suisse, conformément à ses principes humanitaires, applique une réglementation souple de l'autorisation de séjour pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie.[28] Indépendamment de leur statut en Suisse, la durée de séjour des réfugiés de Bosnie-Herzégovine sera prolongée jusqu'au 30 avril 1993.[29] Les ressortissants croates et bosniaques, qui ont fait l'objet d'actions spéciales (environ 1000 enfants et 1050 victimes de guerres bloqués dans des trains),[30] seront mis au bénéfice des mesures entrant dans le cadre de la procédure d'admission provisoire.[31] En outre, par décision du 7 octobre 1992, le Conseil fédéral a accueilli 202 prisonniers de guerre bosniaques,[32] action qui a fait suite à une demande du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés adressée à 22 États.[33] Le 11 novembre 1992 le Conseil fédéral a décidé d'accueillir provisoirement 1500 réfugiés bosniaques en Suisse.[34] Les premiers trois vols pour acheminer ces anciens prisonniers de guerre ont été effectués. La Suisse est en contact avec le HCR pour la coordination sur le plan international de cette action.

27 *Cf. le rapport du Corps suisse en cas de catastrophe d'octobre 1992,* dodis.ch/62168.

28 *Cf. DDS 1992, doc. 42,* dodis.ch/62285.

29 *Cf. le PVCF N° 1731 du 16 septembre 1992,* dodis.ch/60658.

30 *Pour les actions spéciales, cf. le PVCF N° 1260 du 1er juillet 1992,* dodis.ch/60660, *respectivement le PVCF N° 1318 du 20 juillet 1992,* dodis.ch/60637, *et la décision proposée par circulaire du Conseil fédéral du 20 juillet 1992,* dodis.ch/60921.

31 *Cf. le PVCF N° 2024 du 28 octobre 1992,* dodis.ch/60879. *Pour une évaluation du projet d'admission provisoire, cf.* dodis.ch/62347.

32 *Cf. le PVCF N° 1922 du 7 octobre 1992,* dodis.ch/60679.

33 *Cf. le dossier* CH-BAR#E4280A#2017/355#821* (750.2.5).

34 *Cf. le PVCF N° 2119 du 11 novembre 1992,* dodis.ch/60682.

56

dodis.ch/62551

Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EDA[1]

KAMPAGNE ZUGUNSTEN GENFS ALS SITZ FÜR DIE KOMMISSION FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG[2]

Bern, 8. Dezember 1992

1. La Mission Permanente d'Observation de la Suisse auprès des Nations Unies à New York a informé le DFAE, le 3.12.1992, des décisions que le Secrétaire Général[3] a prises en matière de restructuration du secrétariat de l'ONU.[4]

2. Il a notamment décidé de scinder en trois le Département du Développement Économique et Social institué en janvier 1992. Le Département de l'appui au développement et des services de gestion serait dirigé par M. Ji, jusqu'ici responsable du Département. Le Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, nouvelle*[ment]* créé, sera confié à M. Pierre Milleron, Directeur de l'Institut français de statistique. Enfin, M. Desai, ancien secrétaire général adjoint de la CNUED, a été nommé à la tête du Département de la coordination politique et du développement durable (= secrétariat de la Commission du Développement Durable et ECOSOC), qui aura son siège à New York. D'autre part, le Secrétaire Général a nommé Mme Elizabeth Dowdeswell, du Canada, au poste de Directeur Exécutif du PNUE.

3. Le DFAE constate que le Secrétaire Général a agi dans le cadre de ses compétences.[5] Il n'a pas suivi les recommandations de l'Assemblée Générale, qui n'étaient d'ailleurs même pas encore exprimées sous leur forme définitive, mais a pris en compte les craintes de certains États moins avancés, qui n'ont pas de mission à Genève.[6]

4. La restructuration annoncée est conforme aux objectifs que poursuit le Secrétaire Général en vue de rationaliser l'organisation du travail, de l'alléger et de rendre le fonctionnement de l'ONU plus économe. La Suisse, qui est l'un des prin-

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#3648* (o.713.845.21.1). *Diese Notiz wurde vom Chef der Abteilung Umwelt, Wissenschaft, Kultur, Medien, UNESCO der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Minister Jürg Leutert, und von dessen Stellvertreterin Sylvie Matteucci-Keller verfasst. Gemäss dem vom Direktor der Direktion für internationale Organisationen, Botschafter François Nordmann, unterzeichneten Begleitschreiben wurde die Notiz am 8. Dezember 1992 an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, übermittelt, vgl. das Faksimile* dodis.ch/62551.

2 *Zur Lancierung der Kampagne vgl. das Rundschreiben von Botschafter Nordmann vom 24. Juli 1992,* dodis.ch/62437.

3 *Boutros Boutros-Ghali.*

4 *Cf. le télex N° 440 du 3 décembre 1992,* dodis.ch/62532.

5 *Cf. à ce propos le télex de l'Ambassadeur Nordmann du 4 décembre 1992,* dodis.ch/62533.

6 *Cf. la notice de la Direction des organisations internationales du DFAE au Président de la Confédération Felber du 9 novembre 1992,* dodis.ch/62552.

cipaux contributeurs du système des Nations Unies, soutient toutes les mesures qui permettent à l'ONU d'améliorer son action et ses services et de maîtriser ses coûts, notamment dans le domaine économique et social.[7]

5. En réunissant l'ECOSOC et la CDD, le Secrétaire Général entend renforcer l'interaction entre ces deux organes et en faire un instrument de direction de toute l'activité économique et sociale de l'ONU. Il a préféré le placer à sa portée immédiate et a de ce fait écarté la candidature présentée par la Suisse pour l'accueil à Genève du secrétariat de la CDD, qui avait pourtant reçu l'appui de la grande majorité des États membres.[8] Il est vrai que l'installation de ce secrétariat à Genève impliquait l'adoption d'une philosophie du management différente de celle qui a prévalu, et lui aurait conféré un rôle plus technique. Le Secrétaire Général a choisi d'en faire un organe plus politique, lié à l'ECOSOC et propre à imprimer à tout le système une politique conforme et favorable au développement durable, sous sa haute surveillance personnelle et directe. La Suisse prend acte de ces décisions. Elle s'était engagée avec vigueur pour exposer sa conception de la CDD, tout en sachant qu'elle n'était pas la seule possible.[9] La décision du Secrétaire Général ne nuit pas à la mise en œuvre des objectifs fixés à Rio et offre des garanties d'efficacité et de visibilité à l'action des Nations Unies en faveur de l'environnement et du développement durable.[10] De ce fait, ces décisions sont compatibles avec les buts que poursuit la Suisse dans ces domaines.

6. La Suisse collaborera pleinement avec le nouveau secrétaire de la CDD et de l'ECOSOC. Comme on le sait, elle s'est livrée à une intense campagne en vue de promouvoir ses idées et son offre a recueilli le soutien d'une majorité d'États. Non membre des Nations Unies, elle est cependant privée des moyens de faire valoir son point de vue avec plus de force et chances de succès et ne peut donc que prendre acte de la procédure choisie par le Secrétaire Général.[11] La décision de ce dernier n'enlève rien à la nécessité de réaliser à Genève la Maison de l'Environnement, qui regroupera les secrétariats dépendants du PNUE et renforcera le rôle de Genève dans ce domaine.[12]

7. Entgegen Berichten in einigen Zeitungen[13] bedeutet dieser Entscheid nicht das Scheitern unserer Bemühungen, Genf zu einem Zentrum internationaler Umweltpolitik zu machen:

---

7 *Cf. à ce propos DDS 1992, doc. 16,* dodis.ch/58969*, ainsi que les notices de la Direction des organisations internationales du DFAE du 23 juin 1992,* dodis.ch/62024*, et du 29 septembre 1992,* dodis.ch/62114.

8 *Pour l'offre de la Suisse, cf. le PVCF N° 1238 du 1er juillet 1992,* dodis.ch/61008*, et la compilation* dodis.ch/C2320.

9 *Cf. la notice de la Direction des organisations internationales du 7 septembre 1992,* dodis.ch/63230.

10 *Cf. DDS 1992, doc. 22,* dodis.ch/61051*, et la compilation thématique* Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

11 *Sur les limites de la participation de la Suisse à l'ONU, cf. aussi DDS 1990, doc. 18,* dodis.ch/56127.

12 *Cf. à ce propos les PVCF N° 1239 du 1er juillet 1992,* dodis.ch/57068*, et N° 2495 du 23 décembre 1992,* dodis.ch/62553.

13 *Für eine Auswahl von Zeitungsartikeln vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2210.7#2000/278#339* (240) *und* CH-BAR#E2023A#2003/421#3648* (o.713.845.21.1).

Die Schweiz bemühte sich 1992 vergeblich darum, dass das Sekretariat der Kommission der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung in Genf angesiedelt wird. Für die Unterbringung wäre das sanierungsbedürftige Palais Wilson vorgesehen gewesen, dodis.ch/63374 (CH-SNM LM-179805.1).

– mit dem Entscheid des Generalsekretärs, ECOSOC und CDD mit einem einzigen Sekretariat zu bedienen, erhält die CDD einen eher wirtschaftlichen, bzw. entwicklungspolitischen Charakter; der Umweltaspekt ihrer Aktivitäten tritt dadurch etwas in den Hintergrund;
– in Genf sind bereits mehr als 40 Organisationen (NGO's und intergouvernementale) direkt oder indirekt im Umweltbereich tätig.[14] Zudem ist es letzten Monat gelungen, das Sekretariat für die Desertifikationskonvention sowie jenes der Basler Konvention definitiv in Genf anzusiedeln.[15] Es ist darüberhinaus wahrscheinlich, dass sich auch das Interimssekretariat der Biodiversitätskonvention in Genf niederlassen wird.[16]

14 *Vgl. dazu die tabellarische Übersicht vom 25. Oktober 1991,* dodis.ch/60195, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1849.

15 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (1994), dodis.ch/T2310, *sowie den Bericht der schweizerischen Delegation vom 22. Dezember 1992 über das erste Treffen der Vertragsparteien der Basler Konvention in Montevideo,* dodis.ch/62190.

16 *Der Exekutivdirektor des Umweltprogramms der UNO (UNEP), Mostafa Kamal Tolba, entschied am 30. Dezember 1992 das Interimssekretariat in Genf anzusiedeln, vgl. dazu das Schreiben von Minister Leutert an die schweizerische Botschaft in Nairobi vom 3. März 1993,* dodis.ch/63237, *sowie das BR-Prot. Nr. 2482 vom 23. Dezember 1992,* dodis.ch/62369. *Vgl. dazu ferner die thematische Zusammenstellung* Übereinkommen über die biologische Vielfalt (1992), dodis.ch/T2076.

– Wichtig ist zu erwähnen, dass wir es – im Gegensatz zur Genfer Presse und einigen der dortigen Umweltprotagonisten – stets abgelehnt haben, von Genf als der «capitale de l'environnement» zu sprechen. Dies ist überheblich und trägt den Empfindlichkeiten anderer Umweltzentren (v. a. Nairobi) keine Rechnung.[17]

8. Beim Entscheid des Generalsekretärs handelt es sich nicht um eine Stellungnahme gegen Genf. Anders ausgedrückt: Genf hat nicht – wie im Falle der chemischen Abrüstung vom Juni dieses Jahres[18] – gegen andere Konkurrenten verloren. Ausschlaggebend waren in erster Linie die Bestrebungen des Generalsekretärs, den wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu rationalisieren.

9. Davon abgesehen zeugt das Vorgehen des Generalsekretärs von einer Geringschätzung den Mitgliedstaaten, bzw. der Generalversammlung gegenüber:
– ihre grosse Mehrheit konnte dank unseren Bemühungen von den Vorzügen der Genfer Lösung überzeugt werden;[19]
– der Generalsekretär hielt es nicht für nötig, auch nur die Formalisierung der entsprechenden Empfehlung durch die Mitgliedstaaten an ihn abzuwarten. Mit ihr wäre im Laufe dieser Woche zu rechnen gewesen.

Er ist darüberhinaus selbst den Empfehlungen einer von ihm speziell für den institutionellen follow-up der Konferenz von Rio eingesetzten Arbeitsgruppe nicht gefolgt.[20]

Wenn ein Teil der westschweizerischen Presse bereits vor mehr als zwei Wochen davon ausging, dass Genf das Rennen gewonnen hat, so tat sie dies in der Annahme, dass der Generalsekretär kaum gegen die grosse Mehrheit der Mitgliedstaaten entscheiden würde. Wir waren uns dieses Risikos stets bewusst und haben in unserem Zwischenbericht vom 20.11.1992, Seite 3, Punkt a) darauf aufmerksam gemacht.[21]

10. Dem Bericht des Generalsekretärs, in dem er seinen Entscheid ausführlich begründet, kann entnommen werden, dass Genf im Zug seiner Restrukturierungsbemühungen zusätzliche Einheiten erhalten wird (s. Beilage).[22]

17 *Zur Rolle von Genf und Nairobi als Sitze internationaler Umweltaktivitäten vgl. bspw.* dodis.ch/62072.

18 *Vgl. dazu die «Gefechtskritik» des Ständigen Beobachters der Schweiz bei der Genfer Abrüstungskonferenz, Botschafter Herbert von Arx, vom 30. Juni 1992,* dodis.ch/60767, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2224.

19 *Vgl. dazu den Zwischenbericht zur Kampagne von Minister Leutert,* dodis.ch/62062, *Punkt 3.*

20 *Vgl. dazu die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA vom 30. Oktober 1992,* dodis.ch/62123.

21 *Für den Zwischenbericht, der bereits am 17. November 1992 an Bundespräsident Felber übermittelt wurde, vgl.* dodis.ch/62062.

22 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/62551.

57

dodis.ch/61144

Der Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Kellenberger, an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident Felber[1]

DIE AUFLÖSUNG DER CSFR UND IHRE FOLGEN

Bern, 9. Dezember 1992

Mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 25. November 1992 über die Auflösung der CSFR ist es dem föderalen Parlament im 3. Anlauf gelungen, das Schicksal der CSFR verfassungsrechtlich endgültig zu besiegeln.[2]

Laut diesem Gesetz wird die CSFR am 31. Dezember 1992 aufhören zu existieren. Zu ihren Nachfolgern werden die Tschechische Republik und die Slowakische Republik bestimmt, welche ab 1. Januar 1993 sämtliche Kompetenzen des untergegangenen Staates übertragen erhalten. In formalrechtlicher Sicht steht der zukünftigen Anerkennung beider Nachfolgestaaten somit nichts mehr im Wege. Dies bedeutet aber nicht, dass die Natur und die praktische Ausgestaltung unserer bilateralen Beziehungen mit der CSFR unbesehen auf die beiden Nachfolgestaaten übertragen würden.

Die Auflösung der CSFR hinterlässt nämlich einen zwiespältigen Eindruck: sie erfolgt zwar verfassungskonform, jedoch – anerkanntermassen – gegen den Willen eines Grossteils des tschechischen und slowakischen Volkes. Ob dieses durch die Ereignisse überrannt wurde, kann gegenwärtig noch nicht schlüssig beantwortet werden. Schon früh war jedoch zu erkennen, dass sich die Mehrheit der tschechoslowakischen Bevölkerung mit der Unabänderlichkeit des Trennungsprozesses abgefunden zu haben schien. Da sich das föderale Parlament bis zuletzt *[als]* beschlussunfähig erwies, wurde die Trennungsfrage ausschliesslich zwischen den beiden Republiksregierungen ausgehandelt. Vor diesem Hintergrund ist der Auflösungsbeschluss des föderalen Parlaments lediglich als Ausdruck seiner Besorg-

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1653* (B.15.21). *Dieser Entwurf einer Notiz an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, wurde vom stv. Chef der Politischen Abteilung I, Daniel Woker, sowie dessen Mitarbeiter Patrick Pardo verfasst und war zur Unterzeichnung durch den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, vorgesehen. Die Notiz wurde an die Direktion für Völkerrecht, die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst, die Politischen Abteilungen II und III des EDA sowie an die schweizerische Botschaft in Prag mit dem Hinweis* «Falls wir bis zum Freitag, 11. Dezember 1992, 12.00 h nichts hören, gehen wir gerne von Ihrem Einverständnis aus»*, versendet. Kopien gingen an den Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, sowie an diverse Amtsstellen und Personen des EDA. Für das Begleitschreiben und die Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/61144*. Eine von Staatssekretär Kellenberger unterzeichnete Version dieser Notiz findet sich nicht im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1653* (B.15.21). *Die Notiz diente aber als Grundlage für einen Antrag an den Bundesrat vom selben Datum, welcher von Staatssekretär Kellenberger Bundespräsident Felber zugestellt und von diesem am 16. Dezember 1992 unterzeichnet wurde, vgl. das BR-Prot. Nr. 2487 vom 23. Dezember 1992,* dodis.ch/60688.

2 *Vgl. dazu das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Prag, Maurice Jeanrenaud, vom 26. November 1992,* dodis.ch/62380.

nis um die Wahrung der konstitutionellen Formen zu werten. Die Auflösung der CSFR erweist sich damit letztlich als das eigenwillige Werk der beiden Gegenspieler, der Ministerpräsidenten Slowakiens und der Tschechei, Meciar und Klaus.[3]

Die beiden Politiker vertreten grundsätzlich verschiedene gesellschaftspolitische Modelle. Im Gegensatz zu Klaus vermochte Meciar, ein ausgesprochener Populist, bisher wenig zu überzeugen. Seine Vorstellungen von Demokratie und Marktwirtschaft erscheinen – zumindest bis zum Beweis des Gegenteils – fragwürdig. Seit der Verabschiedung der neuen slowakischen Verfassung ist es zwischen ihm und den Vertretern der ungarischen Minderheit bereits zu Spannungen gekommen.

Für die ungarische Minderheit in der Slowakischen Republik stellt diese Verfassung nichts anderes dar als ein Instrument zur zukünftigen Beschneidung ihrer Autonomie. Sollten diese Spannungen in Zukunft weiter anwachsen, droht im ungarisch besiedelten Süden der Slowakei – wo ohnehin schon im Zusammenhang mit der slowakischen Umleitung der Donau ein Grenzproblem mit Ungarn besteht – ein neuer Konfliktherd zu entstehen. Diesen Entwicklungen ist bei der Ausgestaltung unserer künftigen Beziehungen mit den beiden Nachfolgestaaten, insbesondere mit der Slowakei, Rechnung zu tragen.[4]

Wir schlagen deshalb vor, bei den nun anstehenden Fragen wie folgt vorzugehen:

1. Anerkennung beider Nachfolgerepubliken

In der begründeten Annahme, dass unsere wichtigsten Partnerstaaten («Gruppe repräsentativer Staaten») beide Republiken gleichzeitig und ohne Umschweife zu Jahresbeginn anerkennen werden,[5] muss die Schweiz darauf vorbereitet sein, ihre Anerkennung am 1. Januar 1993 aussprechen zu können.

2. Aufnahme diplomatischer Beziehungen

Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit beiden Republiken kann unmittelbar nach deren Anerkennung, mittels Notenaustausches durch unsere Botschaft in Prag erfolgen.[6]

3. Akkreditierung unseres Botschafters

Unser Botschafter in Prag[7] wird zunächst sowohl bei der Tschechischen als auch bei der Slowakischen Republik zu akkreditieren sein. (Die slowakische Regierung hat sich zum vornherein mit einer solchen Doppelakkreditierung ein-

3 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 10 des Geschäftsträgers a. i. der schweizerischen Botschaft in Prag, Werner Baumann, vom 9. November 1992,* dodis.ch/62390.

4 *Die Beziehungen zwischen der Slowakischen Republik zur ungarischen Minderheit bzw. zu Ungarn waren auch Thema der Gespräche von Ständeratspräsidentin Josi Meier im Oktober 1992 mit dem slowakischen Ministerpräsidenten Vladimír Mečiar in Bratislava, vgl.* dodis.ch/62418, *bzw. mit einem Abgeordneten der ungarischen Minderheit, vgl.* dodis.ch/62441.

5 *Zur Anerkennung der Nachfolgerepubliken durch die EG vgl.* dodis.ch/62440. *Bereits die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens durch die Schweiz wurde gleichzeitig mit einer* «grossen Gruppe europäischer Staaten» *vollzogen, vgl. DDS 1992, Dok. 2,* dodis.ch/58005.

6 *Die Politische Abteilung I informierte Bundespräsident Felber am 22. Dezember 1992, dass die Anerkennung mittels zweier auf den 1. Januar 1993 datierter Noten auf Jahresbeginn erfolgen könnte, vgl.* dodis.ch/62384. *Der Bundesrat hat sich am 23. Dezember 1992* «nach mündlichem Vortrag des Vorstehers des EDA» *mit diesem Vorgehen einverstanden erklärt, vgl.* dodis.ch/62385, *sowie das BR-Prot. Nr. 2487 vom 23. Dezember 1992,* dodis.ch/60688.

7 *Botschafterin Sylvia Pauli ersetzte am 20. Dezember 1992 Botschafter Jeanrenaud in Prag.*

verstanden erklärt.) Ob sich mittelfristig für die Republik Slowakei eine andere Akkreditierung aufdrängt, kann später geklärt werden.[8]

Wir haben zu diesen drei Punkten den beiliegenden Antrag an den Bundesrat vorbereitet.[9]

4. Staatennachfolge in Verträge[10]

Zwischen der Schweiz und der CSFR bestehen ca. 20 Verträge.[11] Obgleich uns beide Nachfolgestaaten ihr Interesse zur Übernahme dieser Verträge signalisiert haben, kommt aus schweizerischer Sicht deren *automatische* Weiterführung nicht in Betracht. Es entspricht indessen schweizerischer Praxis, Verträge aus Gründen der Rechtssicherheit zunächst weiterzuführen, unter Vorbehalt einer eingehenden Überprüfung nach Erlangen der Unabhängigkeit neuer Partner. Dieses pragmatische Vorgehen wird es jeder Partei ermöglichen, die Wünschbarkeit der Fortgeltung eines Vertrages überprüfen zu können.[12]

Ein unmittelbarer Handlungsbedarf hätte sich bis jetzt lediglich im Falle des Freihandelsvertrages EFTA–CSFR ergeben.[13] Das BAWI ist gegenwärtig daran, die Anpassungsmodalitäten hinsichtlich der Übernahme dieses Vertrages durch beide Nachfolgestaaten per 1.1.1993 zu überprüfen.[14] (Es sei hier erwähnt, dass wir uns überlegt hatten, Vorbehalte anzubringen betreffend die Weiterführung dieses Vertrages mit der Slowakei.[15] Vorbehalte wurden seitens der EG bezüglich der Weiterführung ihres Assoziationsabkommens geäussert. Nach reiflicher Überlegung und Rücksprache mit dem BAWI haben wir uns jedoch entschieden, darauf zu verzichten in der Überzeugung, dass ein Freihandelsabkommen nicht das geeignete Vehikel für Vorbehalte bezüglich politischer Reformen darstellt.)

5. Aufnahme beider Nachfolgerepubliken in internationale Organisationen

Grundsätzlich erscheint eine rasche Aufnahme beider Nachfolgestaaten in die ihnen offenstehenden europäischen Strukturen (v. a. KSZE, Europarat) unerlässlich.[16] Dem erwähnten Konfliktspotential zwischen der Slowakei und Ungarn bei-

8 *Noch im Juli 1992 sah die Politische Abteilung I eine Seitenakkreditierung der schweizerischen Botschaft in Wien für die Slowakei vor, vgl. dazu* dodis.ch/61145.

9 *Für den Antrag des EDA vom 9. Dezember 1992 vgl. das Faksimile* dodis.ch/60688.

10 *Die Direktion für Völkerrecht hat im Zusammenhang mit der Abspaltung verschiedener Teilrepubliken Jugoslawiens und der Sowjetunion zuhanden der Politischen Abteilung I am 28. Oktober 1991 eine Notiz zu dieser Thematik ausgearbeitet, vgl.* dodis.ch/59822.

11 *Vgl. dazu die Beilage von* dodis.ch/62388.

12 *Vgl. dazu die Notiz über das Gespräch des Chefs der Sektion Völkerrecht des EDA, Charles-Edouard Held, mit dem tschechoslowakischen Botschaftsrat Jiří Jiříček vom 17. November 1992,* dodis.ch/62388, *sowie die Notiz über die Gespräche des Vizedirektors der Direktion für Völkerrecht, Werner Baumann, und Alexander Hoffet von der schweizerischen Botschaft in Prag mit einer Delegation des tschechischen Aussenministeriums in Prag vom 16. und 17. November 1993,* dodis.ch/62389.

13 Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik *vom 20. März 1992, AS, 1993, S. 1283–1299.*

14 *Vgl. dazu das Fernschreiben des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD an die schweizerische Botschaft in Prag vom 30. November 1992,* dodis.ch/63037.

15 *Vgl. dazu die Notiz des stv. Abteilungschefs Woker vom 31. August 1992,* dodis.ch/62519.

16 *Zur Aufnahme der beiden Republiken in den Europarat vgl.* dodis.ch/62478.

spielsweise kann nur dann vorgebeugt werden, wenn auch die Slowakei in diese Strukturen eingebunden wird.[17] Diese ist im Falle eines Beitritts zu diesen Organisationen gezwungen, sich ausdrücklich zu den Prinzipien der pluralistischen Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie der Rechtsstaatlichkeit zu bekennen. Allfällige Verstösse können dann durch die bestehenden Mittel (KSZE-Mechanismen, etc.) angegangen werden. Es liegen Anzeichen vor, dass beide Nachfolgestaaten der CSFR, also auch die Slowakische Republik, sich der Bedeutung ihrer allfälligen Mitgliedschaft in diesen Organisationen bewusst sind. So liegt etwa eine Erklärung beider Nachfolgestaaten dem Europarat vor, im Rahmen ihrer Beitrittsgesuche alle Verpflichtungen, welche die CSFR als Europaratsmitglied eingegangen ist, auch bereits vor einem formellen Beitritt respektieren zu wollen.[18]

6. Weiterführung unserer Osthilfe

Die Weiterführung der schweizerischen Osthilfe mit den beiden Nachfolgestaaten der CSFR wird in erster Linie davon abhängen, ob diese die Konditionalität der Hilfe erfüllen. Im Falle der Slowakei sind diesbezüglich, wie bereits erwähnt, gewisse Zweifel angebracht. Wir schliessen deshalb nicht aus, dass bisherige CSFR-Projekte entsprechend anzupassen sein werden.[19]

7. Neutrale Waffenstillstandsüberwachung in Korea (NNSC)

Nordkorea (miss)braucht die Auflösung der CSFR, um die NNSC grundsätzlich in Frage zu stellen. Diese kann aber nur im allseitigen Einverständnis geändert werden. Entsprechend haben wir uns bisher darauf konzentriert, zusammen mit unseren NNSC-Partnern Polen und Schweden die beiden Nachfolgerepubliken der CSFR zur künftigen Bildung einer gemischten NNSC-Delegation zu bewegen. Indessen ist die wirkliche Problematik hier zwar formal mit der Auflösung der CSFR verknüpft, tatsächlich aber ein Problem, das von Nordkorea ausgeht.[20]

Sind Sie mit den voranstehenden Ausführungen einverstanden; insbesondere auch, den beiliegenden Antrag dem Bundesrat anlässlich seiner Sitzung vom 23. Dezember 1992 zu unterbreiten?[21]

---

17 *Zum ungarischen Vorbehalt einer Aufnahme der Slowakei in die KSZE vgl.* dodis.ch/62477.

18 *Für die Erklärungen vgl. das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#950* (o.121.360.CSFR).

19 *Das Büro für die Zusammenarbeit in Ost- und Mitteleuropa der Politischen Abteilung I des EDA führte vom 1. bis 4. November 1993 in der tschechischen sowie vom 24. bis 26. November 1993 in der slowakischen Republik eine Abklärungsmission durch, um die Möglichkeiten der Weiterführung der Osthilfe in den neuen Republiken zu erkunden, vgl. dazu* dodis.ch/62479 *bzw.* dodis.ch/62737.

20 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 9,* dodis.ch/61266, *Abschnitt 2, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2086.

21 *Staatssekretär Kellenberger übermittelte den Antrag an Bundespräsident Felber, welcher am 16. Dezember den Antrag unterzeichnete, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1653* (B.15.21). *Eine Woche später beschloss der Bundesrat die Anerkennung der Tschechischen sowie der Slowakischen Republik auf den 1. Januar 1993 und ermächtigte das EDA, diese Anerkennung zu notifizieren und diplomatische Beziehungen zu den beiden Staaten einzuleiten, vgl. das BR-Prot. Nr. 2487 vom 23. Dezember 1992,* dodis.ch/60688.

58

dodis.ch/60622 *Extrait*

39ème séance du Conseil fédéral du 7 décembre 1992[1]

VOTATION SUR L'AEEE: RÉACTION DU CONSEIL FÉDÉRAL

[Berne,] 11 décembre 1992

[…][2]

Votation sur l'AEEE: réaction du Conseil fédéral

Le *Président Felber* souhaite que le Conseil fasse une appréciation générale de la situation qui s'est créée à la suite du refus par le peuple et les cantons de l'Accord sur l'Espace économique européen.[3] Il s'agit de permettre au Président de la Confédération de prendre position devant le Conseil national et le Conseil des États.[4] Il est clair que, dans la situation actuelle, le Conseil fédéral doit pouvoir gagner du temps. Il a le droit de demander au Parlement le temps nécessaire pour pouvoir analyser la situation. Mais il faut également que le Conseil puisse déjà tirer certaines conclusions.

Wie *Bundesrat Ogi* feststellt, gilt es den Entscheid des Souveräns zu akzeptieren, denn die Spielregeln der Demokratie müssen respektiert werden. Diese Abstimmung hat verschiedene Gräben sichtbar gemacht: einen Graben zwischen der französischen und der deutschen Schweiz,[5] aber auch einen Graben zwischen den meisten politischen Kräften und der Mehrheit der Bevölkerung.[6] Der Bundesrat

1 CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). *Le procès-verbal de discussion du 11 décembre 1992 de la 39ème séance du Conseil fédéral du 7 décembre 1992 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. L'extrait sélectionné sur les votations à propos de l'accord sur l'EEE se trouve également dans une version séparée, datée du 8 décembre 1992 et titrée* «Aus der Sitzung des Bundesrates vom 7. Dezember 1992» *dans le même dossier, cf.* CH-BAR#E1003#2003/92#3 (4.32). *Pour l'ensemble du procès-verbal, cf. le facsimilé* dodis.ch/60622.

2 *Lors de cette séance le Conseil fédéral reçoit le Président de la Direction générale de la Banque nationale suisse (BNS) pour un traditionnel bilan de la situation monétaire et conjoncturelle de la Suisse et des prévisions pour l'année 1993. Pour un aperçu de la politique monétaire de la BNS, cf. l'exposé de son Président Markus Lusser devant le Conseil de banque du 11 décembre 1992,* dodis.ch/61282. *Divers autres points sont traités par le Conseil fédéral, pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/60622.

3 *L'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) est rejetée par 16 cantons et par 50,3% de la population, cf. FF, 1993, I, pp. 147–148, ainsi que* dodis.ch/63045.

4 *Pour les déclarations du Président de la Confédération René Felber, Chef du DFAE, devant le Conseil national, cf.* dodis.ch/61182, *et devant le Conseil des États, cf.* dodis.ch/61000.

5 *Die sechs Westschweizer Kantone stimmten für den Beitritt zum EWR. Alle deutschsprachigen Kantone, mit Ausnahme von Basel-Stadt und Basel-Landschaft, stimmten gegen den EWR-Beitritt. Der Kanton Tessin stimmte ebenfalls dagegen, vgl. dazu die Notiz von Christian Schönenberger vom Integrationsbüro EDA/EVD vom 9. Dezember 1992,* dodis.ch/63044.

6 *Von den Parteien, die im Bundesrat vertreten waren, beschloss einzig die SVP auf nationaler Ebene eine Nein-Parole beim EWR-Beitritt. Zudem widersetzten sich einzelne kantonale Sektionen der CVP und der SVP den Abstimmungsempfehlungen ihrer nationalen Partei. Die kantonalen Sektionen der Grünen Partei der Schweiz waren in der Frage des EWR-Beitritts gespalten.*

ist nicht in der Lage gewesen, dem Volk seine Botschaft näher zu bringen und sie verständlich zu machen. Die nun aufgerissenen Wunden müssen so rasch wie möglich geheilt werden. Der Bundesrat hat sowohl nach innen als auch nach aussen zu handeln. Nach innen muss er sich etwas einfallen lassen, damit sich keine Resignation verbreitet. Nach aussen muss alles unternommen werden, damit wir nicht abgeschnitten werden. Grosse Sorgen bereiten auch die wirtschaftlichen Folgen der Ablehnung des EWR-Vertrages.[7] Der Bundesrat muss den Mut haben, den Abstimmungskampf zu analysieren. Hätte sich der Bundesrat für einen gemeinsamen öffentlichen Auftritt entschieden, wären die Vorwürfe, wonach der Bundesrat geteilt sei, verstummt. Nun steht der Bundesrat im Regen. Gefragt ist eine staatsmännische Haltung, damit die Folgen des Entscheides auch gegenüber den Romands sichtbar gemacht werden. Gegenüber den welschen Mitbürgerinnen und Mitbürgern müssen wir mehr Sensibilität als bisher zeigen. Was die wirtschaftlichen Folgen betrifft, wird die Verwirklichung des Revitalisierungsprogrammes nun schwieriger.[8] Man muss der Wirtschaft mehr Freiheit gewähren, mehr Wettbewerb ermöglichen und Deregulierungsmassnahmen treffen. Das ganze ist aber schneller gesagt als getan. Das Eurolex-Programm genügt nun nicht mehr.[9]

Mit dem Nein zum EWR wird das Prinzip der Universalität unserer Beziehungen noch wichtiger. Andere Märkte gewinnen an Attraktivität, vor allem der asiatische und der amerikanische Markt.[10] Es stellt sich die Frage, ob der Bundespräsident nicht eine Europa-Reise unternehmen sollte, um bei unseren Partnern Verständnis für den Volksentscheid zu wecken.[11] Auch die Idee einer Versöhnungskonferenz muss geprüft werden. Nach dieser Abstimmung ist es wichtig, das Land wieder zu vereinigen. Das Beitrittsgesuch bei der EG muss nicht zurückgezogen werden, doch sollte man versuchen, durch ein Gentlemen's agreement zu erreichen, dass dieses nicht sofort behandelt wird.[12] Der Bundesrat ist aufgefordert, zu handeln.

Bundesrat Stich unterstreicht, dass das negative Resultat vom 6. Dezember nicht als Absage gegenüber Europa interpretiert werden kann. Es ist beinahe eine Pattsituation entstanden, indem fast 50 Prozent dafür und etwas mehr als 50 Prozent dagegen gestimmt haben. Die starke Ablehnung in der deutschen Schweiz sowie die sehr hohe Annahme durch die welsche Schweiz sind in ihrem Ausmass überraschend. Als Grund kann man vor allem die andere Art der Beziehungen zu den jeweils gleichsprachigen Ländern in Erwägung ziehen. Leider war der

7 *Vgl. dazu das Schreiben des Vereins schweizerischer Maschinen-Industrieller vom 14. Dezember 1992,* dodis.ch/62143*, sowie die Notiz des Direktors des Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, vom 15. Dezember 1992,* dodis.ch/61391.

8 *Vgl. die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 11. Dezember 1992,* dodis.ch/62142.

9 *Zur Anpassung des Bundesrechts an die Bestimmungen im EWR im Rahmen des Eurolex-Programms vgl. DDS 1992, Dok. 39,* dodis.ch/60990*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2172.

10 *Der Hinweis auf die Universalität der schweizerischen Aussenpolitik und der Grundsatz, dass die Schweiz ihre Beziehungen nicht auf ihre europäischen Partnerländer beschränkt, findet sich in zahlreichen Dokumenten über die bilateralen Besuche der Schweiz, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2390.

11 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 60,* dodis.ch/60956.

12 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

«Nein»: La une de la Tribune de Genève au lendemain du dimanche de la votation du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE, dodis.ch/63375 (CH-SNM LM-179767.2).

Abstimmungskampf vorwiegend emotional, so dass die Unterschiede zwischen EWR und EG-Beitritt nicht erläutert werden konnten.[13] Solche Gräben unter den Landsleuten hat es immer wieder gegeben, sie dürfen deshalb nicht überbewertet werden. Die Stimmbeteiligung ist bei Krisen- oder Abbruchstimmungen in der Bevölkerung immer besonders gross gewesen.

M. Delamuraz précise, que devant le Parlement, ce sera au Président de la Confédération, accompagné par lui-même et M. Koller, de prendre position au nom du Conseil fédéral après que les groupes politiques auront fait leurs déclarations.[14] Il s'agit de faire une déclaration constructive, même si, dans le domaine économique, il ne faudra pas cacher qu'il n'y a pas de solutions de remplacement.

Sur le plan interne on constate deux coupures: entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, mais également entre les autorités politiques et le peuple. Il s'agit donc d'une véritable crise de confiance institutionnelle. Pour l'instant, il n'y a d'autres solutions que des discours pour l'atténuer. Mais le Conseil doit montrer également son intention d'agir. Il faut donc prévoir une rencontre avec les

13 *Vgl. dazu bspw. die Diskussion in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 10. August 1992, DDS 1992, Dok. 33,* dodis.ch/60997.

14 *Pour les déclarations au Conseil national, cf.* dodis.ch/61182, *et au Conseil des États, cf.* dodis.ch/61000.

représentants de l'économie, syndicats inclus.[15] Mandat a été donné d'étudier une révision de la loi sur les cartels. Le groupe interdépartemental devra présenter des propositions d'application du programme de revitalisation de l'économie sans attendre d'autres éléments.[16] Avec *M. Koller* il faudra faire la liste des réformes du paquet «Eurolex» qui devront être représentées au Parlement.[17] Le DFEP présentera pour la prochaine séance du Conseil un papier de discussion.[18] La question de savoir si la Suisse pourra assumer la présidence de l'AELE reste ouverte. Demain il rencontrera le secrétaire général de l'AELE[19] qui, dès à présent, s'est plaint d'être à la tête d'une organisation à deux vitesses. Une séance du comité mixte des accords de libre échange est également prévue. Certains pays ont néanmoins déjà manifesté l'intention de mettre en cause ce qui existe déjà.[20] Le comité intérimaire de la CE est convoqué pour le 14 décembre pour discuter les modalités de sortie de la Suisse de l'AEEE.[21] À ce propos, les choses semblent être moins simples que ce qu'on aurait pu imaginer. Faut-il prévoir des voyages dans les capitales européennes pour informer nos partenaires? Cela n'est pas nécessaire, car les conférences ministérielles des prochaines semaines permettront de remplir cette nécessité.[22] *M. Delamuraz* exprime ses remerciements aux collègues qui ont participé activement à la campagne de votation sur l'AEEE. Il aurait été souhaitable que les 7 conseillers fédéraux manifestent tous plus de présence. En effet, il a dû enregistrer des remarques désobligeantes sur ce Conseil fédéral à deux vitesses: ceux qui ont fait beaucoup, et ceux qui ont très peu fait ou rien du tout.[23]

Nach Meinung von *Bundesrat Koller* hat es keinen Sinn, heute über die Gründe des Abstimmungsresultates zu spekulieren. Es ist dagegen wichtig, dass dies wissenschaftlich abgeklärt wird. Eines ist sicher: Fanatiker haben die Stimmung angeheizt und eine Mehrheit des Volkes gefunden. Die Opponenten haben auch bewusst und gezielt Ängste erzeugt. Nun gilt es zu verhindern, dass sich Resignation verbreitet. Es ist nötig, innenpolitisch sofort Massnahmen zu ergreifen, doch es ist besser, wenn die bestehenden Kanäle benützt werden. Er sieht vor, das Kontaktgremium der Kantone bereits für den 18. Dezember einzuberufen.[24] Mit

15 *La délégation économique du Conseil fédéral, composée des Chefs du DFEP, DFJP et DFF, les Conseillers fédéraux Jean-Pascal Delamuraz, Arnold Koller et Otto Stich, rencontre les représentants du Vorort, de la Société suisse des constructeurs de machines et de la Société suisse des industries chimiques lors d'une séance le 18 décembre 1992, cf.* dodis.ch/63052. *La même délégation rencontre les représentants et représentantes de l'Union syndicale suisse et de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse le 22 décembre 1992, cf.* dodis.ch/63053.

16 *Cf.* dodis.ch/62142.

17 *Cf. le PVCF N° 2411 du 14 décembre 1992,* dodis.ch/60687. *Sur le programme Eurolex, cf. aussi DDS 1992, doc. 39,* dodis.ch/60990, *et la compilation* dodis.ch/C2172.

18 *Cf. le PVCF N° 2411 du 14 décembre 1992,* dodis.ch/60687.

19 *Georg Reisch.*

20 *Sur les réactions des pays de l'AELE face à la non-ratification de l'EEE par la Suisse et à la présidence de l'AELE par la Suisse au premier semestre 1993, cf. la notice du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 14 décembre 1992 sur la réunion ministérielle de Genève,* dodis.ch/63046.

21 *Cf. la notice du Chef du Bureau d'Intégration DFAE/DFEP, l'Ambassadeur Bruno Spinner, du 15 décembre 1992,* dodis.ch/63043.

22 *Cf. DDS 1992, doc. 60,* dodis.ch/60956.

23 *Pour la stratégie d'information du Conseil fédéral, cf. DDS 1992, doc. 30,* dodis.ch/60896.

24 *Vgl. das Protokoll der 33. ausserordentlichen Sitzung des Kontaktgremiums der Kantone vom 18. Dezember 1992,* dodis.ch/63690.

Flanqué des Conseillers fédéraux Delamuraz (à gauche) et Koller, le Président de la Confédération Felber lit une déclaration du Conseil fédéral sur le résultat de la votation sur l'EEE dans la salle du Conseil national le 7 décembre 1992, dodis.ch/63376 (CH-SNM LM-119399.65).

Bundesrat Delamuraz wird er das Eurolex-Paket analysieren und ein Reformprogramm vorschlagen.[25] Für die künftige Integrationspolitik unseres Landes muss in der deutschen Schweiz viel Aufklärungsarbeit geleistet werden. Die Bundeskanzlei sollte dafür ein Programm vorschlagen.

M. Cotti considère inutile de refaire l'historique des longues discussions au sein du Conseil fédéral sur l'AEEE. À son avis, il est surprenant que près de la moitié du peuple suisse ait accepté cet accord. Le résultat ne doit pas être interprété comme une «Absage» à l'Europe.[26] Le Conseil devrait le dire clairement. Le fait est que la question économique à elle seule ne peut pas nous porter en Europe. L'élément institutionnel a joué un rôle important. À l'avenir, il faudra penser à la préparation culturelle d'une population appelée à prendre des décisions d'une telle ampleur. L'élément le plus important enregistré dimanche est le clivage entre les cultures. La Suisse italienne s'est détachée de la Suisse romande en raison d'une attitude différente vis-à-vis de son voisin. Mais le clivage entre les cultures en Suisse est en train de se creuser depuis longtemps déjà. La votation de dimanche a eu le mérite de le mettre en évidence. Il faut encourager les Suisses à apprendre la langue des autres. Éviter que, dans les médias électroniques de la Suisse alémanique surtout on parle toujours plus le patois. Il faut être en mesure de tirer des enseignements

25 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2411 vom 14. Dezember 1992,* dodis.ch/60687.

26 *Pour la position du Chef du DFI, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, sur la question européenne, cf. par exemple DDS 1991, doc. 9,* dodis.ch/57510, *et doc. 37,* dodis.ch/57668.

de cette votation. Dans ses déclarations, le Conseil fédéral devrait faire preuve d'un minimum d'optimisme.

Bundesrat Villiger zeigt sich sehr enttäuscht vom Resultat dieser Abstimmung. Dabei muss man aber bedenken, dass die deutsche Schweiz stets gegen die Obrigkeit gewesen ist. Die von den Gegnern verbreiteten Ängste haben sicher eine Rolle gespielt, denn der Bundesrat ist nicht in der Lage gewesen, seiner Botschaft zum Durchbruch zu verhelfen. Aber bei einer so deutlichen Absage wäre es falsch, die Gründe nur in den Fehlern zu suchen, welche während der Kampagne gemacht worden sind. Die Gründe liegen viel tiefer, nämlich in der Tatsache, dass alles Bewährte in Frage gestellt wird, dass man an nichts mehr glaubt. Die Leute haben es gespürt, dass wichtige Sachen bedroht sind. Das Resultat ist ein Aufstand der Weltkriegsgeneration. Nun gilt es in bezug auf die Termine der Beitrittsverhandlungen sehr vorsichtig zu sein. Was ist zu tun?[27] Die vorgeschlagenen breiten Konsultationen sind sicher notwendig, doch sie sollten in ein Konzept eingebettet werden. Es stellt sich auch die Frage der Führung des Integrationsbüros. Dieses hat sich in bezug auf die innenpolitische Stimmung sehr unsensibel gezeigt. Änderungen sind in Erwägung zu ziehen. Für die Erklärung vor dem Parlament ist die Linie, welche der Bundesrat gestern vor der Presse eingeschlagen hat, weiterzuverfolgen. Es geht jetzt vor allem darum, Zeit zu gewinnen.

Le *Président Felber* souligne que la césure linguistique qui s'est manifestée hier est très importante. Mais il ne faut pas oublier non plus que plus d'un million de Suisses alémaniques ont voté pour l'AEEE et sont tout aussi frustrés que les Romands. Les conséquences pour l'économie ne seront pas négligeables. On ne peut donc pas laisser entendre qu'on peut les éliminer. Quant au futur, toutes les options doivent rester ouvertes. Pour le moment le Conseil ne doit pas s'engager à donner plus de précisions, cela d'autant moins que l'élargissement de la CE n'est pas encore décidée. La troisième césure, c'est au niveau du peuple qu'on la constate.

Le *chancelier Couchepin* soulève la question de l'étude d'une communication plus harmonieuse pour préparer l'opinion publique à l'Europe ainsi que celle d'une rencontre avec les partis gouvernementaux. Tout le monde constate qu'une telle rencontre est importante pour éviter que chacun fasse des propositions contradictoires. Cette réunion est donc fixée pour mardi à 17.30h dans les salons du Président. Le Conseil sera représenté par son Président, son vice-président[28] et par les conseillers fédéraux Stich, Delamuraz et Koller, ainsi que par le chancelier Couchepin.[29]

[…][30]

27 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs des Integrationsbüros, Botschafter Bruno Spinner, vom 15. Dezember 1992,* dodis.ch/63043.

28 *Le Conseiller fédéral Adolf Ogi.*

29 *Une délégation du Conseil fédéral composée des Conseillers fédéraux Delamuraz et Koller rencontre les partis politiques le 17 décembre 1992 pour une discussion, cf. le dossier* CH-BAR# E1010C#2015/76#82* (328). *Pour les conséquences du vote sur l'EEE sur la politique intérieure, cf. la compilation* dodis.ch/C2218.

30 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/60622.

59

dodis.ch/62528

Notiz an die Chefin der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafterin von Grünigen[1]

BERICHT *[ZUR SICHERHEITSPOLITIK]* ÜBER DIE LEGISLATURPERIODE 1991–1995

Bern, 15. Dezember 1992

Nachstehend finden Sie die gewünschten Informationselemente für Ihren Bericht über die Sicherheitspolitik:[2]

1. Blauhelmbotschaft[3]

Der Bundesrat hat am 22. Mai 1992 vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über schweizerische Blauhelmtruppen Kenntnis genommen.[4] Aufgrund der überwiegend befürwortenden Stellungnahmen der begrüssten Kantone, Parteien und interessierten Organisationen hat er das EDA und das EMD beauftragt, einen Botschafts- und Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Am 24. August hat der Bundesrat Botschaft und Entwurf zum Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen gutgeheissen.[5] Die nicht federführende aussenpolitische Kommission des Nationalrates hat am 6. November 1992 als erste Kommission die Blauhelmvorlage behandelt und zu Handen der federführenden Sicherheitskommission des Nationalrates einen befürwortenden «Mitbericht» abgegeben.[6] Die Sicherheitskommission des Stände-

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#3724* (o.715.8). *Diese Notiz wurde von Gabriela Nützi Sulpizio von der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen verfasst und vom stv. Direktor der Direktion für internationale Organisationen (DIO) des EDA, Botschafter Hansrudolf Hoffmann, unterzeichnet. Es handelt sich bei dieser Notiz um den Beitrag der DIO zum Geschäftsbericht 1992 des Bundesrats. Der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, bat mit Schreiben vom 27. November 1992 die Dienste seiner Direktion, ihre Beiträge für den Geschäftsbericht des Bundesrats bis am 15. Dezember 1992 dem stv. Chef des Politischen Sekretariats des EDA, Johannes Kunz, zukommen zu lassen, vgl.* CH-BAR#E2010A#2001-161#23* (A.11.12.2).

2 *Die vorliegende Notiz bildet die Grundlage für das Kapitel* 3. Sicherheitspolitik *des Abschnitts* Legislaturplanung 1991–1995: Bericht zum Jahr 1992*, vgl. den* Bericht des Bundesrates über die Geschäftsführung der Eidgenössischen Verwaltung im Jahre 1992*, S. 12–15.*

3 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

4 *Tatsächlich nahm der Bundesrat an seiner Sitzung vom 20. Mai 1992 Kenntnis vom Vernehmlassungsverfahren, vgl. das BR-Prot. Nr. 961 vom 20. Mai 1992,* dodis.ch/60655.

5 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1460 vom 24. August 1992,* dodis.ch/60971. *Für die* Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *vom 24. August 1992 vgl.* dodis.ch/54910.

6 *Zur Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 6. November 1992 vgl.* dodis.ch/60884.

rats hat die Vorlage am 16. November 1992 behandelt und Eintreten beschlossen.[7] Sie wird ihre Beratungen im Januar mit der Detaildebatte fortsetzen. Falls das Parlament die Botschaft 1993 gutheisst und kein fakultatives Referendum ergriffen wird, könnte ein erstes schweizerisches Blauhelmbataillon von 600 Mann ab Ende 1994 der UNO und KSZE zur Verfügung gestellt werden.[8]

2. Militärbeobachter[9]

Die im April 1990 begonnene personelle Mitwirkung im Rahmen der UNTSO im Nahen Osten wurde auch 1992 fortgesetzt.[10] Die Schweiz stellte dieser ältesten Militärbeobachtermission wiederum fünf Offiziere zur Verfügung.

Am 25. März 1992 hat der Bundesrat beschlossen, der UNPROFOR im früheren Jugoslawien ebenfalls Militärbeobachter zur Verfügung zu stellen.[11] Vier Offiziere haben Ende März ihre Arbeit in Kroatien aufgenommen, zwei weitere im Juli in Bosnien-Herzegowina.[12]

Erstmals fand vom 27.04.–15.05.1992 in Winterthur und im Raum Frauenfeld ein schweizerischer Ausbildungskurs für zukünftige Militärbeobachter statt.[13] 14 Schweizer und 14 ausländische Offiziere wurden dabei auf ihre Aufgabe vorbereitet. Der Kurs hat auch in der Öffentlichkeit ein grosses, positives Echo gefunden. Die derzeit ausgebildeten 45 Schweizer Militärbeobachter vermögen der zunehmenden Nachfrage nicht zu genügen. Es ist deshalb vorgesehen, 1993 erneut einen Militärbeobachterkurs mit internationaler Beteiligung durchzuführen.

3. Schweizerische Sanitätseinheit (SMU) in der Westsahara[14]

Der Bundesrat hat am 15.01.1992 beschlossen, den seit September 1991 bestehenden Einsatz der SMU in der Westsahara bis Ende 1992 zu verlängern.[15] Aufgrund der eingetretenen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des Schlichtungsplans der UNO wurde seitens der Schweiz im März 1992 eine Reduktion der SMU von anfangs 84 auf 64 Personen vorgenommen.[16] Am 01.10.1992 hat der

7 *Zur Sitzung der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats vom 16. November 1992 vgl.* dodis.ch/62237.

8 *National- und Ständerat stimmten der Blauhelmvorlage am 18. Juni 1993 zu, vgl. Amtl. Bull. NR, 1993, III, S. 1452, und Amtl. Bull. SR, 1993, III, S. 580. Gegen diesen Entscheid wurde von der Lega dei Ticinesi mit weiterer Unterstützung ein Referendum ergriffen. Das Volk lehnte die Vorlage am 12. Juni 1994 mit 57% Nein-Stimmen ab, BBl 1994, III, S. 1251. Zur Abstimmung über die Blauhelmvorlage vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2269.

9 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Militärische Beobachtungsmissionen, dodis.ch/T2280.

10 *Für den Beschluss, fünf schweizerische Militärbeobachter in der UNTSO einzusetzen, vgl. das BR-Prot. Nr. 591 vom 19. März 1990,* dodis.ch/54793. *Zur Verlängerung dieses Einsatzes vgl. das BR-Prot. Nr. 2254 vom 20. November 1991,* dodis.ch/57834.

11 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 554 vom 25. März 1992,* dodis.ch/60669.

12 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2221.

13 *Zum Swiss UN Military Observer Course (SUNMOC) vgl. die Dossiers* CH-BAR#E5572-01#2005/183#169* *und* CH-BAR#E5572-01#2005/183#172* (912).

14 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 60,* dodis.ch/58732, *sowie die thematisch Zusammenstellung* Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in der Westsahara (MINURSO), dodis.ch/T1842.

15 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 28 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58007.

16 *Der schweizerische Führungsausschuss zum MINURSO-Einsatz beschloss an seiner Sitzung vom 20. Januar 1992, die Personalreduktion auf 65 Personen bekannt zu geben. Im März 1992 wurde eine Reduktion des SMU-Personalbestands auf 61 Personen vollzogen. Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#3326* (o.713.30(1)).

Bundesrat die Anpassung des medizinischen Konzepts an den reduzierten Einsatz der MINURSO gutgeheissen und die schweizerische Mitwirkung bis Ende 1993 verlängert.[17] Die beiden Nebenkliniken in Smara und Dakhla werden bis Ende Jahr geschlossen. Die medizinische Betreuung der MINURSO-Angehörigen erfolgt inskünftig durch die Klinik Laâyoune, vorgeschobene Sanitätsposten und laufende Betreuung mittels Flugzeugpatrouillen. Diese Anpassung des medizinischen Konzepts erlaubt ab Januar 1993 eine weitere Personalreduktion um ca. 15 auf maximal 50 Personen.[18]

Folgende Überlegungen haben den Bundesrat zu einer Verlängerung des Einsatzes der SMU bewogen: Ein einseitiger Rückzug der SMU mit ihrer Rückgratfunktion für die ganze MINURSO würde bei der weltweiten Überbeanspruchung des UNO-Peacekeeping-Apparats eine nur sehr schwer schliessbare Lücke hinterlassen.[19] Ein Ausstieg der Schweiz könnte die laufenden Verhandlungen mit den Parteien erschweren und könnte von der internationalen Staatengemeinschaft als Desolidarisierung empfunden werden. Das Engagement der nicht der UNO angehörenden Schweiz zur Mittragung auch schwieriger Operationen würde wohl für längere Zeit an Überzeugungskraft verlieren und die Glaubwürdigkeit unserer Disponibilität und Solidarität in Frage stellen.

4. Erhöhung der finanziellen Beiträge an friedenserhaltenden Operationen

Die Finanzierung der friedenserhaltenden Aktionen erfolgt zum einen durch die jährlichen Massnahmenpakete, die eine regelmässige solidarische Leistung an eine Vielzahl von friedenserhaltenden Operationen darstellen, für die die UNO-Mitglieder Pflichtbeiträge entrichten. Die diesbezüglichen Aufwendungen der Schweiz erhöhten sich von 15 Mio. Franken 1991 auf 17 Mio. Franken 1992.[20] Sie werden, bis auf die – für 1992 3 Mio. Franken betragenden – Kosten für die Militärbeobachter, dem EDA-Budget belastet. Zum andern leistet die Schweiz periodisch substantielle Beiträge an zeitlich begrenzte Einzeloperationen wie derzeit die MINURSO, welche dem Budget des EMD belastet werden. Die Kosten des Einsatzes der SMU beliefen sich 1991 auf 19,27 Mio. Franken. Für 1992 wurden sie auf 22,3 Mio. Franken veranschlagt.[21]

Das Budget der Vereinten Nationen für die friedenserhaltenden Operationen und damit auch die Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder haben sich seit 1991 verdreifacht.

5. Beteiligung an neuen friedenserhaltenden Operationen im Jahre 1992

1991 wurden vier neue friedenserhaltende Operationen der UNO geschaffen (UNIKOM, MINURSO, ONUSAL, UNAVEM II) und 1992 drei (UNPROFOR, UNTAC, ONUSOM).

17 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1884 vom 1. Oktober 1992,* dodis.ch/62861.

18 *Für den Entscheid des schweizerischen Führungsausschusses zum MINURSO-Einsatz, die Nebenkliniken für eine Personalreduktion zu schliessen, vgl. das Protokoll der Sitzung vom 14. August 1992,* dodis.ch/62894.

19 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 16,* dodis.ch/58969, *Punkt 3.*

20 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1338 vom 27. Juni 1990,* dodis.ch/56106, *sowie das BR-Prot. Nr. 2254 vom 20. November 1991,* dodis.ch/57834.

21 *Für eine Übersicht der finanziellen Aufwände der Schweiz für die MINURSO vgl. das BR-Prot. Nr. 1259 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/56955.

Die Schweiz beteiligt sich daran wie folgt:
- UNIKOM (Irak/Kuwait): seit April 1991 zwei Pilatus Porter[22]
- MINURSO (Westsahara): seit September 1991 medizinische Versorgung[23]
- ONUSAL (El Salvador): 50 000 US Dollar an die «Commission de la vérité»[24]
- UNAVEM II (Angola): 10 Wahlbeobachter September/Oktober 1992[25]
- UNPROFOR (Ex-Jugoslawien): 6 Militärbeobachter, 40 gebrauchte UNIMOGS aus der Kriegsreserve sowie zwei gepanzerte Geländefahrzeuge.[26]
- UNTAC (Kambodscha): Nebst humanitären Leistungen der DEH,[27] Finanzierung eines Zollexperten der SGS im Rahmen einer Abklärungsmission vom Dezember 1991:[28] Erhöhung – insbesondere wegen der UNTAC – des Jahreshöchstbetrags für den weltweiten REGA-Ambulanzdienst zugunsten verletzter und verwundeter «Peace-keeper» von Fr. 500 000.– auf Fr. 1 000 000.–.[29]
- Zusätzlich pro memoria: Zurverfügungstellung von drei Schweizer Zollbeamten im Rahmen der KSZE – zwei in Brüssel, einer in Bulgarien – zur Überwachung der UNO-Sanktionen gegen Serbien/Montenegro.[30]

22 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 706 vom 17. April 1991,* dodis.ch/59413*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2090.

23 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1259 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/56955*, sowie die thematische Zusammenstellung* Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in der Westsahara (MINURSO), dodis.ch/T1842.

24 *Die DIO übermittelte den Entscheid ihres Direktors, Botschafter François Nordmann, die Wahrheitskommission zu unterstützen, am 31. Juli 1992 an die schweizerische Botschaft in Guatemala, vgl.* dodis.ch/62738.

25 *Vgl. dazu* dodis.ch/62898 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2085.

26 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2221.

27 *Vgl. dazu die Notiz der Sektion humanitäre Zusammenarbeit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA vom 28. Oktober 1992,* dodis.ch/62962.

28 *Die Schweiz finanzierte das Honorar des Zollexperten John Arnold der Société Générale de Surveillance (SGS) für dessen Teilnahme an der UNO-Abklärungsmission in Kambodscha, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#3530* (o.713.77(1)).

29 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 955 vom 20. Mai 1992,* dodis.ch/62899.

30 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1924 vom 8. Oktober 1992,* dodis.ch/60661.

60

dodis.ch/60956

Entretiens du Président de la Confédération Felber en marge de la CSCE à Stockholm, 14–15 décembre 1992[1]

RENCONTRES BILATÉRALES DE M. RENÉ FELBER, CHEF DU DFAE, AVEC SES COLLÈGUES DE LA CE LORS DE LA RÉUNION DU CONSEIL DE LA CSCE

Berne, 16 décembre 1992

1.

En marge de la Troisième Réunion du Conseil de la CSCE à Stockholm, les 14 et 15 décembre 1992, M. René Felber, Chef du DFAE, a rencontré *tous les Ministres des affaires étrangères des pays membres de la CE,* à l'exception de M. D. Andrews (Irlande) ainsi que de M. J. Poos (Luxembourg) et de M. H. Van den Broek (Pays-Bas), tous deux absents de Stockholm.

M. R. Felber a également rencontré *M. F. Andriessen, Vice-Président de la Commission de la CE.*[2]

Des entretiens ont ainsi eu lieu avec les représentants de la «troïka», c'est-à-dire avec *M. D. Hurd* (Grande-Bretagne, actuelle présidence), *M. J.-M. Durao Barroso* (Portugal, ancienne présidence) et *M. U. Ellemann-Jensen* (Danemark, présidence dès le 1.1.93) ainsi qu'avec *MM. K. Kinkel* (Allemagne), *W. Claes* (Belgique), *J. Solana Madariaga* (Espagne), *R. Dumas* (France), *M. Papakonstantinou* (Grèce) et *E. Colombo* (Italie).

2. Quintessence des entretiens

Le message de tous les interlocuteurs de M. Felber a démontré une remarquable unanimité, sans doute mise au point lors du dernier Sommet d'Édimbourg.[3]

2.1 Réactions aux résultats négatifs du référendum

Un sentiment de *tristesse et de regret,* surtout de la part de la Grande-Bretagne et du Portugal, a été exprimé à la suite du résultat négatif du 6 décembre.[4] Aucune

1 CH-BAR#E7113A#2001/192#2011* (777.231.16). *Cette notice est rédigée et signée par le Secrétaire du Chef du DFAE, Georges Martin, qui accompagne le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, lors de la réunion du Conseil de la CSCE à Stockholm. La notice est transmise le 17 décembre aux membres du Comité interdépartemental sur l'intégration européenne, qui comprend des représentants de chaque département, et circule largement au sein de l'administration fédérale. Le Chef du DMF, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, y répond par une lettre à tous ses collègues du Conseil fédéral le 18 décembre, cf.* dodis.ch/61952.

2 *Le Président de la Confédération Felber rencontre le Vice-président de la CE Frans Andriessen à plusieurs reprises en 1992, cf. DDS 1992, doc. 5,* dodis.ch/60457, *et doc. 17,* dodis.ch/62375.

3 *Sur le Sommet d'Édimbourg de la CE cf.* dodis.ch/60746.

4 *Au printemps 1992, le Président de la Confédération Felber discute déjà avec le Portugal et la Grande-Bretagne de la possibilité d'entamer des négociations exploratoires quant à l'adhésion, cf. DDS 1992, doc. 17,* dodis.ch/62375.

incompréhension, encore moins de l'hostilité à l'égard de la Suisse ne se sont manifestées mais au contraire beaucoup de sympathie pour son gouvernement et le «camp du oui», dont l'importance a été mesurée et reconnue. Le Ministre grec[5] s'est déclaré «extrêmement surpris» par le nombre de Suisses favorables à l'ouverture.

Tous les Ministres ont été frappés par l'importance du fossé entre les communautés linguistiques, le Ministre belge[6] nous invite à la vigilance à ce propos «puisqu'en Belgique tout a commencé comme cela», et ont été intéressés par les explications de M. Felber attirant leur attention sur d'autres fossés (villes–campagnes, etc.).[7]

2.2 Appréciation de la situation

Les Ministres de la CE sont convaincus que malgré le coup d'arrêt du 6 décembre, l'avenir de la Suisse est européen. Aux yeux de beaucoup d'entre eux d'ailleurs, le référendum du 6 décembre a constitué la preuve irréfutable de l'ancrage définitif de l'idée européenne en Suisse. En conséquence, comme ils l'ont déjà démontré lors de la préparation du Sommet d'Édimbourg et lors du Sommet lui-même, les pays membres de la CE sont déterminés à ne rien déclarer, ni entreprendre qui puisse nuire à l'«avenir européen» de la Suisse ou, pour reprendre les termes de M. Kinkel (Allemagne), qui puisse «isoler la Suisse de l'Europe». Le Ministre grec a rappelé les «grands cadeaux» faits au Danemark comme autant de preuves d'une souplesse dont pourrait «aussi bénéficier la Suisse».[8] Il faut souligner qu'aucun Ministre n'a interprété le vote négatif de la Suisse comme une réponse définitive à l'Europe, bien au contraire, serait-on tenté de dire.

2.3 Marche à suivre

Pour les Ministres c'est évidemment à la Suisse qu'il revient de déterminer sa politique après le 6 décembre. La plupart d'entre eux se sont permis, toutefois, de faire part de quelques conseils, qui peuvent se résumer comme suit:

a) *Règle d'or: éviter toute précipitation dans un sens comme dans l'autre.*

Les Ministres comprennent que «la Suisse doit maintenant digérer le choc». Ils ont enregistré et apprécié la volonté du Conseil fédéral de maintenir ouvertes toutes les options, spécialement celle de l'adhésion.[9] En conséquence, ils sont d'avis que la Suisse ne devrait *en aucun cas retirer sa demande d'ouverture de négociation de mai 1992,* même s'ils sont prêts à en accepter la suspension pour un laps de temps de quelques mois.[10] Une quasi unanimité est ressortie des entretiens pour estimer ce laps de temps à *6 mois,* c'est-à-dire jusqu'au début de la présidence belge (2ème semestre 1993). D'ici là la Suisse aura dû signaler à la Commission qu'elle souhaite la publication de l'avis. La future présidence belge ne croit pas raison-

5 *Michalis Papakonstantinou.*

6 *Willy Claes.*

7 *Pour un aperçu des réactions en Suisse suite à la votation du 6 décembre, cf. la compilation* dodis.ch/C2261.

8 *Cf. le rapport politique N° 5 du Chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles, l'Ambassadeur Benedikt von Tscharner, du 5 octobre 1992,* dodis.ch/63055.

9 *Cf. la discipline de langage du 6 décembre 1992,* dodis.ch/63045.

10 *Sur l'attitude du Conseil fédéral quant à la suite de la procédure d'adhésion de la Suisse, cf. DDS 1992, doc. 58,* dodis.ch/60622.

nable de s'attendre, comme notamment le Chancelier Kohl, à ce que les négociations d'adhésion avec l'Autriche, la Suède et la Finlande (pour ne pas mentionner la Norvège) se terminent en 1993. Pour le Ministre belge, la présidence danoise éprouvera beaucoup de difficultés à faire démarrer les négociations comme décidé à Édimbourg au tout début de 1993 («Le Commissaire chargé du dossier n'a même pas encore été désigné»). Ainsi, si la Suisse fait un signe clair au début de la présidence belge (juillet 1993), elle sera tout à fait dans les délais en ce qui concerne d'éventuelles négociations d'adhésion.[11]

Selon M. Claes (Belgique), cette temporisation permettra aussi à la Suisse de «consolider» sa crédibilité à Bruxelles, d'autant plus que d'ici là un nouveau référendum danois et la ratification britannique auront peut-être influencé positivement l'opinion publique suisse (une accélération du processus maintenant de la part de la Suisse serait «peu crédible et dangereuse», Claes dixit).

b) Nouveau référendum suisse sur le TEEE

Si les Ministres se sont surtout intéressés à la réelle volonté de la Suisse de maintenir sa candidature aux négociations d'adhésion dans un premier temps et de les ouvrir ensuite, *c'est parce qu'ils ne croient guère à la possibilité pour elle de tenter une deuxième fois d'adhérer au TEEE.*[12] Il leur paraît en effet illusoire de penser que notre pays, à supposer que cela soit techniquement et politiquement faisable, puisse se prononcer une nouvelle fois sur l'Espace. D'autant plus qu'après le 30 juin, il faudra rouvrir des négociations. La raison en est simple: ils partagent tous l'avis que l'EEE n'aura pas une espérance de vie très élevée et qu'en conséquence le jour où la Suisse sera disposée à en faire partie, il n'y aura plus d'EEE.

c) *Un «TEEE bilatéral»?*

À la question de M. Felber sur les possibilités pour la Suisse de limiter au moins partiellement les dommages causés par sa non-appartenance à l'EEE par des accords bilatéraux avec la CE, les Ministres ont été catégoriques: *en aucun cas la CE n'offrira à la Suisse un «EEE bilatéral», un «EEE-puzzle» ou un «EEE à la carte».*[13] Ils apprécient certes la volonté de la Suisse de reprendre de manière autonome certaines parties d'Eurolex (l'abolition du statut de saisonnier intéresse les Ministres portugais, italien et espagnol),[14] ils n'excluent pas que la Suisse puisse conclure quelques accords bilatéraux avec *l'un ou l'autre des pays membres,* mais toute idée de réactualisation de l'accord de libre-échange, pour en faire un «mini-TEEE sans TEEE», doit être abandonnée.[15]

---

11 *Cf. la compilation thématique* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993), dodis.ch/T1955.

12 *Sur la question de resoumettre au vote le traité EEE, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral sur la rencontre du 22 décembre 1992 de la délégation économique du Conseil fédéral avec les syndicats, où le Président de l'Union syndicale suisse, Walter Renschler, se prononce en faveur d'une deuxième votation,* dodis.ch/63053.

13 *Sur la question d'accords bilatéraux entre la Suisse et la CE, cf. la compilation* dodis.ch/C2239.

14 *Il s'agit respectivement de José Manuel Durão Barroso, Emilio Colombo et Javier Solana. Sur la réaction des pays de la CE face aux répercussions du refus de l'EEE dans le domaine de la main d'œuvre étrangère en Suisse, cf. la notice du Chef du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, l'Ambassadeur Bruno Spinner, du 9 décembre 1992,* dodis.ch/62130.

15 *À propos des possibilités imaginées par la Suisse pour contourner le non à l'EEE, cf. la compilation* dodis.ch/C2218.

La réponse des Ministres à cette question était d'une immédiateté et d'une précision telles qu'il n'y a aucun doute qu'elle ne fût discutée à Édimbourg. Cela devrait contribuer à mettre définitivement un terme aux rêves de certains Suisses eu égard à une possible troisième voie dans nos relations avec la CE.[16]

d) *Adhésion*

Il ressort de ce qui précède que si le gouvernement suisse confirme sa volonté d'adhérer à terme, ce dont les Ministres rencontrés à Stockholm sont convaincus maintenant, il s'agit de «trouver ensemble» un mécanisme susceptible de nous y amener et qui tienne compte du 6 décembre. Compte tenu des échéances, les Ministres communautaires, on l'a vu, ne sont pas très favorables à une nouvelle tentative de la Suisse d'entrer dans l'EEE. Ils voient beaucoup plus de possibilités dans la demande suisse d'ouverture de négociation en vue d'une adhésion. Tous les Ministres ont indiqué que lors de leur prochain conseil, le 21 décembre 1992, ils instruiront la Commission de ne rien entreprendre qui puisse mettre en danger la demande suisse. Très concrètement cela signifie que la Commission attendra un signe de la Suisse avant de publier son avis. Le Conseil des Ministres en fera de même, avant d'entreprendre quoi que ce soit, en tout cas au cours des six premiers mois de 1993.[17]

Conclusion

Il y a lieu de souligner que les Ministres rencontrés à Stockholm ne se sont pas bornés à exprimer une simple réaction de sympathie passive, voire indifférente, à l'égard de la Suisse mais qu'ils ont essayé, dès qu'ils ont été convaincus que le 6 décembre n'avait pas sonné le glas de la volonté d'intégration européenne de la Suisse, de réfléchir à des solutions pour l'avenir. Ce qui compte aujourd'hui, c'est de constater que la Suisse occupe toujours une place dans les plans d'intégration de la CE et que cette dernière est disposée à faire preuve de la patience que les résultats du 6 décembre requièrent. Pour reprendre les termes de M. Barroso (Portugal), «on ne croit pas vraiment que la Suisse va rejoindre *très vite* la CE, mais suffisamment pour faire preuve de sympathie à son égard, en toute amitié».

M. Ellemann-Jensen (Danemark), enfin, a annoncé à M. Felber qu'il profiterait de sa visite officielle à Berne le 29 janvier 1993 pour lui faire part de la manière dont le Danemark entend s'y prendre pour «aider la Suisse».[18]

16 *Sur l'idée d'une troisième voie dans les relations Suisse–CE, cf. DDS 1992, doc. 33,* dodis.ch/60997.

17 *Sur les conséquences du non à l'EEE dans les relations de la Suisse avec l'Europe dans les mois qui suivent la votation, cf.* dodis.ch/C2217.

18 *Le Ministre des affaires étrangères danois Uffe Ellemann-Jensen doit se rendre au World Economic Forum de Davos et effectuer une visite à Berne le 29 janvier 1993, mais suite à un scandale politique qui contraint le gouvernement danois à démissionner, la visite à Berne n'a pas lieu, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1703* (B.15.21(5)).

61

dodis.ch/62230

Die Regierung des Kantons Graubünden an den Bundesrat[1]

ALPENKONVENTION

[Chur,] 16. Dezember 1992

Aufgrund wiederholter, schwerwiegender Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Alpenkonvention und der dazugehörenden Protokolle[2] gestatten wir uns, Sie auf die aktuelle Situation aus unserer Sicht hinzuweisen.

Entwicklung

Verschiedentlich haben wir gegen die zunehmende Fremdbestimmung im Alpenraum Stellung bezogen. Am 25. September 1991 fand auf Antrag der Gebirgskantone zu diesem Thema eine Aussprache mit einer Bundesratsdelegation statt.[3] Dabei wurde uns gegenüber die Zusicherung abgegeben, die Interessen der Bergbewohner zu wahren und ohne Zustimmung der Bergkantone keine bindenden Beschlüsse zu fassen. Trotzdem erfolgte in Salzburg die Unterzeichnung der Konvention und, was uns sehr überraschte, wurden zusätzlich weitere Protokolle in Auftrag gegeben.[4]

Mitwirkung der Bergkantone

Zur Wahrung unserer Interessen haben wir Ihrer Aufforderung entsprechend Bündner Vertreter in folgende Gremien delegiert:
- Arbeitsgruppe Alpenkonvention[5]
- Gruppe hoher Beamter[6]
- Arbeitsgruppe Protokoll Verkehr[7]

---

1 CH-BAR#E3001D#2001/154#224* (7.310.03). *Dieses mit der Protokollnummer 3062 versehene Schreiben wurde von der Regierung des Kantons Graubünden in der Sitzung vom 15. Dezember 1992 verabschiedet und am 16. Dezember verschickt. Unterzeichnet wurde es vom Bündner Regierungspräsidenten Christoffel Brändli und vom Kanzleidirektor der Kantonsregierung, Claudio Riesen. Das Schreiben wurde am 17. Dezember 1992 in der Bundeskanzlei von Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller visiert und an das EDI weitergeleitet. Für den beigelegten Notizzettel mit dem handschriftlichen Vermerk:* «a/a von BUWAL? m. E. Ja, da Gespräch stattgefunden hat»*, vgl. das Faksimile* dodis.ch/62230.

2 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Alpenkonvention (1991), dodis.ch/T1926.

3 *Vgl. dazu den Antrag des EDI vom 14. Oktober 1991 im BR-Prot. Nr. 2052 vom 23. Oktober 1991,* dodis.ch/57477*, S. 5–7.*

4 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2052 vom 23. Oktober 1991,* dodis.ch/57477*, sowie das Protokoll der* 2. Internationalen Alpenkonferenz der Umweltminister vom 6. und 7. November 1991 in Salzburg*,* dodis.ch/61403*. Für den Originaltext des* Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) *vom 7. November 1991, vgl. AS, 2003, S. 2541–2550.*

5 *Regierungspräsident Christoffel Brändli.*

6 *Kanzleidirektor Claudio Riesen.*

7 *Gion T. Cotti.*

– Arbeitsgruppe Protokoll Tourismus[8]
– Arbeitsgruppe Protokoll Landwirtschaft[9]

Leider müssen wir feststellen, dass die Einladungen für gewisse Gremien sowie die Festlegung der Sitzungen jeweils so erfolgen, dass eine echte Mitwirkung objektiv verunmöglicht wird. Nicht nur werden einzelne Sitzungen für die Behandlung der Alpenprobleme in Rom, Dresden, Paris usw. abgehalten, die Einladung und die Zustellung der Unterlagen erfolgen jeweils so spät, dass eine seriöse Vorbereitung verunmöglicht wird. Beispielsweise erhielten wir die Unterlagen und die Einladung für die Sitzung der Gruppe hoher Beamter vom 25./26. März 1992 in Paris drei Tage vorher, jene für die Sitzung vom 5./6. November 1992 in Chambéry eine knappe Woche vor der Sitzung.[10] In beiden Fällen lag weder ein schweizerischer Standpunkt vor, noch war ein solcher in Vorbereitung. Für die Arbeitsgruppe Alpenkonvention, welcher Regierungsvertreter der Kantone angehören, wurden die Unterlagen erst fünf Tage vor der Sitzung bereitgestellt.

In Anbetracht dieser Tatsache haben wir insbesondere in bezug auf die Einladungen der Konferenz der Hohen Beamten verschiedentlich, allerdings ohne Erfolg unseren Unmut über diese Arbeitsweise kundgetan.[11] Unsere Einwände wurden stets ignoriert. Dies hat unsere Regierung veranlasst, Ihre Mitwirkung zu sistieren, bis die Grundlagen für eine seriöse Arbeit geschaffen sind. Dies ist mit der heutigen Verhandlungsführung nicht möglich. Eine Antwort auf unser diesbezügliches Schreiben vom 29. Oktober 1992 an Herrn Bundesrat F. Cotti steht noch aus.[12] Wir stellen indessen heute schon in Aussicht, dass wir unseren Vertreter[13] in der Gruppe Hoher Beamter an der nächsten Sitzung der Konferenz der Gebirgskantone definitiv zurückziehen. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt die Mitarbeit sistiert. Die Regierung sieht heute auch bei nachhaltigen organisatorischen Verbesserungen keine sinnvolle Möglichkeit, um die Interessen der Gebirgskantone in diesem Gremium wirksam zu vertreten. Dafür bestehen hinsichtlich der Verhandlungsphilosophie zu grosse, ja unüberbrückbare Unterschiede in der Beurteilung grundsätzlicher Fragen.

Opposition nimmt zu

In der Zwischenzeit regt sich im Alpenraum zunehmend die Opposition gegen das ungebührliche Vorgehen einzelner Beamter sowie involvierter Organisationen. Wir verweisen auf Erklärungen der Südtiroler Regierung sowie auf verschiedene Schreiben der Vertreter der Gebirgskantone in der Gruppe hoher Beamter.

---

8 *Ruedi Schaefli.*

9 *Alexander Doenz.*

10 *Die Sitzung der Gruppe hoher Beamter in Paris fand am 26. und 27. März 1992 statt, vgl.* dodis.ch/63338. *Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) des EDI hatte die Unterlagen für die Sitzung tatsächlich erst am 24. März an die Kantonsvertreter weitergeleitet, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#2539* (o.320.016.71(1)). *Zur Sitzung in Chambéry vgl.* dodis.ch/61409.

11 *Vgl. dazu bspw. das Schreiben des Urner Kanzleidirektors, Peter Huber, an den Vizedirektor des BUWAL, Aldo Antonietti, vom 18. März 1992,* dodis.ch/61405.

12 *Nicht ermittelt. Für die weitere Behandlung des Schreibens innerhalb des EDI vgl. die Notiz des Vorstehers des EDI, Bundesrat Flavio Cotti, an den Direktor des BUWAL, Philippe Roch, vom 4. November 1992,* dodis.ch/61407.

13 *Kanzleidirektor Claudio Riesen.*

Völlig unhaltbar für uns ist der kürzlich gefasste Beschluss der Gruppe hoher Beamter, das Protokoll Tourismus zurückzuweisen.[14] Es soll angeblich zu erschliessungs- und wirtschaftsfreundlich sein! Gerade bei der heute schwierigeren Arbeitsmarktsituation kann die damit zum Ausdruck gebrachte Mentalität nicht akzeptiert werden, stellt sie doch unsere langjährigen Bemühungen im Kampf gegen die Abwanderung und zur Sicherstellung der Arbeitsplätze im Berggebiet in Frage. Will man an einer Alpenkonvention überhaupt festhalten, so muss diese auf die Bedürfnisse der einheimischen Bergbevölkerung ausgerichtet sein und nicht auf die Befriedigung einseitiger Ideologien.[15]

Deregulierung – EWR

Für uns nicht nachvollziehbar ist die Vereinbarkeit der Alpenkonvention mit der vom Bundesrat formulierten Zielsetzung einer Deregulierung. Mit der Alpenkonvention werden detaillierte, internationale Vorschriften übernommen, welche die Regulierungsflut in unserem Lande massiv vergrössern. Ein glaubwürdiges Deregulierungsziel müsste ernsthaft die weitere Mitwirkung bei der Alpenkonvention in Frage stellen, umso mehr weil damit der Fremdbestimmung Tür und Tor geöffnet wird. Das Gefühl, zunehmend fremdbestimmt zu werden, hat in unserem Kanton zu einer demonstrativen Ablehnung des EWR-Vertrages geführt.[16] Dem weiteren Vorgehen im Zusammenhang mit der Alpenkonvention kommt deshalb für uns auch eine eminent wichtige staatspolitische Bedeutung zu. Wir sind der Auffassung, dass es zu weiteren Zerreissproben kommen könnte, wenn allenfalls die Alpenkonvention über ein Referendum einer Volksabstimmung unterbreitet werden müsste. Wir erwarten, dass im Hinblick auf wichtigere internationale Vereinbarungen eine solche Zerreissprobe durch klare Entscheide des Bundesrates vermieden wird.

Sehr geehrter Herr Bundespräsident[17]

Sehr geehrte Herren Bundesräte

Wenn wir mit diesem Schreiben an Sie gelangen, so deshalb, weil wir besorgt sind über die Art und Weise, wie der Bund bzw. bestimmte Amtsstellen mit den Kantonen und Kantonsregierungen umgehen. Die unter anderem mit der Alpenkonvention gemachten Erfahrungen haben in unserem Kanton, welcher sich immer wieder durch eine ausgesprochene Bundestreue auszeichnete, das Verhältnis zum Bund getrübt.

---

14 *Vgl. dazu die Notiz über die 7. Sitzung der Arbeitsgruppe Alpenschutz CH vom 11. November 1992,* dodis.ch/63339. *Für den Entwurf des zurückgewiesenen Protokolls Tourismus vom Juni 1992 vgl.* CH-BAR#E2023A#2003/421#2540* (o.320.016.71(1)). *Für das am 16. Oktober 1998 verabschiedete* Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Tourismus *vgl. BBl, 2002, I, S. 3049–3058.*

15 *Zum Vorhaben der Schweiz, sozio-ökonomische Belange in der Alpenkonvention und in den einzelnen Protokollen stärker zu gewichten, sowie zur vorgeschlagenen Ausarbeitung eines zusätzlichen Protokolls* Bevölkerung und Wirtschaft *vgl. das BR-Prot. Nr. 2388 vom 22. Dezember 1993,* dodis.ch/63381.

16 *In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 wurde der EWR-Vertrag mit 50,3% Nein-Stimmen abgelehnt. Im Kanton Graubünden war der Anteil der Nein-Stimmen mit 67,6% deutlich höher, vgl. BBl, 1993, I, S. 167 f. Vgl. dazu ferner DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622, *sowie die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

17 *René Felber.*

Gerade im Hinblick auf die durch die EWR-Abstimmung entstandenen internen Spannungen erachten wir es als wichtig, wenn der Bundesrat in dieser Frage eine Denkpause einschaltet. Dies wird umso notwendiger sein, als heute in bezug auf internationale Verpflichtungen und Vereinbarungen ein subtileres Vorgehen am Platze ist, wenn die allerwichtigsten Vereinbarungen überhaupt noch unter Dach gebracht werden sollen. Wir sind Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie die entsprechenden Prioritäten festlegen.

Von diesem Schreiben werden wir die Regierungen der Gebirgskantone in Kenntnis setzen, wobei wir davon ausgehen, dass diese Angelegenheit auch in diesem Kreise erörtert werden wird.

62

dodis.ch/61267

Der Vorsteher des EMD, Bundesrat Villiger, an Bundespräsident Felber[1]

SICHERHEITSPOLITISCHE ANNÄHERUNG DER SCHWEIZ AN DIE NATO UND DIE WEU

Bern, 18. Dezember 1992

Seit einiger Zeit beschäftigt sich eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung von Herrn Staatssekretär Kellenberger mit der Frage, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Schweiz eine Annäherung an die NATO und die WEU suchen solle.[2] Ich habe mir meinerseits dazu eine Reihe von Überlegungen gemacht, die ich Ihnen in der Folge darlegen möchte:

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#5137* (B.51.10.5). *Dieses vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, unterzeichnete Schreiben richtet sich an den Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber. Der EDA-Generalsekretär, Botschafter Rudolf Schaller, leitete es mit folgendem Vermerk an Margrith Hanselmann, persönliche Mitarbeiterin des Bundespräsidenten Felber, weiter:* Mit BRF *[Bundesrat Felber]* aufnehmen nach Rückkehr bezüglich Beantwortung. *Ab 24. Dezember 1992 weilte Bundespräsident Felber in der Weihnachtspause, vgl. seine persönliche Agenda im Dossier* CH-BAR#E2850.2#2000/32#6* (5). *Das angesprochene Antwortschreiben datiert vom 13. Januar 1993, vgl.* dodis.ch/62779. *Die hier edierte Kopie stammt aus dem Bestand der Politischen Direktion des EDA. Sie wurde am 29. Dezember 1992 von der persönlichen Sekretärin von Bundespräsident Felber, Marie-Antoinette Chollet, an den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, weitergeleitet und von diesem visiert.*

2 *Zur Konstituierung der Arbeitsgruppe Sicherheitsstrukturen vgl. das Schreiben von Staatssekretär Kellenberger an Bundespräsident Felber und Bundesrat Villiger vom 16. Juli 1992,* dodis.ch/62036, *sowie zur Arbeitsgruppe selbst die Zusammenstellung* dodis.ch/C2300.

1. Sicherheitspolitischer Bedarf nach einer Annäherung

Die vier traditionellen Neutralen, von denen sich einer nicht mehr als neutral bezeichnet,[3] sind zur Zeit sicherheitspolitisch nur in der KSZE präsent. Angesichts der beschränkten Problemlösungsfähigkeit dieser Institution ist indessen davon auszugehen, dass für den militärischen Bereich der Sicherheitspolitik (militärische Konfliktprävention, kollektive Sicherheitsmassnahmen, Verteidigungsanstrengungen, usw.) die NATO und eventuell auch die WEU eine wichtigere, möglicherweise sogar ausschlaggebende Rolle bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur spielen werden.

Die Neutralen sind in diesen beiden Organisationen nicht vertreten. Sie riskieren damit, aus wesentlichen Bereichen der sicherheitspolitischen Diskussion in Europa ausgeklammert zu werden.

Unsere Partnerländer Schweden, Finnland und Österreich suchen aus diesem Grund eine Annäherung an die NATO und die WEU.[4] Aufgrund informeller Informationen wissen wir, dass Schweden und Finnland im Falle eines EG-Beitritts auch eine NATO-Mitgliedschaft anstreben wollen.[5] Für Österreich steht vorderhand aus koalitionspolitischen Gründen die WEU im Vordergrund.[6]

Die Schweiz will in der europäischen Sicherheitspolitik eine aktive Rolle spielen. Zur Zeit bereiten wir die Schaffung schweizerischer Blauhelme vor.[7] Auch die Neutralitätspolitik wird überprüft, damit sie den Anforderungen einer verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen einer europäischen Sicherheitsarchitektur besser gerecht wird.[8]

Nachdem sich unsere bisherigen neutralen Partner zur Annäherung an NATO und WEU entschlossen haben, besteht auch für uns ein sicherheitspolitischer Bedarf, einen solchen Schritt zu vollziehen. Nur so können wir vermeiden, sicherheitspolitisch in die Isolation zu geraten.

---

3 *Zum veränderten Neutralitätsverständnis Schwedens vgl. die beiden Notizen des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, an Bundespräsident Felber vom 27. Januar 1992,* dodis.ch/62376*, respektive vom 14. Oktober 1992,* dodis.ch/61101*. Zu den unterschiedlichen Neutralitätsauffassungen der vier Neutralen vgl. auch das Protokoll der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats zur Sitzung vom 11. und 12. Mai 1992, an welcher der finnische Missionschef bei der UNO in Genf, Botschafter Antti Antero Hynninen, der österreichische Botschafter in Bern, Franz Parak, sowie der schwedische Botschafter in Bern, Hans Viktor Ewerlöf, angehört wurden,* dodis.ch/60863*.*

4 *Vgl. dazu das Schreiben von Botschafterin Marianne von Grünigen, Chefin der schweizerischen Delegation beim KSZE-Folgetreffen in Helsinki, vom 22. Juni 1992 im Anhang von* dodis.ch/62274*.*

5 *Vgl. DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100*, Punkt 4, sowie den Bericht der vom EMD organisierten Ausbildungsreise für sicherheitspolitische Experten in die USA im November 1992,* dodis.ch/61279*, S. 1.*

6 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 52,* dodis.ch/61315*, sowie die Ergebnisse der Sitzung der Arbeitsgruppe Sicherheitsstrukturen vom 30. September 1992,* dodis.ch/61954*.*

7 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1460 vom 24. August 1992,* dodis.ch/60971 *sowie die gleichentags publizierte* Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen, dodis.ch/54910*.*

8 *Vgl. DDS 1992, Dok. 12,* dodis.ch/59120*, sowie Dok. 34,* dodis.ch/61955*. Vgl. dazu ferner den Bericht der Studiengruppe Neutralität des EDA vom März 1992,* dodis.ch/60120*, sowie die thematische Zusammenstellung* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren, dodis.ch/T1981*.*

Die Schweiz sollte sich in die laufenden internen Diskussionen über die künftige Rollenverteilung zwischen NATO und WEU nicht einmischen. Deshalb sollte die Annäherung an beide Organisationen parallel und gleichzeitig erfolgen.

2. Verteidigungspolitischer Bedarf nach einer Annäherung:

Die schweizerische Landesverteidigung ist heute bis auf die Rüstungsbeschaffung und einen gewissen Nachrichtenaustausch autonom. Mittelfristig stellt sich allerdings die Frage, ob nicht auch auf andern Gebieten eine Zusammenarbeit mit fremden Staaten gesucht werden muss. Die Bekämpfung moderner Abstandswaffen und Trägersysteme könnte schon bald einmal die technischen und finanziellen Möglichkeiten eines Kleinstaates übersteigen.[9]

Auch einem Neutralen muss gestattet sein, die nötigen Vorkehren zu treffen, um seine Sicherheit zu garantieren.[10] Es ist zu früh, über die Natur solcher Vorkehren zu spekulieren, doch sollte rechtzeitig daran gedacht werden, das politische Terrain für einen solchen Schritt vorzubereiten.

Eine Annäherung an die NATO und die WEU heute hat nicht zum Ziel, eine direkte militärische Zusammenarbeit einzuleiten. Vorerst ginge es um die Intensivierung des Dialogs und des Informationsaustausches.[11] Mittelfristig könnte sich allerdings auch eine verteidigungspolitische Notwendigkeit zur Intensivierung der Zusammenarbeit ergeben, beispielsweise zur Bekämpfung des Nuklearterrors oder anderer neuer Bedrohungen.

3. Neubeurteilung nach der EWR-Abstimmung?

Der Ausgang der EWR-Abstimmung ändert nichts daran, dass die Schweiz ihre sicherheitspolitischen Interessen auf europäischer Ebene wahren muss. Das Nein zum EWR darf nicht dazu führen, dass wir auf einen notwendig gewordenen intensivierten Dialog verzichten.[12]

Das EWR-Nein kann als Nein gegenüber politischen Bindungen an Europa interpretiert werden. Deshalb kann es jetzt nicht darum gehen, einen politischen Anschluss an die WEU oder gar an die NATO zu suchen. Weil sich unser Anliegen aber darauf beschränkt, bestehende informelle Beziehungen auf eine etwas formellere Ebene zu heben, indem ein institutionalisierter Meinungsaustausch geschaffen werden soll, sehen wir im EWR-Nein kein Hindernis für eine Annäherung an die beiden genannten Organisationen.[13]

4. Möglichkeiten einer Annäherung

Ein informelles Gespräch mit dem Generalsekretär der WEU hat die Möglichkeit aufgezeigt, zwischen den bisherigen Neutralen und der WEU besondere

9 *Vgl. dazu das Diskussionspapier des EMD über autonome Verteidigungsfähigkeit und Neutralität vom 23. Juni 1992,* dodis.ch/61953*, sowie die Stellungnahme der Direktion für Völkerrecht vom 11. August 1992 dazu, DDS 1992, Dok. 34,* dodis.ch/61955.

10 *Vgl. dazu das mit* Chancen und Grenzen neutraler Sicherheitspolitik *betitelte Referat von Bundesrat Villiger an der Botschafterkonferenz vom 19. August 1992,* dodis.ch/55912.

11 *Zu den Möglichkeiten der Annäherung vgl.* dodis.ch/62274.

12 *Vgl. DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622*, sowie die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

13 *Handschriftliche Marginalie von Staatssekretär Kellenberger:* wie diesen – inst. Austausch sicherstellen? – Briefwechsel – auch ein inst. Mei[nungs]austausch hat eine polit. Dim.

Beziehungen im Sinne eines Gäste-Status zu schaffen.[14] Dieser Gäste-Status würde sich unterscheiden vom Status einer assoziierten Mitgliedschaft, welcher den NATO-Mitgliedern vorbehalten ist, die nicht der EG angehören, und von einem Beobachterstatus, der für die EG-Mitgliedstaaten vorgesehen ist, die nicht zur NATO gehören.

Was die NATO betrifft, haben informelle Gespräche mit dem NATO-Generalsekretariat ergeben, dass weder der Beobachterstatus noch die Akkreditierung eines Schweizer Vertreters bei der NATO selbst möglich sind.[15] Hingegen könnte ein Beobachterstatus beim NACC ins Auge gefasst werden, wie er bereits für Finnland geschaffen wurde.[16] Der praktische Nutzen einer solchen Regelung ist allerdings als eher gering zu veranschlagen. Unseren heutigen Bedürfnissen entspräche eher eine andere Option: die Designierung eines schweizerischen NATO-Verbindungsmanns, welche dem NATO-Sekretariat formell mitgeteilt und von diesem förmlich bestätigt würde. Schliesslich ist auch an eine Zusammenarbeit im Rahmen eines KSZE-Peacekeeping zu denken.[17]

Eine Konkretisierung der hier skizzierten Möglichkeiten würde auf jeden Fall weitere Sondierungen bei beiden Organisationen erfordern.

5. Antrag:

Aufgrund der heiklen politischen Aspekte der hier gemachten Überlegungen schiene es mir wünschenswert, mit Ihnen einmal ein vertieftes persönliches Gespräch über die Problematik einer Annäherung an die NATO und die WEU zu führen.[18] Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mich Ihre Meinung zu diesem Vorschlag wissen liessen.

14 *Für das Gespräch im Rahmen eines Ausbildungsprogramms zwischen angehenden sicherheitspolitischen Experten des EMD (SIPOLEX) mit dem Generalsekretär der WEU, Willem van Eekelen, am 7. Mai 1992 in London vgl.* dodis.ch/61435.

15 *Für das Gespräch im NATO-Hauptquartier in Brüssel vom 5. Mai 1992 im Rahmen der SIPOLEX-Reise vgl.* dodis.ch/61435.

16 *Vgl. dazu* dodis.ch/62274, *Abschnitt 2. a).*

17 *Zur Rolle der KSZE in der europäischen Sicherheitsordnung und der Bewertung aus schweizerischer Sicht vgl.* dodis.ch/62576.

18 *Für das weiterführende Gespräch zwischen den Bundesräten Villiger und Felber vom 25. Januar 1993 vgl.* dodis.ch/62530.

VI. Appendix
Appendice

Im vorliegenden Band DDS 1992 sind 62 Dokumente publiziert, die durch die zahlreichen Querverweise und Verknüpfungen im Anmerkungsapparat und in den digitalen Registern auch als Orientierungshilfe zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen dienen. Alleine aus dem Jahr 1992 finden sich in der Datenbank Dodis rund 1700 weitere Dokumente.

Dans le présent volume DDS 1992, 62 documents sont publiés. Ceux-ci, grâce aux nombreux renvois et liens dans l'appareil d'annotation et dans les index numériques, servent également de guide pour d'autres documents, thèmes, personnes, organisations et noms géographiques. Pour la seule année 1992, la base de données Dodis contient environ 1700 documents supplémentaires.

Nel presente volume DDS 1992 sono pubblicati 62 documenti che, attraverso numerosi riferimenti incrociati e rimandi presenti nell'apparato delle note e nei registri digitali, servono anche da guida per ulteriori documenti, argomenti, persone, organizzazioni e denominazioni geografiche. Solo per l'anno 1992, la banca dati Dodis contiene circa 1700 documenti supplementari.

Abkürzungen / Abréviations / Abbreviazioni

dodis.ch/dds/abbreviationes

Unter dem angegebenen Link befindet sich eine vollständige Liste aller Abkürzungen der DDS-Bände.

Ce lien renvoie à une liste complète de toutes les abréviations des volumes des DDS.

Il link rimanda a un elenco completo di tutte le abbreviazioni dei volumi DDS.

Thematisches Verzeichnis / Table méthodique
Tavola metodica

dodis.ch/index/des/1992

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches thematisches Verzeichnis der Dokumente des vorliegenden DDS-Bandes sowie aller Dokumente aus dem Jahr 1992 in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à une table méthodique dynamique des documents du présent volume des DDS et de tous les documents de 1992 dans la base de données Dodis.

Il link rimanda a una tavola metodica dinamica dei documenti del presente volume DDS come pure di tutti i documenti del 1992 della banca dati Dodis.

Verzeichnis der benutzten Dossiers
Liste des dossiers utilisés
Elenco dei dossiers utilizzati

dodis.ch/index/dos/1992

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches Verzeichnis der benutzten Archivdossiers des vorliegenden DDS-Bandes sowie aller Dokumente aus dem Jahr 1992 in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à un index dynamique des dossiers d'archives utilisés pour le présent volume des DDS et pour tous les documents de 1992 dans la base de données Dodis.

Il link rimanda a un elenco dinamico dei dossiers d'archivio utilizzati per il presente volume DDS come pure per la pubblicazione di tutti i documenti del 1992 della banca dati Dodis.

Register / Index / Indici

Unter den angegebenen Links befinden sich dynamische Register der Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen, die in den Dokumenten des vorliegenden DDS-Bandes sowie in jenen aus dem Jahr 1992 in der Datenbank Dodis erwähnt sind.

Ces liens renvoient aux index dynamiques des personnes, organisations et noms géographiques mentionnés dans les documents du présent volume des DDS et dans ceux datant de 1992 dans la base de données Dodis.

Il link rimanda agli indici dinamici delle persone, delle organizzazioni e delle denominazioni geografiche menzionati nei documenti del presente volume DDS come pure in tutti i documenti del 1992 della banca dati Dodis.

Personen / Personnes / Persone

dodis.ch/index/bio/1992

Körperschaften / Organisations Organizzazioni

dodis.ch/index/org/1992

Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques Denominazioni geografiche

dodis.ch/index/geo/1992

Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers
Liste des dossiers non rendus accessibles
Elenco dei dossier non resi accessibili

Die Forschungsstelle *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) ist ein Institut der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* (SAGW). Entsprechend unterliegen die Mitglieder der Forschungsgruppe Dodis denselben rechtlichen Bestimmungen wie alle Forscherinnen und Forscher. Artikel 20 der *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* gewährleistet die Wissenschaftsfreiheit. Als Forschungsunternehmen ist die Forschungsgruppe Dodis deshalb im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen in der Auswahl der Dokumente vollkommen frei. Die wissenschaftliche Verantwortung dafür trägt der Direktor von Dodis. Die Forschungsstelle Dodis ist dem von der *Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte* (SGG) verabschiedeten *Ethik-Kodex* und deren *Grundsätzen zur Freiheit der wissenschaftlichen historischen Forschung und Lehre* verpflichtet.

Der Zugang zum Archivgut des Bundes ist im *Bundesgesetz über die Archivierung* (BGA) vom 26. Juni 1998 geregelt. Gemäss Artikel 9 (Grundsatz der freien Einsichtnahme und Schutzfrist) steht dieses Archivgut der Öffentlichkeit nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung. Die Ausnahmen sind in Artikel 11 (Verlängerte Schutzfrist für Personendaten) und Artikel 12 (Weitere Beschränkungen der Einsichtnahme) geregelt. Die aufgrund von Artikel 12.1 vom Bundesrat einer verlängerten Schutzfrist unterstellten Bestände werden jährlich im Anhang 3 (Liste von Archivgut mit verlängerter Schutzfrist) zur *Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung* (VBGA) veröffentlicht. In der dritten Serie der DDS über die Jahre 1990–1999 veröffentlicht die Forschungsstelle Dodis eine Auswahl relevanter Dokumente unmittelbar nach Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist. Für die Forschungsarbeiten bedingt dies eine Einsichtnahme in die massgeblichen Dossiers noch vor Ablauf der Schutzfrist. Für den vorliegenden Band zum Jahr 1992 hat die Forschungsstelle Dodis gemäss Artikel 13 BGA (Einsichtnahme während der Schutzfrist) folglich eine Vielzahl an Einsichtsgesuchen gestellt mit dem Hinweis, dass etliche für eine Veröffentlichung in Frage kommende Dokumente zum Zeitpunkt ihrer Publikation in der Datenbank Dodis per 1. Januar 2023 ohnehin frei zugänglich sein werden.

Gemäss Artikel 13 Absatz 2 BGA gelten die von der Forschungsstelle Dodis erhaltenen Bewilligungen «unter gleichen Bedingungen für alle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller». Die Einsichtnahme in noch einer Schutzfrist unterstehende Dossiers kann nach Artikel 13 Absatz 3 BGA «mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden, insbesondere kann die Anonymisierung von Personendaten verlangt werden». Aus den rund 1700 für die Publikation in der Datenbank Dodis ausgewählten Dokumenten zum Jahr 1992 unterstanden 47 der Auflage der Manuskriptvorlage bei der jeweiligen aktenablieferndn Stelle. Erfreulicherweise konnten 46 Dokumente im vorliegenden Band oder in der Datenbank Dodis veröffentlicht werden. Eine Manuskriptvorlage war bei Redaktionsschluss dieses Bands am 14. Dezember 2022 noch hängig. Ein allfällig negativer Entscheid würde online im entsprechenden Verzeichnis unter dodis.ch/dds/BGA aufgelistet sowie im Appendix des nächsten Bands DDS 1993 ausgewiesen. Die vier Dokumente aus dem *Archiv für Zeitgeschichte* in Zürich

(AfZ), die analogen Auflagen unterstanden, wurden vollumfänglich zur Publikation freigegeben.

Im nachfolgenden Verzeichnis hingegen werden diejenigen Dossiers festgehalten, bei denen die zuständige Stelle im entsprechenden Departement der Forschungsstelle Dodis die Einsicht während der Forschung für den vorliegenden Band verweigert hat. Von den insgesamt 38 verweigerten Dossiers sind deren 6 beim Zeitpunkt des Erscheinens dieses Bandes bereits frei zugänglich (mit † markiert). Die Ablehnung dieser Einsichtsgesuche nur wenige Monate vor dem Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist wirft etliche Fragen zur Verhältnismässigkeit dieser Entscheide auf. In regelmässigen Abständen überprüft die Forschungsstelle Dodis die Schutzfristen aller Dossiers, in die sie keine Einsicht erhalten hatte. Nachträglich frei gewordene Dossiers werden systematisch ausgewertet und gegebenenfalls daraus ausgewählte Dokumente auf Dodis veröffentlich. Ebenfalls stellt die Forschungsstelle Dodis regelmässig erneute Einsichtsgesuche für zuvor verweigerte Dossiers, um der aktenablieferndn Stelle die Möglichkeit zu bieten, die Berechtigung einer verlängerten Schutzfrist zu überprüfen.

Laufend aktualisierte kumulierte Verzeichnisse sowohl aller für die Forschungsstelle Dodis nicht freigegebenen Dossiers, als auch derjenigen Dossiers, die nachträglich freigegeben und aus denen gegebenenfalls Dokumente auf Dodis publiziert wurden, können im Internet unter dodis.ch/dds/BGA konsultiert werden.

Le centre de recherche *Documents diplomatiques suisses* (Dodis) est un institut de l'*Académie suisse des sciences humaines et sociales* (ASSH). Les membres du centre de recherche Dodis sont ainsi soumis aux mêmes dispositions légales que tous les chercheurs et chercheuses. L'article 20 de la *Constitution fédérale de la Confédération suisse* garantit la liberté de la science. En tant qu'entreprise de la recherche, le centre de recherche Dodis est ainsi entièrement libre dans la sélection de documents, dans le respect des dispositions légales en vigueur. La responsabilité scientifique est du ressort du Directeur de Dodis. Le centre de recherche Dodis est soumis au *Code d'éthique* et aux *Principes de la liberté de la recherche et de l'enseignement scientifiques de l'histoire* tels qu'adoptés par la *Société suisse d'histoire* (SSH).

L'accès aux archives de la Confédération est réglementé par la *Loi fédérale sur l'archivage* (Lar) du 26 juin 1998. Selon son article 9 (Principe de la libre consultation et délai de protection), ces archives peuvent être consultées librement par le public après l'expiration d'un délai de protection de 30 ans. Des exceptions sont prévues à l'article 11 (Prolongation du délai de protection pour les données personnelles) et à l'article 12 (Autres restrictions de la consultation). Les fonds soumis à un délai de protection prolongé par le Conseil fédéral, en vertu de l'article 12, sont publiés annuellement dans l'Annexe 3 (Liste des archives soumises à un délai de protection prolongé) de l'*Ordonnance relative à la loi fédérale sur l'archivage* (OLAr). Concernant la troisième série des DDS, consacrée aux années 1990–1999, le centre de recherche Dodis publie une sélection des documents immédiatement après l'expiration du délai de protection de 30 ans. Par conséquent, la consultation des dossiers pertinents nécessaires aux travaux de recherche a dû se faire pendant le délai de protection. Pour le présent volume, portant sur l'année 1992, le centre de recherche Dodis a ainsi dû soumettre un grand nombre de demandes de consultation, tel que le prévoit l'article 13 Lar (Consultation pendant le délai de protection). Les services versants ont été rendus attentifs au fait que la plus grande

partie des documents concernés serait, de toute manière, librement accessible au moment de leur publication sur la base de données Dodis, au 1er janvier 2023.

Conformément à l'article 13, alinéa 2 Lar, les autorisations accordées au centre de recherche Dodis le sont «aux mêmes conditions» que «toutes les personnes qui en font la demande». La consultation des dossiers encore soumis à un délai de protection «peut être assortie de charges et de conditions ; il peut en particulier être exigé que les données personnelles soient rendues anonymes», ainsi que le prescrit l'article 13 alinéa 3 Lar. Sur les quelques 1700 documents de l'année 1992 sélectionnés pour une publication dans la base de données Dodis, 47 documents étaient conditionnés par la présentation du manuscrit aux services versants. Heureusement, 46 documents ont pu être publiés dans ce volume ou dans la base de données Dodis. Au moment de la clôture rédactionnelle de ce volume, le 14 décembre 2022, une demande était encore en cours. Toute décision négative sera répertoriée en ligne dans le répertoire correspondant à l'adresse dodis.ch/dds/Lar et figurera dans l'annexe du prochain volume DDS 1993. La publication de 4 autres documents issus des *Archives d'histoire contemporaine* de Zurich (AfZ) et soumis à des conditions similaires a été intégralement accordée.

En revanche, la liste ci-après consigne les dossiers dont l'autorité compétente du Département correspondant a refusé la consultation au centre de recherche Dodis. Sur les 38 dossiers interdits d'accès, 6 d'entre eux sont déjà librement accessibles au moment de la publication du présent volume (indiqués par †). Le rejet de ces demandes de consultation à quelques mois de l'expiration du délai de protection soulève de nombreuses interrogations quant à la proportionnalité de ces décisions administratives. À intervalles réguliers, le centre de recherche Dodis vérifie les délais de protection des dossiers auxquels il n'a pas eu accès. Une fois rendus accessibles, ces dossiers sont soumis à une recherche systématique, qui peut aboutir à la sélection et à la publication de documents sur la base de données Dodis. Le centre de recherche Dodis présente également de nouvelles requêtes de consultation pour les dossiers auxquels l'accès lui a été précédemment refusé, afin d'offrir au service versant la possibilité de contrôler le bien-fondé de la prolongation du délai de protection.

Une première liste cumulative constamment actualisée fait état des dossiers auxquels le centre de recherche Dodis s'est vu refuser l'accès. Une seconde liste, toujours complétée et mise à jour, détaille, d'une part, les dossiers rendus accessibles ultérieurement ainsi que, d'autre part, les documents publiés à partir de ces dossiers. Ces listes sont disponibles à l'adresse dodis.ch/dds/Lar.

Il centro di ricerca *Documenti diplomatici svizzeri* (Dodis) è un istituto dell'*Accademia svizzera di scienze umane e sociali* (ASSU). I membri del gruppo di ricerca Dodis sono perciò soggetti alle stesse disposizioni legislative di tutte le ricercatrici e i ricercatori. L'articolo 20 della *Costituzione federale della Confederazione svizzera* garantisce la libertà della scienza. In quanto progetto di ricerca, il gruppo di ricerca Dodis è completamente libero nella selezione dei documenti, nel rispetto delle leggi vigenti. La responsabilità scientifica spetta al direttore Dodis. Il centro di ricerca Dodis si attiene al *Codice d'etica* e ai *Principi della libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifico della storia* della *Società svizzera di storia* (SSS).

L'accesso agli archivi della Confederazione è regolato dalla *Legge federale sull'archiviazione* (Lar) del 26 giugno 1998. Secondo l'articolo 9 (Principio

della libera consultazione e termine di protezione), questi archivi sono accessibili al pubblico, a titolo gratuito, dopo la scadenza di un termine di protezione di 30 anni. Le eccezioni sono definite negli articoli 11 (Proroga del termine di protezione per i dati personali) e 12 (Altre restrizioni alla consultazione). I fondi soggetti a una proroga del termine di protezione da parte del Consiglio federale in base all'articolo 12 sono resi noti ogni anno nell'Allegato 3 (Elenco degli archivi con termine di protezione prorogato) dell'*Ordinanza relativa alla legge federale sull'archiviazione* (OLAr). Nella terza serie dei DDS relativa agli anni 1990–1999, il centro di ricerca Dodis pubblica una selezione di documenti rilevanti alla scadenza del termine di protezione di 30 anni. Ciò richiede ovviamente che i relativi dossier della Confederazione siano consultati durante il termine di protezione. Per il presente volume, relativo all'anno 1992, il centro di ricerca Dodis, conformemente all'articolo 13 della Lar (Consultazione durante il termine di protezione), ha presentato un gran numero di richieste di consultazione indicando che, al momento della loro pubblicazione nella banca dati Dodis il 1° gennaio 2023, molti di questi documenti sarebbero comunque liberamente accessibili. Conformemente all'articolo 13 paragrafo 2 della Lar le autorizzazioni accordate al centro di ricerca Dodis si «applicano alle stesse condizioni a tutti i richiedenti.»

La consultazione di dossier soggetti a protezione «può essere subordinata a oneri e condizioni; segnatamente può essere stabilito che i dati personali vengano resi anonimi», conformemente all'articolo 13 paragrafo 3 della Lar. Dei circa 1700 documenti scelti per la pubblicazione riguardanti l'anno 1992, 47 documenti sottostavano alla condizione della presentazione del manoscritto ai servizi mittenti. Fortunatamente, 46 documenti hanno potuto essere pubblicati nel presente volume o nella banca dati Dodis. Al momento della chiusura redazionale di questo volume, il 14 dicembre 2022, una domanda era ancora in sospeso. Un'eventuale decisione negativa sarà elencata online nel rispettivo elenco all'indirizzo dodis.ch/dds/Larc e riportata nell'appendice del prossimo volume DDS 1993. La pubblicazione di ulteriori 4 documenti provenienti dall'*Archivio di storia contemporanea* di Zurigo (AfZ) e soggetti ad analoghe condizioni è stata accordata integralmente.

Nel seguente elenco sono invece indicati i dossier la cui consultazione è stata negata al centro di ricerca Dodis dalle autorità competenti dei rispettivi Dipartimenti durante la ricerca per il presente volume. Dei 38 dossier negati alla consultazione 6 saranno liberamente consultabili al momento della pubblicazione del presente volume (indicati con †). La negazione della consultazione di questi dossier a pochi mesi dalla loro scadenza suscita interrogativi sul principio della proporzionalità di tali decisioni. A intervalli regolari, il centro di ricerca Dodis riesamina i termini di protezione dei dossier per i quali non ha ottenuto l'accesso. Se resi accessibili, questi dossier vengono analizzati sistematicamente ed eventuali documenti pertinenti selezionati per la pubblicazione nella banca dati Dodis. Inoltre, il centro di ricerca Dodis presenta regolarmente nuove richieste di consultazione in modo da consentire al servizio mittente di verificare se il prolungamento del termine di protezione sia ancora giustificato.

Gli elenchi, costantemente aggiornati, dei dossier che non sono stati resi accessibili al centro di ricerca Dodis e di quelli che sono stati resi accessibili posteriormente e dai quali, se del caso, sono stati pubblicati documenti su Dodis, sono consultabili all'indirizzo internet dodis.ch/dds/Larc.

Stand / État au / Stato: 14.12.2022

Dossier	**Datum des ablehnenden Entscheides** **Date de la décision négative** **Data della decisione negativa**
Bundesversammlung BVers *Assemblée fédérale Ass. féd.* *Assemblea federale AF*	
CH-BAR#E1050.7A#1995/182#223* (421) Protokolle (01.01.1992–30.06.1992)	†24.09.2021
CH-BAR#E1050.7A#1999/272#118* (122) Prüfungsjahr 92 (1993)	24.09.2021
CH-BAR#E1050.7A#1999/272#407* (412) Plenar (1990–1992)	†24.09.2021
CH-BAR#E1050.7A#1999/272#408* (412) Plenar (1992–1993)	24.09.2021
CH-BAR#E1050.7A#1999/272#415* (412) Sektionssitzungen (1992)	†24.09.2021
CH-BAR#E1050.7A#1999/272#432* (421) Plenarprotokolle (1992)	†24.09.2021
Eidgenössisches Departement des Innern EDI *Département fédéral de l'intérieur DFI* *Dipartimento federale dell'interno DFI*	
CH-BAR#E3120C#2005/269#319* (22-01.8) Sicherstellungsakten (1975–1998)	30.10.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#821* (8.34.26) Accords de transit CH–CE (1991–1992)	†23.06.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#1047* (8.43.19) Groupe sur l'énergie et l'environnement (1991–1994)	23.06.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#1646* und CH-BAR#E3363-07#2009/233#1647* (8.60.4) Genève international (1991–1994)	23.06.2020
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD *Département fédéral de justice et police DFJP* *Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP*	
CH-BAR#E4268-06#2014/25#1201* (1-08) TREVI Konferenzen (Teil 1) (1992)	24.02.2022
CH-BAR#E4268-06#2014/25#1202* (1-08) TREVI Konferenzen (Teil 2) (1992)	21.03.2022
CH-BAR#E4268-06#2014/25#3388* (1-27) Schengen 90 EG 92 (1990–1992)	18.06.2020
CH-BAR#E4320C#2001/55#1751* (420) Arbeiterpartei Kurdistan (2175:0) 420/65 (1990–1993)	10.08.2021

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS
Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS

CH-BAR#E5004A#2014/94#1333* (308.222) Sicherheitspolitische Experten SIPOLEX. Band VI: Ausbildungsprogramm 1991/92 (1991–1992)	26.08.2021
CH-BAR#E5004A#2014/94#1338* (308.222) Sicherheitspolitische Experten SIPOLEX. Band VII: Ausbildungsprogramm 1992/93 und 1993/94, Teil 1 (1992–1994)	26.08.2021
CH-BAR#E5004A#2014/244#11* (027.29-006) Zusammenarbeit Untergruppe Nachrichtendienst UG ND mit Eidgenössischem Departement für auswärtige Angelegenheiten (1990–1994)	29.03.2022
CH-BAR#E5004A#2014/244#17* (094.29-001) Verteidigungsattaché-Dispositive (1990–1997)	19.08.2020
CH-BAR#E5004A#2014/244#132* (340.2-005) Eidgenössische Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampflugzeuge (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee GSoA Initiave)» (1992)	29.03.2022
CH-BAR#E5004A#2014/244#133* (340.2-005) Eidgenössische Volksinitiative «für eine Schweiz ohne neue Kampflugzeuge (Gruppe für eine Schweiz ohne Armee GSoA Initiave)» Handakten des Departementschefs (1992–1993)	29.03.2022
CH-BAR#E5004A#2015/10#74* (092.224) Auslandbesuche des Kommandanten der Flieger- und -abwehrtruppen Kdt FF Trp (1992–1997)	23.12.2021
CH-BAR#E5004A#2015/10#77* (092.228-008) Auslandbesuche von Oberfeldarzt Eichenberger (1990–1995)	23.12.2021
CH-BAR#E5004A#2015/10#95* (112.33) 91.080 Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission: Frühwarnung und Führung im Bereiche Luftverteidigung (1992–1996)	04.08.2022
CH-BAR#E5004A#2015/10#135* (122.2) Militärdelegation des Bundesrates (1990–1992)	29.03.2022
CH-BAR#E5004A#2015/10#136* (122.30) Institutionelle Massnahmen im Bereich Sicherheitspolitik (1992–1994)	29.03.2022
CH-BAR#E5007-01#2014/115#165* (027.09-007) Tätigkeit des Nachrichtendienstes von 1960–1999 in Südafrika. Administrativuntersuchung von Professor Rainer Schweizer: Akten des Prozesses gegen Wouter Basson. Ordner 24 (1989–1993)	08.11.2022
CH-BAR#E5007-01#2014/115#166* (027.09-007) Tätigkeit des Nachrichtendienstes von 1960–1999 in Südafrika. Administrativuntersuchung von Professor Rainer Schweizer: Militärattachés der südafrikanischen Botschaft. Schachtel 20: Akten des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport für die Geschäftsprüfungsdelegation (1990–1998)	08.11.2022
CH-BAR#E5007-01#2014/115#170* (027.09-007) Tätigkeit des Nachrichtendienstes von 1960–1999 in Südafrika. Administrativuntersuchung von Professor Rainer Schweizer: Diverse Korrespondenz zu Kontakten zwischen der Schweiz und Südafrika. Schachtel 20: Akten des Departements für die Geschäftsprüfungsdelegation (1990–2000)	08.11.2022
CH-BAR#E5007-01#2014/115#173* (027.09-007) Tätigkeit des Nachrichtendienstes von 1960–1999 in Südafrika. Administrativuntersuchung von Professor Rainer Schweizer: Reisebericht Südafrika und Ägypten. Schachtel 20: Akten des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport für die Geschäftsprüfungsdelegation (1978–2001)	08.11.2022

CH-BAR#E5007-01#2014/115#174* (027.09-007) Tätigkeit des Nachrichtendienstes von 1960–1999 in Südafrika. Administrativuntersuchung von Professor Rainer Schweizer: Besuche beider Länder in beiden Ländern. Schachtel 20: Akten des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport für die Geschäftsprüfungsdelegation (1980–2001)	08.11.2022
CH-BAR#E5360A#2009/125#846* (89) Verschiedenes. Darin: Blauhelme, SUNMOC 1992 (1989–1992)	†04.08.2022
CH-BAR#E5560D#2003/350#2124* (912) Genfer Abrüstungskonferenz (1990–1992)	07.09.2021
CH-BAR#E5560D#2003/350#2133* (912) UNTAG GANUPT= Namibia (1990–1994)	07.09.2021
CH-BAR#E5560D#2003/350#2145* (912) UNSCOM Irak CW-Inspektoren (1991–1996)	07.09.2021
CH-BAE#E5560D#2003/350#2148* (912) Militärbeobachterkurse – SUNMOC (1992–1996)	07.09.2021 04.08.2022

Depositen und Schenkungen
Dépôts et donations
Depositi e donazioni

J1.301 Probst Raymond (1919–2001)*

CH-BAR#J1.301#2002/197#678* Briefwechsel mit Mavriks Vulfsons (I.Teil) (1990–1996)	13.01.2021

J1.328 Brunner Edouard (1932–2007)*

CH-BAR#J1.328#2003/2#8* (4) Unterlagen zum Hotel Reitz in Madrid, Notiz für den Generalsekretär (1991–1997)	20.04.2021
CH-BAR#J1.328#2003/2#9* (4) Korrespondenz von und an E. Brunner (1989–1993)	20.04.2021

Der Bundesrat des Jahres 1992 am 4. Dezember 1991 anlässlich seiner Vereidigung im Anschluss an die Gesamterneuerungswahl im Nationalratssaal. Von links: die Bundesräte Stich, Delamuraz, Koller und Cotti, Bundespräsident Felber, die Bundesräte Ogi und Villiger sowie Bundeskanzler Couchepin, dodis.ch/63377 (CH-SNM LM-179804.3).

Bundesrat / Conseil fédéral / Consiglio federale

Président de la Confédération	René Felber (PS, Neuchâtel)	EDA / DFAE
Vizepräsident des Bundesrats	Adolf Ogi (SVP, Bern)	EVED / DFTCE
Bundesrat	Otto Stich (SP, Solothurn)	EFD / DFF
Conseiller fédéral	Jean-Pascal Delamuraz (PRD, Vaud)	EVD / DFEP
Bundesrat	Arnold Koller (CVP, Appenzell Innerrh.)	EJPD / DFJP / DFGP
Consigliere federale	Flavio Cotti (PPD, Ticino)	EDI / DFI
Bundesrat	Kaspar Villiger (FDP, Luzern)	EMD / DMF

Bundeskanzlei / Chancellerie fédérale / Cancelleria federale

Chancelier fédéral 1991–1999	François Couchepin (PRD, Valais)	BK / ChF / Caf
Vicecancelliere 1981–2005	Achille Casanova	BK / ChF / Caf
Vizekanzlerin 1991–2005	Hanna Muralt Müller	BK / ChF / Caf

Staatssekretäre / Sécretaires d'État / Segretari di Stato

Staatssekretär 1986–1998	Franz Blankart	EVD / DFEP
Staatssekretär 1989–29.2.1992	Klaus Jacobi	EDA / DFAE
Staatssekretär 1.3.1992–1999	Jakob Kellenberger	EDA / DFAE
Staatssekretär 1.3.1992–1997	Heinrich Ursprung	EDI / DFI

Diplomatische Dokumente der Schweiz
Documents diplomatiques suisses
Documenti diplomatici svizzeri

1992

Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* ist das Kernstück der Grundlagenforschung zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen. Sie enthält zahlreiche Querverweise zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und Orten in der Datenbank Dodis. Band 1992 beleuchtet den negativen Ausgang der Volksabstimmung über den EWR, den Umweltgipfel von Rio, die Entwicklungen in Osteuropa und die Neutralitätsfrage im neuen sicherheitspolitischen Umfeld.

L'édition des *Documents diplomatiques suisses* est la pierre angulaire de la recherche fondamentale sur les relations extérieures de la Suisse. Elle renvoie vers de nombreux autres documents, thématiques, personnes, organisations et lieux de la base de données Dodis. Le volume 1992 donne à voir l'issue négative de la votation populaire sur l'EEE, le Sommet de la Terre de Rio, les développements en Europe de l'Est ainsi que la question de la neutralité dans le nouveau contexte de politique de sécurité.

L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* costituisce il nucleo della ricerca fondamentale sulla storia delle relazioni estere della Svizzera. Il presente volume contiene numerosi rimandi ad altri documenti, temi, persone, organizzazioni e luoghi accessibili tramite la banca dati Dodis. Il volume 1992 evidenzia l'esito negativo del referendum relativo allo SEE, il Vertice della Terra di Rio, gli sviluppi nell'Europa dell'Est e la questione della neutralità nel mutato contesto della politica di sicurezza.

Dodis

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften
Académie suisse des sciences humaines et sociales
Accademia svizzera di scienze umane e sociali
Academia svizra da scienzas umanas e socialas
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences

ISBN 978-3-907261-12-5

OPEN science