Diplomatische Dokumente der Schweiz
Documents diplomatiques suisses
Documenti diplomatici svizzeri

1994

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

1994

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. em. 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

Dr. Beat Immenhauser, Generalsekretär der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW)

Prof. em. 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 978-3-907261-40-8 (Hardcover)
ISBN 978-3-907261-41-5 (Softcover)
ISBN 978-3-907261-42-2 (.pdf)
ISBN 978-3-907261-43-9 (.epub)
ISBN 978-3-907261-44-6 (.mobi)
DOI https://doi.org/10.5907/DDS-1994

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

Titelbild: Anlässlich der bevorstehenden Volksabstimmung verteidigt Bundespräsident Otto Stich am 16. September 1994 in der Fernsehsendung «Arena» die Vorlage zum Beitritt der Schweiz zur UNO-Antirassismuskonvention. (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-1994

2025, 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 X
Prefazione XIII

II. Editorische Notiz XVI
Note éditoriale XX
Introduzione editoriale XXIV

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 361

Abkürzungen / Abréviations / Abbreviazioni 361

Thematisches Verzeichnis / Table méthodique / Tavola metodica 362

Verzeichnis der benutzten Dossiers / Liste des dossiers utilisés
Elenco dei dossier utilizzati 362

Register / Index / Indici 363

Personen / Personnes / Persone 363

Körperschaften / Organisations / Organizzazioni 363

Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques
Denominazioni geografiche 363

Zugang zum Archivgut / Accès aux archives / Accesso agli archivi 364

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 Direktor der Forschungsstelle 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 steigt die Anzahl digital verfügbarer Quellen massiv. 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 sowie durch die Herstellung von unterschiedlichen Tools und Etablierung von Standards 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. Mittlerweile konnten bereits 21 Bände erfolgreich publiziert werden. Kürzere Forschungsbeiträge 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. Die grosse Wertschätzung für unsere Forschungen, die wir immer wieder erfahren dürfen, 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.

Der vorliegende Band zum Jahr 1994 erscheint pünktlich zum Jahresanfang 2025, zeitgleich mit der breiten Öffnung der Archivbestände des Bundes nach Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist. Dieses ehrgeizige Ziel wäre ohne den ausserordentlichen Einsatz aller Mitglieder der Forschungsstelle nicht möglich gewesen. Für das gemeinsam geteilte Vergnügen wissenschaftlicher Erkenntnis danken wir herzlich den 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. Christiane Sibille und Tobias Steiner treiben mit dem Projekt Metagrid die Online-Vernetzung von geisteswissenschaftlichen Ressourcen national wie international substanziell voran. Tatkräftige Unterstützung für die Forschungsstelle kam von den wissenschaftlichen Hilfskräften Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang und Marion Wagnières. Eine wichtige und wertvolle Ergänzung der Forschungsstelle bildeten die Praktikantinnen und Praktikanten aus den schweizerischen Universitäten sowie die grosse Equipe von Zivildienstleistenden, denen wir allen herzlich für ihren Einsatz danken: Jan Ackermann, Carmine Albisetti, Cyrill Balsiger, Tobias Bürgi, Elia di Pietro, Julian Gerber, Martin Giger, Linus Graber, Nils Kessler, Luca Kummer, Elias Küng, Louis Marchand, Diawartou M'baye, Giacomo Morisoli, Niklas Prescher, Florian Ravasi, Gion Rubitschung, Yael Schiess, Julian Spörri, Dominic von Bergen und Joel Wehrle. Gleichzeitig freuen wir uns, dass diese zahlreichen in der Forschungsstelle Dodis geleisteten Arbeitseinsätze auch einen erfolgreichen Beitrag zur wissenschaftlichen Nachwuchsför-

derung darstellen, der sich nicht zuletzt in einer Vielzahl von wissenschaftlichen Qualifikationsarbeiten an unterschiedlichen Universitäten manifestiert.

Schliesslich gilt unser Dank den Institutionen, welche die Forschungsstelle Dodis finanziell tragen und logistisch unterstützen. Insbesondere danken wir der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, namentlich dem Generalsekretariat unter der Leitung von Beat Immenhauser und Lea Haller, dem Schweizerischen Bundesarchiv, insbesondere dessen Direktor Philippe Künzler und dem Leiter der Abteilung Informationszugang Stefan Nellen, sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, vertreten durch Generalsekretär Markus Seiler und Elena Wildi-Ballabio, Chefin Stab des Generalsekretariats. Der wissenschaftliche Beirat hat die Forschungsstelle bei allen neuen Projekten, Initiativen und technischen Innovationen dezidiert unterstützt und angespornt, auf dem eingeschlagenen Weg fortzuschreiten. Möge dieser pünktlich zur Öffnung der Archive erschienene Band ihr Vertrauen in das Projekt bestätigen und zur weiteren Unterstützung visionärer Ziele beitragen.

Bern, Dezember 2024

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 mondiale.

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 suisses, 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 du centre de 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 fait qu'augmenter massivement. 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 ainsi qu'à la production de différents outils et à l'établissement de normes, 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. 21 volumes ont déjà été publiés avec succès dans cette série. 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. Le constat de l'intérêt suscité par nos recherches nous incite à poursuivre activement le projet afin de rendre l'interconnexion globale de la Suisse analytiquement tangible et accessible à une lecture critique par le biais de la documentation des processus d'interdépendance transfrontaliers.

Le présent volume consacré à l'année 1994 paraîtra à temps pour le début de l'année 2025, en même temps que l'ouverture à grande échelle des fonds d'archives de la Confédération après l'expiration du délai de protection de 30 ans. Cet objectif ambitieux n'aurait pas été possible sans l'engagement exceptionnel de tous les membres du centre de recherche. Pour le plaisir partagé de la connaissance scientifique, nous remercions chaleureusement nos collègues de longue date Thomas Bürgisser et Yves Steiner ainsi que les chercheuses et chercheurs Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Jonas Hirschi, Mattia Mahon et Dominik Matter. Sans l'engagement infatigable de Maurizio Rossi et de Lena Heizmann, le potentiel d'innovation technique du centre de recherche, avec sa multitude de systèmes et de technologies différentes, ne pourrait guère être exploité de la sorte. Avec le projet Metagrid, Christiane Sibille et Tobias Steiner font avancer de manière substantielle la mise en réseau en ligne des ressources en sciences humaines au niveau national et international. En outre, le centre de recherche a bénéficié du soutien actif des assistantes et assistants scientifiques Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang et Marion Wagnières. Les stagiaires des universités suisses ainsi que la grande équipe de civilistes, que nous remercions tous chaleureusement pour leur engagement, ont constitué un complément important et précieux du centre de recherche: Jan Ackermann, Carmine Albisetti, Cyrill Balsiger, Tobias Bürgi, Elia di Pietro, Julian Gerber, Martin Giger, Linus Graber, Nils Kessler, Luca Kummer, Elias

Küng, Louis Marchand, Diawartou M'baye, Giacomo Morisoli, Niklas Prescher, Florian Ravasi, Gion Rubitschung, Yael Schiess, Julian Spörri, Dominic von Bergen et Joel Wehrle. Nous sommes heureux de constater que ces nombreuses missions effectuées au sein du centre de recherche Dodis constituent également une contribution réussie à l'encouragement de la relève scientifique, qui se manifeste notamment par un grand nombre de travaux scientifique dans différentes universités.

Enfin, nous remercions les institutions qui soutiennent financièrement et logistiquement le centre de recherche Dodis. Nous remercions en particulier l'Académie suisse des sciences humaines et sociales, notamment son secrétariat général dirigé par Beat Immenhauser et Lea Haller, les Archives fédérales suisses, en particulier leur directeur Philippe Künzler et le chef de la division de l'accès à l'information Stefan Nellen, ainsi que le Département fédéral des affaires étrangères, représenté par le secrétaire général Markus Seiler et la cheffe de l'État-major du secrétariat général Elena Wildi-Ballabio. Le comité scientifique a résolument soutenu le centre de recherche dans tous ses nouveaux projets, ses initiatives et innovations techniques et l'a incité à poursuivre sur la voie qu'il a choisie. Puisse ce volume, publié à temps pour l'ouverture des archives, confirmer leur confiance dans le projet et contribuer à soutenir davantage d'objectifs visionnaires.

Berne, Décembre 2024

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 una riflessione su nuovi temi finora poco presenti nel dibattito pubblico, offrendo così spunti di riflessione riguardanti l'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 immediato ai documenti, consecutivo alla scadenza del termine legale di protezione trentennale, Dodis definisce un nuovo standard internazionale. La pubblicazione tempestiva dei documenti crea un'attualità storiografica ad oggi ineguagliata, che intende ispirare e promuovere nuove ricerche sulla storia contemporanea. Oltre al volume in costante crescita 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. Questa massiccia espansione fa anche aumentare l'importanza della selezione dei documenti: nei testi introduttivi e nelle appendici, il direttore del centro di ricerca fornisce tutte le informazioni necessarie per garantire la trasparenza della selezione effettuata.

Con la digitalizzazione di massa dei fondi analogici e l'imminente incremento delle fonti già create elettronicamente, la quantità di documenti per la ricerca storica digitalmente accessibili aumenta massicciamente. Tanto più rilevante 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 Dodis messo in atto negli ultimi anni, come pure grazie alla creazione di numerose applicazioni e alla definizione di standard, il centro di ricerca ha assunto un ruolo trainante nell'ambito del gruppo internazionale degli editori di documenti diplomatici.

Quanto incisivo 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. Ad oggi sono già stati pubblicati con successo 21 volumi. 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 online dei documenti, il miglioramento costante della banca dati Dodis, 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 pure 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. Il grande apprezzamento per le nostre ricerche, che riscontriamo di continuo, ci sprona a proseguire attivamente il progetto: il nostro scopo è di documentare i processi di interdipendenza transfrontaliera per rendere tangibile – in modo analitico e offrendone una lettura critica – la connessione globale della Svizzera.

Il presente volume sul 1994 appare puntualmente per l'inizio dell'anno 2025, in concomitanza con l'apertura al pubblico dei fondi d'archivio della Confederazione, allo scadere del termine legale di protezione di 30 anni. Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo sarebbe impensabile senza l'impegno straordinario di tutti i membri del centro di ricerca. Ringraziamo di cuore i colleghi di lunga data Thomas Bürgisser e Yves Steiner, come pure le ricercatrici e i ricercatori Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Jonas Hirschi, Mattia Mahon e Dominik Matter, per il piacere comune nel condividere i risultati della ricerca scientifica. Senza la dedizione instancabile di Maurizio Rossi e Lena Heizmann, il potenziale innovativo del centro di ricerca, con la sua moltitudine di sistemi informatici e di tecnologie diversi, non sarebbe stato sfruttato pienamente. Christiane Sibille e Tobias Steiner, con il progetto Metagrid, stanno facendo progredire in modo decisivo l'interconnessione digitale delle risorse umanistiche a livello nazionale e internazionale. Gli assistenti di ricerca Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang e Marion Wagnières hanno fornito un contributo imprescindibile al centro di ricerca. Un aiuto prezioso ci è poi stato dato dalle stagisti e dagli stagisti provenienti dalle varie università svizzere come pure dai numerosi civilisti, ai quali desideriamo esprimere i nostri ringraziamenti più sinceri per l'impegno profuso: Jan Ackermann, Carmine Albisetti, Cyrill Balsiger, Tobias Bürgi, Elia di Pietro, Julian Gerber, Martin Giger, Linus Graber, Nils Kessler, Luca Kummer, Elias Küng, Louis Marchand, Diawartou M'baye, Giacomo Morisoli, Niklas Prescher, Florian Ravasi, Gion Rubitschung, Yael Schiess, Julian Spörri, Dominic von Bergen e Joel Wehrle. Ci rallegriamo peraltro che i molteplici incarichi di lavoro al centro di ricerca Dodis contribuiscano a

promuovere una nuova generazione di ricercatrici e ricercatori, come testimonia, tra l'altro, il numero cospicuo di tesi sostenuto nelle varie università.

Desideriamo infine ringraziare le istituzioni che finanziano il centro di ricerca Dodis o che gli offrono sostegno logistico. Il nostro grazie va in particolare all'Accademia svizzera delle scienze umane e sociali – segnatamente il segretariato generale diretto da Beat Immenhauser e Lea Haller; all'Archivio federale svizzero, in particolare al direttore Philippe Künzler e al capo della divisione accesso all'informazione Stefan Nellen; al Dipartimento federale degli affari esteri, rappresentato dal segretario generale Markus Seiler e dalla capa dello stato maggiore della segreteria generale Elena Wildi-Ballabio. Il comitato scientifico ha sostenuto con convinzione il centro di ricerca in tutti i nuovi progetti, le iniziative e le innovazioni tecniche, spronandoci a proseguire sulla via intrapresa. Possa questo volume, puntualmente pubblicato in occasione dell'apertura degli archivi, confermare la loro fiducia nel progetto e contribuire al sostegno ulteriore dei nostri obiettivi visionari.

Berna, dicembre 2024

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 (a+). 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 durch das Parlament 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 Geschichte der Schweiz. Der vorliegende Band zum Jahr 1994 setzt die dritte Serie der DDS über die Jahre 1990–1999 fort. Die Dokumente werden zeitnah an der Öffnung der Archivbestände, entlang der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut des Bundes, publiziert. Damit dient das Editionsprojekt als Kompass und zugleich als Katalysator für weitere Recherchen und verleiht der zeithistorischen Forschung entscheidende Impulse.

In unterschiedlichen Funktionen und Anbindungen besteht die Forschungsstelle Dodis zurzeit aus mehr als 20 Personen: einem Dutzend Historikerinnen und Historikern sowie vier assoziierten Forschenden, unterstützt von zahlreichen wissenschaftlichen Hilfskräften, Studierenden, Praktikantinnen und Praktikanten sowie 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 Open-Access-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.

Selektion der Dokumente

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 aus Politik, Diplomatie und Verwaltung 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 internationalen Vorgänge ausgewählt.

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 Auslese verschiedener Aspekte zu illustrieren. Ausgewählt werden deshalb vornehmlich Dokumente, die für die Schweiz massgebliche aussenpolitische Ereignisse reflektieren; 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 darlegen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen etc., die für das Verständnis von Entscheidungsprozessen zentral sind.

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, welcher insbesondere weitere digitale Informationen der Datenbank Dodis und des Schweizerischen Bundesarchivs vernetzt. Für das nun vorliegend erforschte Jahr 1994 wurden aus den zahlreichen konsultierten Beständen 62 Dokumente in den Band und weitere rund 1700 Dokumente in die Datenbank Dodis aufgenommen.

Während in den DDS-Bänden vornehmlich Überblicksdokumente präsentiert werden, finden sich in den Anmerkungen Hinweise auf weitere, respektive weiterführende Dokumente zu einzelnen Aspekten oder verwandten Themen in der Datenbank Dodis. Der Band wird somit auch zur unerlässlichen Orientierungshilfe in der zunehmenden Fülle von Informationen der Datenbank. Die Permalinks im wissenschaftlichen Apparat verweisen auf Dokumente und Themen. Diese erleichtern die Konsultation der Datenbank und führen zu weiteren Angaben zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen: Klassische Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch.

Die ausgewählten Dokumente zum Jahr 1994 stammen mehrheitlich 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, womit praktisch alle Departemente und Amtsstellen direkt oder indirekt von aussenpolitischen Fragestellungen betroffen sind. Darüber hinaus spiegeln sich in der Aussenpolitik die nach dem Zweiten Weltkrieg vermehrt eingeforderte parlamentarische Mitwirkung,

die direktdemokratische Rückkoppelung aussenpolitischer Grundsatzentscheide in Volk und Ständen, die «kleine Aussenpolitik» der Kantone und nicht zuletzt die faktisch alle Bereiche staatlichen Handelns ergreifende transnationale Verflechtung. Demzufolge gehen die «diplomatischen Dokumente» bei weitem nicht allein aus den Beständen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten hervor. Ein beachtlicher Teil der Akten stammt von der Regierung selbst – so die von der Bundeskanzlei erstellten Sitzungsprotokolle und Beschlüsse des Bundesrats –, von den verschiedenen Departementen und 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 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. Im Sinne der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit ihrer Forschungen listet die Forschungsstelle Dodis unter *Zugang zum Archivgut* im *Appendix* alle Dossiers auf, die sie aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht konsultieren konnte, sowie alle Dokumente, die sie nicht publizieren durfte. 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.

Editorische Praktiken

Im Dokumententeil richtet sich die Struktur des Bandes nach den international geltenden, klassischen Grundsätzen der Edition 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.

Die Transkriptionen erfolgen nach den Standards der Text Encoding Initiative (TEI) und sind gemäss den FAIR Guiding Principles aufbereitet (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Sie können im Internet im HTML-Format konsultiert oder im maschinenlesbaren XML-Format heruntergeladen und weiterverwendet werden. Im Allgemeinen sind die Transkriptionen der Dokumente im Band vollständig abgedruckt und die Faksimiles in der Datenbank Dodis in ganzer Länge konsultierbar. 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, Berichten, aber auch Protokollen von Debatten unterschiedlicher Gremien, die sonst ihrer Länge wegen kaum Eingang in vergleichbare Akteneditionen finden. Auszüge und weggekürzte Textpassagen sind durch Auslassungszeichen in eckigen Klammern gekennzeichnet

und mit einer Anmerkung versehen. Anrede- und Grussformeln werden – unter Ausnahme editionswürdiger Besonderheiten – stillschweigend weggelassen.

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 Quellentext (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb der Transkription gibt originale Hervorhebungen an (Zwischentitel, Unterstreichungen, Sperrungen, etc.). Eingriffe der Herausgebenden in den Dokumenten sind kursiv in eckige Klammern gesetzt. Orthografie und Interpunktion werden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht.

Der Kopf der edierten Dokumente enthält den Permalink (z. B. dodis.ch/65843) 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, dringend, etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf welches 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. In der Datenbank Dodis werden allfällige weitere Fundorte des Dokuments angegeben. Zusätzlich zu den Archivsignaturen werden auch die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. o.713.22), 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 an sprachlichen Formen und Quellenbegriffen in ihrem historischen Entstehungskontext.

Soweit möglich, werden Dokumente, die in den veröffentlichten Transkriptionen erwähnt sind, im wissenschaftlichen Apparat 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 (Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch) verbinden. So gruppiert ein thematisches Verzeichnis die Dokumente nach den Themenschwerpunkten des Jahres 1994, 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.

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 (a+). 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 par le Parlement est assuré à travers l'arrêté fédéral sur les crédits pour les institutions chargées d'encourager la recherche.

L'édition *Documents diplomatiques suisses* (DDS) est une contribution à la recherche fondamentale sur l'histoire de la Suisse. Le présent volume sur l'année 1994 poursuit la troisième série des DDS consacrée aux années 1990–1999. Les documents sont 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. Le projet d'édition sert ainsi de boussole comme de catalyseur pour d'autres recherches et donne des impulsions décisives à la recherche en histoire contemporaine.

Avec des fonctions et des rattachements différents, le centre de recherche Dodis est actuellement composé de plus de 20 personnes: une douzaine d'historiennes et d'historiens ainsi que quatre chercheuses et chercheurs associés, aidés par un nombre généreux d'assistantes et d'assistants scientifiques, d'étudiantes et d'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 essentielles, mais également pour assurer la promotion de la relève. La publication en libre accès 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.

Sélection des documents

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 de la politique, de la diplomatie et de l'administration ont

fait face. Les thèmes, les problématiques – et par conséquent les documents qui les reflètent – sont retenus en fonction de leur importance par rapport à l'ensemble des processus historiques internationaux étudiés par le centre de recherche.

Le projet de recherche a pour objectif de produire une documentation large et caractéristique – mais en aucun cas exhaustive – des 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 reflètent des événements de politique extérieure déterminants pour la Suisse, qui permettent d'en saisir l'orientation générale 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 de processus de prise de décision.

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, qui se prête de manière particulièrement paradigmatique à l'illustration d'une problématique, est transcrite dans les volumes de la série des DDS. Elle est accompagnée d'un appareil critique approfondi, qui met notamment en réseau d'autres informations numériques de la banque de données Dodis et des Archives fédérales suisses. Pour l'année 1994, 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 du nombre croissant d'informations contenues dans la base de données. Les permaliens dans l'appareil critique renvoient à des documents et à des thématiques. Ils facilitent la consultation de la base de données et mènent à des informations supplémentaires sur les personnes, les organisations et les noms géographiques: l'édition imprimées et la base de données se complètent donc de manière symbiotique.

Les documents sélectionnés pour l'année 1994 proviennent pour la plupart 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 de sorte que pratiquement tous les départements et les unités administratives sont, directement ou indirectement, en prise avec des questions de politique extérieure. En outre, la politique extérieure reflète la participation parlementaire de plus en plus exigée après la Seconde Guerre mondiale, l'écho de la démocratie directe dans le peuple et les cantons pour les décisions de principe en matière de politique extérieure, la «petite politique étrangère» des cantons et, enfin, l'interdépendance

transnationale qui touche de fait tous les domaines de l'action étatique. Par conséquent, les «documents diplomatiques» ne proviennent 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 des décisions du Conseil fédéral, établis par la Chancellerie fédérale –, 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 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. À des fins de vérification scientifique de ses travaux, le centre de recherche Dodis liste sous *Accès aux archives,* dans l'*appendice,* tous les dossiers qu'il n'a pas pu consulter en raison des dispositions légales en vigueur, ainsi que tous les documents qu'il n'a pas été autorisé à publier. 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 déposées et la suite qui leur a été donnée.

Pratiques éditoriales

La structure 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 sont effectuées selon les normes de la Text Encoding Initiative (TEI) et sont préparées conformément aux FAIR Guiding Principles (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Elles peuvent être consultées sur internet au format HTML, ou téléchargées puis utilisées au format interopérable XML. Les transcriptions des documents sont en principe imprimées intégralement dans le volume et les facsimilés sont consultables dans la base de données Dodis. 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 mais également 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 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.

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 de la source, 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 dans la transcription 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/65843), 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, urgent, 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 du 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 entre crochets ont été édités par la rédaction.

La première note de bas de page de chaque document indique le fonds d'archives par sa cote. Les autres localisations éventuelles du document sont indiquées dans la base de données Dodis. 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. o.713.22), 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 de document, tel que son 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, tout en respectant également les formes linguistiques et la terminologie originale des sources dans leur contexte historique de production.

Dans la mesure du possible, les documents mentionnés dans les transcriptions publiées sont référencés dans l'appareil critique. 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 (allemand, français, italien et anglais). Ainsi, une table méthodique regroupe les documents en fonction des axes thématiques de 1994, 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.

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 (a+). L'istituto, quale progetto di libera ricerca, opera sotto il patronato della Società svizzera di storia (SSS). Dodis gode inoltre del sostegno dell'Archivio federale svizzero (AFS) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il suo finanziamento parlamentare 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 della Svizzera. L'attuale volume, dedicato all'anno 1994, 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. Il progetto editoriale funge quindi da bussola e da catalizzatore per ulteriori ricerche e dà un impulso decisivo alla ricerca storica contemporanea.

Il centro di ricerca Dodis è attualmente composto da più di 20 persone con varie funzioni e affiliazioni: una dozzina di storiche e storici, coadiuvati da assistenti di ricerca, studentesse e studenti, persone in formazione o che prestano servizio civile, reclutate e reclutati nelle 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, tutti ad accesso libero, 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.

Selezione dei documenti

L'obiettivo dell'edizione, che sottende un ampio e sistematico studio dei fondi conservati nell'Archivio federale svizzero, è la pubblicazione di una selezione di documenti in grado di coprire tutti gli ambiti più rilevanti della politica estera

svizzera e di restituire in modo esemplare le maggiori questioni e gli interrogativi dei principali attrici e attori della politica, della diplomazia e dell'amministrazione. I temi e le problematiche – e di conseguenza i documenti che li illustrano – vengono selezionati in base alla loro importanza relativa rispetto alla globalità dei processi internazionali analizzati dal centro di ricerca.

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, documenti che riflettono eventi di politica estera decisivi per la Svizzera o che rivelano l'orientamento generale della politica estera svizzera; 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.

I documenti selezionati sono sottoposti a una rigorosa analisi critica e sono messi a disposizione, sotto forma di facsimile corredati di tutti i metadati pertinenti, nella banca dati online 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 – trascritta per i volumi della serie DDS e corredata di un apparato critico accurato che associa ulteriori informazioni digitali provenienti dalla banca dati Dodis e dall'Archivio federale svizzero. Dopo approfondite ricerche in numerosi fondi d'archivio, per l'anno 1994 sono stati pubblicati circa 1700 documenti nella banca dati Dodis e 62 documenti nel presente volume.

I volumi dei DDS presentano 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. I permalink riportati nelle note conducono inoltre verso ulteriori informazioni riguardanti persone, organizzazioni e luoghi: l'edizione a stampa e la banca dati si completano così a vicenda in modo simbiotico.

La maggior parte dei documenti selezionati per l'anno 1994 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 si basa sul principio della collegialità, tutte le questioni di una certa portata vengono prese dal Consiglio federale in corpore. Così, di fatto, tutti i dipartimenti e i relativi uffici federali sono toccati, direttamente o indirettamente, da questioni legate alla politica estera. Nella politica estera si riflette peraltro il maggior coinvolgimento del parlamento richiesto dopo la Seconda guerra mondiale, il riscontro democratico diretto delle decisioni

fondamentali di politica estera tra il popolo e nei Cantoni, la «piccola politica estera» dei Cantoni e, non da ultimo, l'interdipendenza transnazionale che concerne, di fatto, tutti i settori dell'azione statale. Di conseguenza, i «documenti diplomatici» non provengono esclusivamente dai fondi del Dipartimento federale degli affari esteri. Una parte non trascurabile dei documenti proviene dal governo stesso – ad esempio i verbali delle sedute e le decisioni del Consiglio federale redatti dalla Cancelleria federale –, dai vari dipartimenti con i relativi uffici, nonché da varie delegazioni o missioni speciali e, non da ultimo, 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.

I Documenti diplomatici svizzeri sono un progetto di ricerca indipendente. Perciò, per quanto riguarda l'accesso al materiale d'archivio della Confederazione, i collaboratori del centro di ricerca sono soggetti alle stesse disposizioni legali di tutti gli altri ricercatrici e 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). Al fine di garantire la verificabilità scientifica della propria ricerca, il centro di ricerca Dodis elenca nell'appendice *Accesso agli archivi* tutti i dossier che non ha potuto consultare a causa delle disposizioni di legge applicabili, nonché tutti i documenti che non ha potuto pubblicare. Sempre nell'*appendice* si trovano dettagliate indicazioni sulle basi legali rilevanti per la ricerca storica come pure precise informazioni sulle richieste di consultazione effettuate per fondi non accessibili e sulle risposte ottenute.

Prassi editoriale

Nella parte riservata ai documenti, la struttura del volume si basa sui classici principi dell'edizione 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.

Le trascrizioni sono eseguite secondo gli standard della Text Encoding Initiative (TEI) e sono preparate in conformità con i principi guida FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Possono quindi essere consultate su internet nel formato HTML oppure scaricate e utilizzate in formato XML leggibile automaticamente dal computer. In linea di massima, i documenti trascritti nel volume sono pubblicati integralmente e i facsimile presenti nella banca dati Dodis sono consultabili nella loro interezza. 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 – come, per esempio, rapporti, ma anche protocolli e dibattiti – che altrimenti, per la loro ampiezza, non troverebbero posto in un'edizione di documenti. I passi soppressi sono 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; fanno eccezione espressioni particolari meritevoli di essere pubblicate.

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 in modo chiaro dal testo del documento stesso (che è in carattere tondo) per l'uso del *corsivo*; nella trascrizione, il *corsivo* restituisce anche i passi evidenziati nel documento originale (sottotitoli, sottolineature, scritture allargate, ecc.). 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/65843) per il reperimento del facsimile e dei metadati nella banca dati Dodis, il titolo redazionale, il titolo del documento, l'eventuale grado di classificazione o di urgenza del documento (confidenziale, urgente, etc.), 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. Nella banca dati Dodis sono precisate eventuali altre provenienze del documento. Oltre alle segnature vengono indicati anche i numeri d'ordine dei dossier (*Aktenzeichen*), così come appaiono negli inventari (p. es. o.713.22). 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.

Nella misura del possibile, i documenti citati nelle trascrizioni qui pubblicate sono indicizzati nell'apparato critico. 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 (tedesco, francese, italiano, inglese). Una *tavola metodica* non solo riunisce e raggruppa i documenti per l'anno 1994 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.

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/7-1

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/7-1

Questa introduzione è disponibile anche come articolo della rivista *Saggi di Dodis* in tedesco, francese, italiano e inglese.
Scaricare da dodis.ch/saggi/7-1

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/7-1

Verflechtungen zwischen Innen- und Aussenpolitik. Diplomatische Dokumente der Schweiz 1994

Aux croisements de la politique intérieure et étrangère. Documents diplomatiques suisses 1994

Gli intrecci tra politica interna ed estera. Documenti diplomatici svizzeri 1994

Entanglements between domestic and foreign policy. Diplomatic Documents of Switzerland 1994

Einleitung

Die schweizerische Aussenpolitik muss mit dem Volk rechnen. Das Jahr 1994 führte der Regierung und dem Parlament eindrücklich vor Augen, dass die Ablehnung des EWR-Vertrags durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 6. Dezember 1992 kein Einzelfall bleiben sollte. Vermehrt opponierten verschiedene Strömungen innerhalb der Bevölkerung mit den Mitteln der direkten Demokratie gegen die internationale Ausrichtung der Schweizer Regierung. Am 20. Februar 1994 nahmen Volk und Stände gegen den Widerstand von Bundesrat und Parlament die sogenannte Alpen-Initiative an. Deren Umsetzung drohte zu einem strategisch sehr ungünstigen Zeitpunkt den gegenüber der Europäischen Union (EU) erzielten Verhandlungserfolg im zentralen Verkehrsdossier zunichtezumachen. Am 12. Juni folgte der nächste Schlag. Alle drei eidgenössischen Vorlagen scheiterten an der Urne: Sowohl der Kulturförderungsartikel als auch die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer wurden abgelehnt. Mit dem erfolgreichen Referendum gegen das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen stemmte sich der Souverän nicht nur gegen die Aufstellung eines schweizerischen Blauhelm-Bataillons für die Vereinten Nationen (UNO). Insgesamt schien mit dem «Nein» der vom Bundesrat verfolgte Kurs einer weiteren Öffnung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik in Frage gestellt.

Am 25. September stand nun eine weitere eidgenössische Vorlage zur Debatte: Der Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung benötigte eine Erweiterung des Strafrechts, gegen die das Referendum ergriffen wurde. Am 16. September verteidigte Bundespräsident Otto Stich die Vorlage in der politischen Diskussionssendung «Arena» des Schweizer Fernsehens. Das im Sommer 1993 lancierte Format hatte sich rasch zu einem Forum entwickelt, in welchem sowohl innen- wie auch aussenpolitische Themen publikumswirksam, scharf und kontrovers debattiert wurden. Ob und wie sich Mitglieder des Bundesrats in diesen Fernseh-Kampf einbringen sollten, hatte das Gremium im Vorfeld diskutiert. Stich hatte in seiner Funktion als Finanzminister erstmals im Januar 1994 an der «kontradiktorischen Sendung» zur Lage der Bundesfinanzen teilgenommen. Sein neuerlicher Einsatz vor der Kamera als Bundespräsident zur Abstimmung über das Antirassismus-Gesetz, welche konkrete Auswirkungen auf die internationale Positionierung der Schweiz zeitigte, wurde schliesslich von Erfolg gekrönt: Mit 54,65% der Stimmen wurde die Antirassismus-Vorlage am 25. September angenommen. Wie das Aussendepartement konstatierte, setzte die Bevölkerung damit, «en dépit des accents nationalistes et parfois xénophobes de la campagne des opposants», ein Zeichen für Toleranz und gegenseitigen Respekt im Land und stützte gleichzeitig das

weltweite Engagement der Schweizer Diplomatie für die Einhaltung der Menschenrechte. Das Referendumskomitee hatte dagegen argumentiert, die Einführung des neuen Strafrechtartikels schränke die Redefreiheit ein und verhindere jede Kritik an einer als zu lax empfundenen Einwanderungspolitik. Zudem stelle der Beitritt zur Konvention ein «rapprochement indésirable» der Schweiz zur UNO dar (Dok. 48, dodis.ch/68546).

Die Abstimmung über das Antirassismus-Gesetz führte nochmals deutlich vor Augen, wie Innen- und Aussenpolitik in der Schweiz auf das Engste miteinander verzahnt waren. Dies zeigte sich im Jahr 1994 auch bei der Mitwirkung der Schweiz an einer internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik, bei den Verhandlungen mit der EU über sektorielle bilaterale Abkommen, insbesondere in den umstrittenen Bereichen Verkehr und Personenfreizügigkeit, bei der Asylpolitik, der Umwelt- und Energiepolitik, bei der Aussenwirtschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, bei internationalen Krisen sowie beim Umgang der Regierung mit dem Parlament und den Kantonen, die verstärkt die Aussenpolitik mitgestalten wollten.

Bundesrat Otto Stich, der erstmals 1988 als *primus inter pares* im Regierungsgremium amtiert hatte, war in diesem von starken Interferenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik geprägten Jahr turnusgemäss zum zweiten Mal Bundespräsident. Der Solothurner Sozialdemokrat, der seit seiner Wahl 1984 dem Eidg. Finanzdepartement (EFD) vorstand, nutzte sein Präsidialjahr, um sich in seiner Rolle als oberster Kassenwart mit aller Kraft für ein ausgeglichenes Haushaltsbudget einzusetzen. Während einer Kommissionssitzung erlitt Bundespräsident Stich Mitte Oktober einen Kreislaufkollaps, infolgedessen er während einiger Tage sein Amt nicht ausüben konnte und vom Vizepräsidenten des Bundesrats, dem Luzerner FDP-Politiker Kaspar Villiger, der dem Eidg. Militärdepartement (EMD) vorstand, vertreten wurde. Die Aussenpolitik stand unter der Führung des Tessiner CVP-Bundesrats Flavio Cotti, der im Vorjahr das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) übernommen hatte. Für die Aussenwirtschaftspolitik war der Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) verantwortlich; seit 1987 bekleidete das Amt Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz (FDP, Waadt). Gerade die sektoriellen Verhandlungen mit der EU, bei welchen eine Vielzahl von Fachministerien und Bundesämtern berieten, involvierten direkt alle Bundesratsmitglieder. Wie kaum zuvor wurde deutlich, dass die zentralsten Fragen zur Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik vom Regierungskollegium tatsächlich *in corpore* gestaltet werden mussten. So spielten auch die Bundesräte Arnold Koller (CVP, Appenzell Innerrhoden), Adolf Ogi (SVP, Bern) und Bundesrätin Ruth Dreifuss (SP, Genf) sowohl als Mitglieder des Regierungskollegiums, als auch als Vorstehende ihrer Departemente – Justiz- und Polizei (EJPD), Verkehr und Energie (EVED) respektive Inneres (EDI) – in der aussenpolitischen Entscheidungsfindung eine zentrale Rolle.

Die Kantone und die Alpen

Es waren die Bergkantone und allen voran der «Transit-Kanton» Uri, die zusammen mit der SP, der Grünen Partei der Schweiz und den Umweltschutzverbänden dem Bundesrat zu Jahresbeginn einen Strich nicht nur durch die verkehrs-, sondern auch durch die aussenpolitische Rechnung machten. Der Vorsteher des EVED, Bundesrat Ogi, hatte sich vehement gegen die Initiative «zum Schutze des

Alpengebietes vor dem Transitverkehr» eingesetzt – ein missglückter Auftritt des Verkehrsministers in der «Arena» trug wohl zur Abstimmungsniederlage bei. Die Annahme der Alpen-Initiative führte bei der EU zu erheblichen Irritationen. Erweiterungskommissar Hans Van den Broek unterstrich bei seinem Besuch in Bern zwei Monate nach der Volksabstimmung unumwunden, der Volksentscheid stelle die bisher gültigen Parameter im Transitbereich und damit auch die bilateralen Verhandlungen insgesamt in Frage. «Le processus bilatéral n'est pas pour autant bloqué», meinte Van den Broek sibyllinisch, «mais doit être réexaminé.» Die EU-Mitgliedstaaten würden zwar die direkte Demokratie der Schweiz voll und ganz respektieren. Trotzdem verstünden sie schlecht, «que certains paquets, négociés puis jugés équilibrés de part et d'autre, soient ensuite rejetés côté Suisse par référendums». Die Bundesräte Cotti, Delamuraz, Ogi und Koller versuchten die Sachlage gegenüber Van den Broek zu entdramatisieren und betonten, die Schweiz würde den Verpflichtungen, die sie im Transitvertrag mit der EU 1992 eingegangen war, vollumfänglich nachkommen (Dok. 19, dodis.ch/64665). Tatsächlich gelang es dem Bundesrat bereits im September 1994 ein Umsetzungskonzept für die Alpen-Initiative vorzustellen, welches die EU insofern zufriedenstellte, als sie ihre «Denkpause» abbrach und die Arbeit an den Verhandlungsmandaten wieder aufnahm. Der Verkehrsbereich blieb derweil im Mittelpunkt des Interesses nicht nur in den Verhandlungen mit der EU, sondern auch in den Medien und «an den schweizerischen Stammtischen», was dazu führe, «dass jeder, der einen Lastwagen von einem Personenwagen unterscheiden kann, sich für einen Experten hält», wie ein Mitarbeiter des Integrationsbüros EDA/EVD bitter klagte. Entsprechend befürchtete der Beamte auch, dass das Transitdossier mit der EU nicht zum letzten Mal vor dem Volk bestehen werden müsse: «Und zuguterletzt wird vom ‹Erfinder› des Bilateralismus» – gemeint war SVP-Nationalrat Christoph Blocher – «bereits mit dem Referendum gegen bilaterale sektorielle Abkommen (Konzessionen im 40t-Bereich und Personenfreizügigkeit) gedroht» (Dok. 51, dodis.ch/68436).

In eigenartigem Kontrast zu den Umweltanliegen der Bergkantone, die bei der Alpen-Initiative so stark zum Tragen kamen, stand ihre Haltung gegenüber dem Übereinkommen zum Schutz der Alpen. So hatte der Bundesrat am 7. November 1991 zwar die Alpenkonvention für die Schweiz nebst Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich und der EU unterzeichnen können. Aufgrund der Opposition der Bergkantone musste jedoch Bundesrätin Dreifuss am Treffen der Umweltministerinnen und -minister der Alpenländer in Chambéry vom 20. Dezember 1994 bekanntgeben, dass die Schweiz die von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Protokolle, in denen die Umsetzung der in der Konvention verankerten Ziele festgehalten wurden, nicht signieren könne. Die Alpenkantone hatten nämlich gegen die Beschneidung ihrer Kompetenzen und ein Ungleichgewicht zwischen dem Schutz der Alpen und der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Regionen protestiert. «N'ayant pas obtenu cette adhésion à ce jour», musste Bundesrätin Dreifuss in ihrer Rede in Chambéry eingestehen, «notre rôle se limitera ici à celui de témoin des engagements que vous allez prendre les uns envers les autres» (Dok. 61, dodis.ch/68678). Generell zeigt sich im Jahr 1994 eine Verstärkung der Tendenz der Kantone zu einer aktiveren Einflussnahme auf die internationalen Beziehungen der Schweiz. Nach dem 6. Dezember 1992 meldeten sich namentlich in den Grenzkantonen von öffentlicher wie privater Seite gewichtige Stimmen, die für eine Verstärkung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit eintraten, «um

die entgangenen EWR-Vorteile zumindest teilweise wettzumachen». Sie forderten zudem eine verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, insbesondere in Fragen der europäischen Integration. Der Bundesrat prüfte diese Anliegen und hielt in einem Bericht vom März 1994 fest, diese erste Bestandesaufnahme stünde «am Anfang eines vertieften Prozesses der Bewusstseinsbildung, der Zusammenarbeit Bund–Kantone und der Intensivierung der regionalen grenzüberschreitenden Kontakte und Tätigkeiten» (Dok. 9, dodis.ch/67746).

Die Blauhelm-Abstimmung und die Sicherheitspolitik

Beim Besuch Bundesrat Cottis in Washington im März 1994 rückten US-Aussenminister Warren Christopher und sicherheitspolitische Berater der Regierung die Mitwirkung der Schweiz bei der im Vorjahr lancierten «Partnerschaft für den Frieden» (PfP) des Nordatlantikpakts NATO in den Vordergrund. Unter Beibehaltung ihrer Neutralität könne sie als «politisch stabiles Land» und als «Synonym für Frieden» zur Stabilisierung der PfP-Trägerschaft beitragen und eine Signalwirkung für andere Staaten entfalten. Cotti bestätigte das grundsätzliche Interesse der Schweiz an PfP, betonte jedoch, dass für eine Mitgliedschaft der Schweiz «der Ausgang des Referendums über die Blauhelme politisch von grösster Bedeutung sei» (Dok. 12, dodis.ch/68979). Nach der krachenden Abstimmungsniederlage am 12. Juni – im Vergleich zu den beiden anderen Vorlagen war die Ablehnung mit 57,2% der Stimmenden mit Abstand am deutlichsten – sah die Regierung weit mehr als nur ihren Kurs bezüglich Blauhelme hinterfragt. Am späten Abend des 22. Juni beriet der Bundesrat in Klausur, wie das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden wiederhergestellt werden könne. «Dieser Vertrauensverlust ist nicht abzustreiten», so Verteidigungsminister Villiger. «Leider muss festgestellt werden, dass unser Land gespalten ist.» Es gebe in der Bevölkerung eine Entfremdung vom Staat, der Bundesrat zeige sich «nicht immer führungsstark» und die prekäre Lage der Bundesfinanzen, «die Signale der Zerstrittenheit, die durch die Medien verstärkt werden, die Indiskretionen, die systematische Demontage der Regierungstätigkeit durch Parlament und Parteien und die Schwierigkeiten, konsensuelle Lösungen zu finden, haben zu diesem Vertrauensverlust ebenfalls beigetragen». Bundesrat Delamuraz sah die Vertrauenskrise in einem gesamteuropäischen Kontext der Erosion staatlicher Autorität. «Mais si en Suisse la crise d'autorité est plus forte, c'est que nous manquons de motivation et de raisons d'être, notamment en politique extérieure, et que nous devons pratiquer tous les trois mois l'exercice périlleux de la démocratie directe.» Für Bundesrat Koller war die dreifache Ablehnung vom 12. Juni eine «Trotzreaktion», die sich der Souverän erlauben konnte, weil die Vorlagen «niemandem sehr weh taten». Gemäss Aussenminister Cotti sei das politische System der Schweiz seit der EWR-Abstimmung mit einer neuen, bisher unbekannten Art von Opposition konfrontiert, die von Nationalrat Christoph Blocher verkörpert werde. «M. Blocher et ses instruments exercent une force érosive très importante.» Gleichzeitig sei der Bundesrat durchaus in der Lage, seine Politik zu verteidigen: «La pire des choses serait de renoncer, de donner raison à Blocher et de capituler dans nos efforts de politique étrangère», so Cotti. Medienminister Ogi monierte, die Abstimmungskampagnen seien zu stark auf die Regierungsmitglieder ausgerichtet: «Die Bundesräte rennen von einem Kampf zum andern.» Dies betreffe insbesondere die Fernsehauftritte. «Das Fernsehen will den Kampf haben», so Ogi, «dafür ist Blocher immer

gesetzt.» Der SVP-Bundesrat beklagte die «systematische Demontage der Tätigkeit des Bundesrates durch die eigenen Parteien» und warnte vor einem Aufschwung der «Rechtsparteien» bei den nächsten Wahlen. «Was die Aussenpolitik betrifft, so muss sichtbar gemacht werden, dass wir durch die Internationalisierung unsere Autonomie bereits weitgehend verloren haben.» Die Aussenpolitik – eine echte Aussenpolitik betreibe die Schweiz erst seit 1989 – solle mehr in der Innenpolitik verankert werden, so Ogi. Bundesrätin Dreifuss hielt dagegen, die Situation dürfe nicht dramatisiert werden. Vor allem in der Aussen- und Europapolitik (bezüglich bilateraler Verhandlungen herrsche «la confusion la plus totale») müsse die Regierung jedoch das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewinnen. «Il faut éviter de s'accrocher à un objectif stratégique mais bien dire les mêmes choses à Bruxelles et en Suisse», betonte Dreifuss gegen Ende der bundesrätlichen Aussprache (Dok. 28, dodis.ch/67773).

Die UNO reagierte auf den schweizerischen Entscheid mit diplomatischem Verständnis. In New York anerkenne man «vor allem unsere Zuverlässigkeit, Kompetenz und Reaktionszeit», wenn es darum gehe, «für ungewöhnliche Aufgaben personelle und logistische Unterstützung zu finden», vermeldete der schweizerische Beobachter bei den Vereinten Nationen. Das UNO-Generalsekretariat sei nicht auf «ein paar Hundert Blauhelme» aus der Schweiz angewiesen. Der springende Punkt sei jedoch die politische Symbolwirkung, die eine Annahme der Blauhelm-Vorlage hätte entfalten können. Die Schweiz habe es verpasst, ein Signal der internationalen Solidarität zu setzen und einen «Tatbeweis für die Entwicklungsfähigkeit unserer Neutralität» zu erbringen (Dok. 32, dodis.ch/67970). Wie sollte es aber nun mit der internationalen Sicherheitspolitik der Schweiz nach dem 12. Juni konkret weitergehen? Der zuständige Berater des Generalstabschefs stellte in einer persönlichen Analyse die These auf, dass – wie die problemlose Akzeptanz der Beteiligung an UNO-Sanktionen gegen den Irak und Jugoslawien sowie die Überflugsrechte für die NATO 1990 und 1993 gezeigt hätten – «nicht jede aussenpolitische Aktivität *a priori* auf eine Mauer der Ablehnung» innerhalb der Bevölkerung stosse. Die «rechtskonservative Opposition» fokussiere sich auf «Schlachten, in denen das tief verwurzelte Neutralitätsempfinden mobilisiert» und dem Bundesrat ein «Ignorieren des Volkswillens angekreidet» werden könne. Der Angelpunkt einer künftigen sicherheitspolitischen Strategie bestünde deshalb darin, innenpolitisch Fehltritte zu vermeiden und gleichzeitig den Partnern im Ausland mit «kleinen und möglichst unbeachteten Schritten und Gesten» den Willen der Schweiz zu Solidarität und Öffnung zu signalisieren. Einen überhasteten Beitritt zu PfP etwa würde die Linke, für welche die NATO «ganz grundsätzlich des Teufels» sei, ebenso bekämpfen wie die Rechtskonservativen, die einen Beitritt als «Aufgabe der Neutralität» anprangern würden. Es gelte deshalb den idealen Zeitpunkt abzuwarten. Als «innenpolitisch unproblematisch und aussenpolitisch ein wichtiges Signal» erachtete das EMD-Papier im Gegensatz dazu die geplante Kandidatur der Schweiz für den Vorsitz der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) für das Jahr 1996 (Dok. 27, dodis.ch/67399).

Tatsächlich verabschiedete der Bundesrat auf Antrag des EDA und des EMD keine drei Wochen nach der Blauhelm-Niederlage einen entsprechenden Beschluss. Die Schweiz und ihr Aussenminister als «amtierender Vorsitzender» würden bei einer erfolgreichen Wahl im Präsidialjahr 1996 – sowie im Vor- und Folgejahr als sogenanntes Troika-Mitglied – erstmals an der Schaltstelle

europäischer Sicherheitspolitik stehen und eine Exekutivfunktion in den Bereichen Konfliktprävention und Krisenmanagement übernehmen. Die «Gestaltungsmöglichkeiten und Erfolgschancen in der KSZE» seien selbstredend begrenzt und ihre Aktionsfähigkeit hänge von «divergierenden Auffassungen namentlich Russlands und der NATO-Staaten» ab, relativierten die beiden federführenden Bundesräte. Doch markiere man mit der Übernahme des Vorsitzes «schweizerische Präsenz auf der politischen Landkarte Europas in einer Phase, in welcher der Schweiz politisch noch eine stärkere Marginalisierung droht» (Dok. 26, dodis.ch/62509). An der KSZE-Gipfelkonferenz vom 5. und 6. Dezember in Budapest wurde die schweizerische Kandidatur offiziell angenommen. Das Gipfeltreffen fand unter dem Eindruck der «zunehmend auseinanderstrebenden sicherheitspolitischen Interessen der verschiedenen Akteure» statt. Angesichts der NATO-Osterweiterung warnte der russische Präsident Boris Jelzin, «dass europäische Sicherheitspolitik ohne tatsächliche Mitbestimmung Russlands nicht gemacht werden» könne. In seinem Bericht an den Bundesrat resümierte Aussenminister Cotti, die wichtigste Aufgabe der in OSZE umgetauften Organisation bestehe nun darin, «Russland die Angst vor der Isolierung zu nehmen» und dem Land im Rahmen einer wahrhaft gesamteuropäischen Sicherheitskooperation «eine europäische Heimstatt, nicht aber eine verbriefte Sonderrolle zu gewähren». An der Erfüllung des Anspruchs, die in Budapest beschworene Sicherheitspartnerschaft mit Inhalt zu füllen, würde die Schweiz als Vorsitzland «an prominenter Stelle mithelfen können» (Dok. 59, dodis.ch/67456).

Eine zusätzliche Aufwertung erhielt die Sicherheitspolitik im April 1994 durch den Beschluss des Bundesrats zur Schaffung eines Sicherheitsausschusses, in welchem die Vorsteher des EMD, des EDA sowie des EJPD Einsitz nahmen. «Mit dem Fall der Berliner Mauer gingen Jahrzehnte relativer Stabilität zu Ende», wurde anlässlich der konstituierenden Sitzung des Ausschusses im November bilanziert. Eine saubere Trennung der Risiken in definitive Zuständigkeitsbereiche für Polizei, Armee und Diplomatie sei angesichts der Überschneidungen von innerer und äusserer Sicherheit nicht mehr möglich. «Damit der Bundesrat nicht bei jeder neuen Krise improvisieren muss, sondern auf der Basis sachlicher Grundlagen überlegt handeln kann», solle das neue Organ künftig «taugliche Analysen, kongruente Zielvorstellungen, plausible Gesamtstrategien und konkrete Lösungsansätze erarbeiten» (Dok. 56, dodis.ch/69172).

Verhandlungen über bilaterale sektorielle Abkommen mit der EU

Bereits an seiner ersten Sitzung des Jahres kam der Bundesrat auf sein vorrangigstes aussenpolitisches Thema zu sprechen: Nachdem der Rat der EU-Aussenminister am 9. November 1993 die Bereitschaft der Gemeinschaft erklärt hatte, mit der Schweiz in bilaterale sektorielle Verhandlungen zu treten (DDS 1993, Dok. 57, dodis.ch/65349), diskutierte die Landesregierung am 12. Januar 1994 über die von den federführenden Departementen vorgelegte schweizerische Gesamtstrategie für den anstehenden Verhandlungsmarathon. Bundesrätin Dreifuss tat gleich zu Beginn ihre «déception générale» anlässlich des zu diskutierenden Aussprachepapiers von EDA und EVD kund. Welchen Sinn habe ein Strategiepapier, wenn noch kein einziges Verhandlungsmandat festgelegt wurde? Als vordringlich erachtete die Vorsteherin des EDI den unter ihre Zuständigkeit fallenden Forschungsbereich, als delikatestes Thema die Verhandlungen über die Personenfreizügigkeit.

Für Bundesrat Koller bildete die institutionelle Frage das grösste Problem. Hier anerbiete sich keine bessere Lösung als diejenige, die bereits für den EWR vorgesehen war. Auch Bundesrat Ogi betonte, es sei nötig, eine Prioritätenordnung herzustellen. Neben der Forschung geniesse auch das Verkehrsdossier eine Sonderstellung. Bundesrat Delamuraz räumte ein, dass das Konzept des «pilier unique», also die Lösung, bei der die Schweiz die Auslegungen und die Rechtsprechung der EU-Institutionen wie der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs zu den bilateralen Abkommen ohne Anpassung übernehmen müsste, schwer zu akzeptieren sei, «car une telle solution nous humilierait dans notre souveraineté». Es gelte jedoch keine Lösung von vornherein auszuschliessen. Aussenminister Cotti bestätigte, dass die Personenfreizügigkeit das schwierigste Verhandlungsdossier sein würde. «Nous ne voulons pas une libre circulation totale des personnes, car la Suisse donne déjà du travail à un nombre élevé d'étrangers», so Cotti, doch wo solle eine «bottom line» definiert werden? «Il va de soi que cette question dépend de ce qui sera obtenu dans d'autres domaines.» Zentral behandelt wurde auch die Frage der Einsetzung eines «Koordinators» für die Verhandlungen. Einigkeit bestand darin, dass man nicht «die gleichen Gesichter, welche beim EWR verloren haben, wieder nach Brüssel entsenden» könne. Verschiedene Optionen wurden diskutiert. Schliesslich betraute der Bundesrat am 2. Februar 1994 den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, mit der Koordination der bilateralen Verhandlungen. Bundespräsident Stich schloss die Diskussion mit der Bemerkung, es wäre falsch, sich in Bezug auf das Tempo der Verhandlungen Illusionen zu machen (Dok. 2, dodis.ch/66191).

Traditionsgemäss besuchte der Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, im Frühsommer mit Griechenland denjenigen Mitgliedstaat der EU, der im ersten Halbjahr 1994 den Vorsitz im Ministerrat innehatte. Neben der Erörterung bilateraler Wirtschaftsfragen sondierte Blankart auch die Haltung Athens gegenüber den Verhandlungen der Schweiz mit der EU. Die griechischen Gesprächspartner zeigten sich dabei verständnisvoll gegenüber den schweizerischen Desiderata und äusserten kaum eigene Forderungen, «ce qui n'exclut point qu'Athènes se solidarise avec d'autres pays du sud de la Communauté dans la mesure où ces derniers formuleraient des requêtes dans les domaines non soulevés lors de ma visite» (Dok. 24, dodis.ch/64538). Als Deutschland im zweiten Semester 1994 turnusgemäss den EU-Ratsvorsitz antrat, nahm dies das EDA zum Anlass, um unter Spitzendiplomaten und -beamten eine Umfrage über die Beziehungen der Schweiz zu ihrem grossen Nachbarn im Norden zu lancieren. In der Auswertung dieser allgemeinen Überlegungen kristallisierte sich die Wahrnehmung heraus, dass es infolge der fehlenden EU-Mitgliedschaft der Schweiz zu einer «schleichenden Aushöhlung unserer bilateralen Beziehungen zu Deutschland» gekommen sei. «Just in einem Moment, da wir mit Deutschland besonders eng zusammenarbeiten sollten, fehlt uns die erprobte Partnerschaft, welche das zwischenstaatliche Verhältnis zwischen den meisten EU-Mitgliedern kennzeichnet.» Der beste Handlungsrahmen für das bilaterale Verhältnis würde sich durch einen Beitritt zur EU ergeben, so Staatssekretär Kellenbergers Fazit (Dok. 54, dodis.ch/64310). Ein Gebiet konvergierender schweizerisch-deutscher Interessen stellte etwa der Finanzsektor dar. Hier lag ein bilaterales Abkommen über die Gleichbehandlung von Bankniederlassungen, das auch Fragen der konsolidierten Aufsicht über internationale Finanzgeschäfte behandelte und damit Themen,

welche die Schweiz auch im europäischen und globalen Rahmen angehen musste, im besonderen Interesse der Banken (Dok. 40, dodis.ch/68418).

Nach der Sommerpause brachte sich der Bundesrat schliesslich für den Hauptharst der bilateralen Verhandlungen in Position. Bislang konnte erst das Abkommen über Ursprungsregeln, in dem beide Seiten kongruente Interessen vertraten, Ende 1993 abgeschlossen werden. In seiner Sitzung vom 31. August 1994 verabschiedete der Bundesrat nun sechs Verhandlungsmandate in den Bereichen Strassen- und Luftverkehr, Statistik, audiovisuelle Medien, öffentliches Beschaffungswesen und Forschung. Die Prioritäten lagen für die Schweiz einerseits beim Luftverkehr, insbesondere beim Marktzugang für die Swissair, sowie andererseits bei der Beteiligung am EU-Forschungsrahmenprogramm für die Jahre 1995 bis 1998. Hier stand der Bundesrat unter Zeitdruck, und die EU wusste das. Obwohl der Europäische Rat noch keine formellen Mandate verabschiedet hatte, war klar, dass für Brüssel die Personenfreizügigkeit, also die freie Wahl von Arbeitsplatz und Aufenthaltsort, die gegenseitige Diplomanerkennung sowie die Koordination der Sozialversicherungen im Zentrum standen. Der Bundesrat fürchtete, dass ein umfassendes Entgegenkommen beim freien Personenverkehr in einer Volksabstimmung keinen Bestand haben würde, weshalb er ein begrenztes Mandat ins Auge fasste. Damit sollte mit der EU nur über Teilbereiche wie das Saisonnierstatut, den Kurzzeitaufenthalt, den Status von Grenzgängern und die Anerkennung von Diplomen und Krankenkassen verhandelt werden. Eine weitere Forderung der EU war der Marktzugang für europäische Agrarprodukte, was wiederum auf heftigen Widerstand der Schweizer Bauernschaft zu stossen drohte (Dok. 39, dodis.ch/67508). Auch hier zeigte sich: Bei jedem aussenpolitischen Schritt achtete der Bundesrat stets auf die Rückkoppelungen mit der Innenpolitik.

Gewissermassen einen «Abschiedsbesuch» der besonderen Art stellten die Gespräche dar, die der finnische Ministerpräsident Esko Aho am 21. Oktober 1994 in Bern mit den Bundesräten Villiger (der den erkrankten Bundespräsidenten Stich vertrat), Delamuraz und Cotti führte. Die Schweiz habe mit Finnland «und vor allem mit der Denkweise und dem Charakter seiner Bevölkerung so viel gemeinsam, dass es kaum übertrieben ist, von ‹like-minded countries› zu sprechen», unterstrich das EDA. Lange Jahre hatten die beiden neutralen Staaten die EFTA als gemeinsames Forum gepflegt. Wenige Tage vor Ahos Besuch hatte sich nun jedoch die finnische Stimmbevölkerung dazu entschieden, per 1. Januar 1995 der EU beizutreten. Angesichts der künftig unterschiedlichen europapolitischen Wege konnte man sich beim Treffen «einer gewissen Melancholie nicht erwehren» (Dok. 47, dodis.ch/69171).

Ansatzweise eine Grundsatzdiskussion der Europafrage führte der Bundesrat in einer ausserordentlichen Sitzung am 26. Oktober. Auslöser waren wiederum zwei Volksbegehren: die im Nachgang des EWR-Neins lancierte Initiative «für unsere Zukunft im Herzen Europas», die einen EU-Beitritt forcieren wollte, sowie – als Gegenstück – die Initiative der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk», die *de facto* einen Abbruch aller Beitrittsverhandlungen forderte. «In der Europa-Frage ist die Schweiz in zwei ungefähr gleich grosse Lager geteilt», gab Bundesrat Villiger zu bedenken. Er plädierte dafür beide Initiativen abzulehnen, ohne einen Gegenentwurf zu verfassen, um «unseren Gegnern bei solchen Fragen keine Munition» zu liefern. Bundesrätin Dreifuss warf ein, die EU-Mitgliedschaft bleibe das strategische Ziel

des Bundesrats, es gelte deshalb den Jungen, die den Beitritt forderten, mit dem Entwurf zu einem Europa-Gesetz entgegenzukommen. Unterstützung erhielt die SP-Magistratin von ihrem FDP-Kollegen Delamuraz. Dagegen gingen die Bundesräte Cotti, Koller und Ogi mit Villiger einig, dass der Zeitpunkt für einen Entscheid noch verfrüht sei. Bundespräsident Stich betonte abermals, dass der Bundesrat mit der Ankündigung der Beitrittsabsichten 1992 «einen grossen Fehler gemacht» habe. Der Entscheid wurde schliesslich vertagt.

Der zweite Teil der Sitzung war taktischen Fragen für den Beginn der bilateralen Verhandlungen gewidmet. Auf Monatsende würde der EU-Ministerrat seinerseits erste Verhandlungsmandate verabschieden: zur Personenfreizügigkeit, zu Forschung und technologischer Entwicklung, zum Agrarsektor, der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen sowie zum öffentlichen Einkaufswesen. Gleichzeitig würde die EU ankündigen, auch im Verkehrsbereich bald ein Mandat verabschieden zu können. Sollte der Bundesrat nun in Bereichen, wo beidseitig ein Mandat vorlag, sofort mit den Verhandlungen beginnen oder auf der Dringlichkeit des Verkehrsdossiers beharren? Lief er dadurch Gefahr, dass ein Junktim zwischen dem Verkehrsbereich und der für die EU zentralen Personenfreizügigkeit geschaffen würde? Gemäss EVED-Vorsteher Ogi gelte es, gegenüber der EU eine «harte Haltung» einzunehmen: «Man muss klar signalisieren, dass der Bundesrat innenpolitisch Schwierigkeiten erwartet, wenn der Verkehr nicht im ersten Verhandlungspaket enthalten ist.» Bundesrat Villiger erachtete hingegen eine «totale Verbindung zwischen freiem Personenverkehr und Verkehrsbereich» als «zu risikoreich», während sein Parteikollege Delamuraz dieses Risiko eingehen wollte, um die Eröffnung der Verkehrsverhandlungen zu deblockieren. Gleichzeitig gab das Regierungsgremium grünes Licht zur Verabschiedung zweier weiterer Verhandlungsmandate, nämlich zu den technischen Handelshemmnissen und dem passiven Textilveredelungsverkehr. Schliesslich beschloss der Bundesrat auch, sich noch vor Jahresende in Klausur zu begeben, um allgemein die Zusammenarbeit im Rat und die Einhaltung der Konkordanz zu diskutieren (Dok. 50, dodis.ch/67775).

Migrations- und Asylpolitik

Noch vor der Einberufung dieser Klausur, des «Konklaves» von Cully, verabschiedete der Bundesrat am 12. Dezember zwei weitere Verhandlungsmandate: dasjenige zum Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte sowie, als härteste Knacknuss, das Mandat zur gegenseitigen Liberalisierung des Personenverkehrs. Der Bundesrat war sich bewusst, dass einerseits die EU-Mitgliedstaaten Spanien, Portugal und Italien ein Hauptinteresse an der Personenfreizügigkeit hatten, um den rechtlichen Status ihrer Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz und deren Zugang zum Arbeitsmarkt aufzuwerten. Für die EU war es zudem derjenige Bereich, in dem Vorteile, welche die Schweiz in anderen Bereichen herausarbeiten konnte, kompensiert und allgemein ein Ausgleich der Interessen der Mitgliedstaaten erreicht werden sollte. Es bestand also das Risiko, dass Brüssel den gesamten sektoriellen Verhandlungsprozess blockieren konnte, falls Bern in diesem Bereich zu wenig Bereitschaft für Zugeständnisse zeigen sollte. Gleichwohl entschied sich die Regierung aus innenpolitischem Kalkül für ein limitiertes Verhandlungsmandat, das lediglich Liberalisierungsmassnahmen vorsah, die «d'un point de vue de politique intérieure» noch realisierbar erschienen: «Les principes de la priorité

des travailleurs indigènes et le contingentement ainsi que la disposition destinée à prévenir le dumping social et des salaires seront en conséquence maintenus pour l'entrée sur le marché suisse du travail.» Von Beginn weg stand hierdurch auch die Grundsatzfrage im Raum, ob der Bundesrat an seiner langfristigen Strategie eines EU-Beitritts festhalten würde, welcher ja eine vollständige Umsetzung des freien Personenverkehrs bedingte. «À ce stade, la question de la mise en œuvre de l'objectif stratégique du Conseil fédéral d'adhérer à l'Union européenne ne se pose pas», so die diplomatische Sprachregelung für die Unterhändler: «La Suisse se rend toutefois compte que la réalisation de ce but stratégique impliquera la réalisation intégrale de la liberté de circulation des personnes» (Dok. 58, dodis.ch/67689). Mit seinem begrenzten Verhandlungsmandat bei der Personenfreizügigkeit kam der Bundesrat auch dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund entgegen, der als Ersatz für bestehende arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen flankierende Massnahmen forderte. Gleichzeitig betonte der SGB gegenüber der Regierung, dass parallel zu den bilateralen Verhandlungen auch die Aufhebung der Kontingentierung, der Ersatz der Jahresbewilligungen und vordringlich die Abschaffung des Saisonnierstatuts, «das sich als das grösste Hindernis für eine europa-kompatible Ausländerpolitik erweist», rasch vorangetrieben werden mussten (Dok. 57, dodis.ch/67777).

Die Verschränkungen zwischen Innen- und Aussenpolitik waren nicht nur im Bereich der Migration seit jeher inhärent, sondern auch im Asylrecht. Dies trat deutlich an der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats Ende März hervor, die mit den Bundesräten Cotti und Koller die Lage im ehemaligen Jugoslawien diskutierte. Der Vorsteher des EJPD wies auf die grosse Aufnahmebereitschaft der Schweiz für Personen aus den Kriegsgebieten hin und hob hervor, dass ein Übergreifen des Konflikts auf Kosovo die schweizerische Flüchtlingspolitik sehr plötzlich in eine ausserordentliche Lage versetzen würde. Die Bemühungen der Behörden, nach der Kündigung einer Transitvereinbarung durch Mazedonien auf alternativen Wegen zwangsweise Rückführungen abgewiesener Asylbewerber nach Kosovo durchzuführen, wurde von den Kommissionsmitgliedern sehr kritisch beäugt und gar als «humanitairement et politiquement indéfendable» verurteilt. «Wir können und wollen jene Verpflichtungen einhalten, die uns die Genfer Flüchtlingskonvention übertragen hat, und wir tun dies in Übereinstimmung mit der UNO-Hochkommissarin für Flüchtlinge und der Europäischen Menschenrechtskonvention», betonte Justizminister Koller in seiner Replik. «Aber das Kosovo-Problem kann die Schweiz allein nicht lösen» (Dok. 15, dodis.ch/65197). Nachdem das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) bereits seit einigen Jahren mit einem Pilotprojekt erste Erfahrungen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden aus Chile gesammelt hatte, legte es 1993 ein Rückkehrkonzept vor, das nun in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA und verschiedenen Asylorganisationen umgesetzt werden sollte. Die Rückkehrhilfe beinhaltete eine finanzielle Unterstützung abgewiesener Asylsuchender mit Reise- und Startgeldern bis hin zu ihrer Einbindung in Entwicklungsprojekte vor Ort, die eine Reintegration in ihren Heimatländern erleichtern sollte. Gleichzeitig sollten mit präventiven Massnahmen wie Informationskampagnen in den Herkunftsländern Migrationsbewegungen in die Schweiz verhindert werden. Das BFF finanzierte die Gründung einer Geschäftsstelle der Interna-

tionalen Migrationsorganisation (IOM) in Bern, welche mit der Umsetzung des Rückkehrkonzepts und der Koordination von spezifischen Rückkehrprogrammen beauftragt wurde. Diese betrafen die Weiterführung des Chile-Projekts, die umstrittenen Rückführungen nach Sri Lanka sowie erste Programme für Zurückkehrende nach Kroatien, wo das Schweizerische Katastrophenhilfekorps bereits Wiederaufbauhilfe leistete, sowie in Einzelfällen auch nach Bosnien und Herzegowina. Die IOM lobte die schweizerische Rückkehrhilfe als «richtungsweisenden Weg», der «in einigen Jahren auch in anderen Ländern Anwendung finden» werde (Dok. 30, dodis.ch/68621).

Auch in der Asylpolitik sah sich der Bundesrat mit dem wachsenden Druck von Volksbegehren konfrontiert, namentlich bei der Behandlung der Initiativen der SVP «gegen die illegale Einwanderung» und derjenigen der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik». Letztere sah vor, das in der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der UNO-Folterkonvention sowie den Menschenrechtspakten gesicherte Rückschiebeverbot ausser Kraft zu setzen. «Durch diesen Verzicht auf die Non-Refoulement-Prüfung würden illegal eingereiste Asylbewerber selbst dann in ihre Heimatstaaten zurückgeschafft, wenn sie dort an Leib und Leben gefährdet wären», äusserte Justizminister Koller vor der Staatspolitischen Kommission des Ständerats seine Bedenken. «Ein solches Handeln hätte unabsehbare Konsequenzen, in erster Linie für die betroffenen Flüchtlinge, aber auch für die Stellung der Schweiz in der Staatengemeinschaft.» Mit diesem «vollständigen Bruch mit der humanitären Tradition unseres Landes», so Koller, würde die Schweiz aufhören, ein Rechtsstaat zu sein und wäre international isoliert. Erstmals überhaupt nahm der Bundesrat deshalb zur grundlegenden Frage Stellung, «ob der Revision unserer Bundesverfassung und damit auch den Volksrechten dort Schranken gesetzt sind, wo sich eine Volksinitiative nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes vereinbaren lässt». Im Einklang mit der neueren Völkerrechtslehre und dem Bundesgericht sprach sich der Bundesrat dafür aus, dass Normen des zwingenden Völkerrechts durch die Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen und die Volksinitiative deshalb als ungültig erklärt werden müsse. (Dok. 62, dodis.ch/68029). Das Parlament folgte dieser Empfehlung im Frühjahr 1996.

Umwelt- und Energiepolitik

Im März lud EVED-Vorsteher Ogi die Mitgliedstaaten der Internationalen Energieagentur zu einer informellen Ministertagung zum Thema «Energie und Umwelt» nach Interlaken. Die Delegationen der Industrieländer waren sich einig: Um die Klimaziele zu erreichen, sei eine internationale Zusammenarbeit insbesondere bei der Entwicklung neuer Technologien, marktwirtschaftlicher Instrumente wie Energiesteuern, der Erhebung von Energiepreisen unter Einbeziehung der Umweltkosten, beim Abbau von Energiesubventionen sowie bei der Umsetzung einer gemeinschaftlichen Reduktion von Schadstoffemissionen unabdingbar (Dok. 13, dodis.ch/68769). Der Bundesrat hatte anlässlich der Eröffnung der Weltklimakonferenz in Genf im November 1990 (DDS 1990, Dok. 46, dodis.ch/56282) und der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention der UNO auf dem Erdgipfel von Rio im Juni 1992 (DDS 1992, Dok. 22, dodis.ch/61051) das ambitiöse Ziel verkündet, bis zum Jahr 2000 die Emissionen von Kohlenstoffdioxid auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Als eines der wesentlichen marktwirtschaftlichen

Instrumente zur Umsetzung seiner Energiestrategie erachtete die Regierung die Einführung einer CO_2-Abgabe auf fossile Energieträger. Im Vernehmlassungsverfahren äusserte sich insbesondere der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins kritisch. Der wichtigste Dachverband der Schweizer Wirtschaft stehe zwar hinter dem Ziel einer Reduktion, obwohl, wie er in einem Schreiben an Umweltministerin Dreifuss monierte, «zur Klärung der Zusammenhänge zwischen der Temperaturentwicklung und der vom Menschen freigesetzten CO_2-Emissionen noch wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse ausstehend» seien. Die Schweiz dürfe in diesem Prozess jedoch nicht die «Vorreiterrolle» spielen, mit welcher «gewisse Umweltkreise liebäugeln». Es gehe nicht an, der «Schweizer Wirtschaft aus fehlgeleitetem ökologischem Prestigedenken weitere Lasten aufzubürden», indem sie durch die Einführung einer Lenkungsabgabe gegenüber ihren Konkurrenten in den anderen europäischen Industrieländern benachteiligt würde. Stattdessen sollten fiskalische und ökologische Zielsetzungen konsequent getrennt und der Wirtschaft im Verfolgen der umweltpolitischen Ziele grössere Freiräume eröffnet und damit die Eigenverantwortung der Unternehmen vermehrt in den Vordergrund gestellt werden. «Bezogen auf die globale Klimafrage würde ein Schweizer Alleingang zur Begrenzung der CO_2-Emissionen unwirksam bleiben; aus diesem Grund sollte die Idee begraben werden», forderte der Vorort im Oktober schliesslich unverblümt (Dok. 41, dodis.ch/68793).

Wirtschaftsbeziehungen zu Südostasien, Afrika und Lateinamerika

Der Anlass sei «unique au monde», schwärmte Wirtschaftsminister Delamuraz begeistert: «il rassemble des décideurs politiques des cinq continents, responsables des entreprises privées, scientifiques, médias en un vaste ensemble bouillonnant, spontané et libre de tout (tout simplement parce que rien ne s'y négocie ni ne s'y décide, mais tout s'y discute!).» Zwar beteiligte sich die «offizielle» Schweiz nicht an den vertieften Diskussionen des World Economic Forum. Der Status als Gastland erwies sich aber in der Tat seit Jahren als «très favorable à nos intérêts économiques et politiques» und entsprechend entfaltete die Schweizer Diplomatie bereits seit längerem «une grande activité de contacts avec nos semblables du monde entier et avec les leaders de l'économie mondiale accourus à Davos» (Dok. 4, dodis.ch/64666). Doch Bundesrat Delamuraz begnügte sich nicht damit, die Welt alljährlich im Januar in die Bündner Alpen anreisen zu lassen. Seit 1990 besuchten der EVD-Vorsteher und seine Spitzenbeamten gemeinsam mit hochrangigen Wirtschaftsvertretern regelmässig die rasant wachsenden und sich zunehmend dem Welthandel öffnenden Volkswirtschaften in Lateinamerika, Asien und Afrika, um bilaterale Verträge zu unterzeichnen und die Konzernchefs an die politischen Instanzen der jeweiligen Investitionspartner zu vermitteln. Vor der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats zog im November 1994 der Aussenwirtschaftsminister gemeinsam mit dem Präsidenten des Vororts eine positive Bilanz über ihre diesbezügliche Reisetätigkeit (Dok. 60, dodis.ch/67955). Im Jahr 1994 führte Bundesrat Delamuraz gemischte Delegationen nach Tunesien, Vietnam, Argentinien und Chile sowie nach Indonesien, das im Oktober vor dem 50. Jahrestag seiner Unabhängigkeit stand. Nach einer Reihe von Reisen in die Region erklärte Delamuraz, dass der Besuch dazu diente, «de compléter l'image de cette Asie au palmarès économique fort enviable et qui se moque, dans une économie mondiale encore affaiblie par la crise récente, de l'atonie dont souffrent les

puissances industrialisées!» Auf die Einweihung einer Zahnradbahn auf Sumatra, die von Schweizer Unternehmen mitfinanziert und -saniert worden war, folgten Gespräche mit Präsident Suharto sowie mit verschiedenen Ministern in Jakarta. «Une réalité s'impose», beschwor Delamuraz zum wiederholten Mal seine Vision: «notre avenir économique se construit dans cet Orient extrême où nous devons impérativement être présents.» Indonesien sei als viertbevölkerungsreichstes Land der Welt ein «partenaire incontournable» und es gelte das bis anhin bescheidene Handelsvolumen «im Sprint» auszubauen (Dok. 45, dodis.ch/67999). Eine weitere Südostasienreise hatte Delamuraz bereits im Juli nach Vietnam geführt, wo der marktwirtschaftliche Transitionsprozess ebenfalls für ein vermehrtes Engagement der Schweiz in der Region sprach. Im Oktober 1994 stattete Aussenminister Nguyễn Mạnh Cầm seinem Amtskollegen Cotti in Bern, wo er Ende der 1970er Jahre als vietnamesischer Botschafter akkreditiert gewesen war, einen Besuch ab. Auch bei diesem Treffen wurden neben politischen Themen wie der Menschenrechtslage und den Beziehungen zu den südostasiatischen Nachbarstaaten Fragen der wirtschaftlichen Kooperation diskutiert. Bundesrat Cotti stellte dabei in Aussicht, Vietnam den Status eines Schwerpunktlands der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zu verleihen (Dok. 46, dodis.ch/64809).

Afrikanische Staaten rückten ebenfalls vermehrt ins Interesse der Aussenwirtschaft. Anfang Februar reiste Bundesrat Delamuraz nach Yamoussoukro zur Trauerfeier für Félix Houphouët-Boigny, der seit der Unabhängigkeit der Elfenbeinküste 1960 deren Präsident gewesen war und stets ein enges Verhältnis zur französischen Schweiz gepflegt hatte. In der Hauptstadt Abidjan traf Delamuraz Vertreter der in Côte d'Ivoire engagierten Schweizer Grossunternehmen und lancierte im informellen Austausch mit Regierungsmitgliedern den Abschluss eines Entschuldungsabkommens (Dok. 7, dodis.ch/64508). Unterzeichnet wurde das Abkommen im Juni durch EVD-Staatssekretär Blankart, der bereits im Folgemonat auch in Dakar ein entsprechendes Vertragswerk signierte. Nachdem das Land sich vom «marxistischen Ballast weitgehend befreit» habe, verkündete der Handelsdiplomat, seien in Senegal die Voraussetzungen für eine mikro- und makroökonomische Entwicklung vorhanden. Für das schweizerische Engagement stelle das Land zudem ein «Musterbeispiel für die Synergie zwischen technischer Zusammenarbeit und wirtschaftspolitischer Entwicklungshilfe» dar. «Meine Reise nach Dakar, wie jene nach Abidjan, situiert sich in ein BAWI-Programm der bewusst intensiveren Beschäftigung mit Afrika», so Blankart. «Dies entspricht nicht unserem ‹antizyklischen Temperament›, sondern der vollendeten Überzeugung ‹that we must put Africa back to the map›» (Dok. 31, dodis.ch/68060). Diese Devise betraf auch die Beziehungen zur grössten Wirtschaftsmacht auf dem Kontinent. In der Republik Südafrika setzten die Wahlen von Ende April 1994 einen Schlusspunkt unter das Apartheid-Regime. Die Schweiz unterstrich mit einer Reihe von Massnahmen ihre Unterstützung für den Demokratisierungsprozess in Südafrika, namentlich im Bereich der gewerkschaftlichen Ausbildung, bei der Ausarbeitung der Verfassung, der Hilfe für die Opfer der Rassendiskriminierung sowie in der Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen. Als Zeichen der Unterstützung nahm Bundespräsident Stich im Mai an der Amtseinsetzung von Präsident Nelson Mandela teil; im September wurde unter der Leitung von EDA-Vorsteher Cotti in Südafrika eine regionale Botschafterkonferenz abgehalten (Dok. 10, dodis.ch/67912).

Nebst den Wirtschaftsbeziehungen standen 1994 für die Schweiz in Lateinamerika auch politische Kontakte im Vordergrund. Im März bereiste EDA-Staatssekretär Kellenberger Argentinien und Brasilien und sein zuständiger Chefbeamter Chile, Venezuela und Kuba. Insbesondere in Santiago erschien das Potenzial engerer Beziehungen mit der Amtseinsetzung von Präsident Eduardo Frei, dessen Vorfahren aus der Schweiz stammten, insofern verheissungsvoll, als sich zu rechtsstaatlicher Demokratie und sozialem Ausgleich neu auch ein wirtschaftlicher Aufschwung abzeichnete (Dok. 14, dodis.ch/67549). Erstmals überhaupt empfing Bundespräsident Stich im April 1994 ein Staatsoberhaupt aus Nicaragua zu einem offiziellen Besuch in Bern. Violetta Barrios de Chamorro hatte sich in den Wahlen 1990 nach Jahren des Bürgerkriegs durchsetzen können. In der Schweiz, einer wichtigen Partnerin der Entwicklungszusammenarbeit, warb sie für das grosse Reservoir an natürlichen Ressourcen ihres Landes und stellte in Aussicht, dass sich das Investitionsklima in Nicaragua durch das laufende Privatisierungsprogramm verbessern würde (Dok. 16, dodis.ch/64738). Im Juli stattete der Vorsteher des EJDP, Bundesrat Koller, mit Peru und Ecuador zwei Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika einen offiziellen Besuch ab. In Quito unterzeichnete Koller ein Entschuldungsabkommen. Seine Gespräche mit Präsident Alberto Fujimori in Lima drehten sich vorwiegend um die Bekämpfung des Drogenhandels sowie um die Menschenrechtssituation im Land (Dok. 36, dodis.ch/67359).

Eine Verbesserung der bescheidenen Wirtschaftsbeziehungen zum Karibikstaat Haiti konnte nach der Wiedereinsetzung des 1991 durch einen Staatsstreich gestürzten Präsidenten Jean-Bertrand Aristide verzeichnet werden. Der Bundesrat, der den Präsidenten während seines Exils moralisch unterstützt hatte, hatte die im Juni 1993 und Mai 1994 vom UNO-Sicherheitsrat verhängten Sanktionen gegen das Militärregime «autonom nachvollzogen» und hob nun, nach der Rückkehr Aristides im Herbst, im Einklang mit den Beschlüssen der Vereinten Nationen die Embargobestimmungen gegen Haiti ebenfalls auf (Dok. 49, dodis.ch/68318).

Das wichtigste Instrument der Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu anderen Ländern blieb das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das in der 1993 abgeschlossenen Uruguay-Verhandlungsrunde massgeblich ausgebaut worden war. Mitte April 1994 folgte nun in Marrakesch die Unterzeichnung der offiziellen Schlussakte der «plus grande négociation commerciale multilatérale de l'histoire». Für die Schweiz war Bundesrat Delamuraz an die Ministerkonferenz in der marokkanischen Königsstadt angereist. Zurück in Bern berichtete er besorgt von dem in den Konferenzräumen kursierenden Gerücht, dass Genf mit der Kandidatur Bonns eine ernsthafte Konkurrenz für den Sitz der künftigen Welthandelsorganisation (WTO) erwachsen könnte (Dok. 17, dodis.ch/65556). «Effectivement, des pressions massives ont été exercées par l'Allemagne sur le plan politique, y compris par le Chancelier fédéral, sur tous les registres possibles où l'Allemagne peut exercer de l'influence», berichteten Schweizer Diplomaten Anfang Juli vor der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, «au milieu de la bataille» um den Sitz der WTO. Die Parlamentarier zeigten sich «profondément choqué» von dem als arrogant bezeichneten Vorgehen Deutschlands, das darauf hinzielte «à dénigrer le concurrent». Die missglückte Kandidatur der Rhonestadt für die Organisation für das Verbot chemischer Waffen von 1992 vor Augen, für

die Den Haag den Zuschlag erhielt (DDS 1992, Dok. 11, dodis.ch/61983), bemühte sich der Bundesrat mit einem grosszügigen Entgegenkommen bezüglich der Bereitstellung von Räumlichkeiten sowie Vorrechten und Immunitäten für die Handelsdiplomaten darum, dass der Standort am «Genfer See mit seiner schönen Landschaft und der internationalen Atmosphäre» (sowie den sehr hohen Lebenskosten) auch finanziell ein besseres Angebot vorweisen konnte als das in Folge des Hauptstadtbeschlusses von 1991 zum «nordrheinischen Provinznest» degradierte Bonn. Allgemein herrschte in Bern die Gewissheit, dass es angesichts der wachsenden internationalen Konkurrenz einem «Erosionsprozess» Genfs «als Standort für internationale Organisationen und als Aushängeschild für unsere Solidarität und Humanität» vorzubeugen gelte. Mitte Juli kam die Erleichterung: 90% der Staaten hatten sich für Genf als WTO-Sitz ausgesprochen (Dok. 29, dodis.ch/68565).

Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion

Im Oktober 1994 erstattete der Bundesrat dem Parlament erstmals Bericht über die Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten. Mittels der von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Rahmenkredite engagierte sich die Schweiz mit über 200 Projekten in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Energie, Politik und Staatsaufbau, Kultur, Jugend und Sport sowie Wissenschaft und Bildung in Albanien, Bulgarien, Estland, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russland, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. Weiter bot die rund eine Milliarde schwere «Osthilfe» Finanzierungszuschüsse für von Schweizer Unternehmen umzusetzende Infrastrukturprojekte sowie Kreditgarantien, insbesondere zur Modernisierung von Industriebetrieben. Nebst den bereits genannten Staaten erhielten solche Finanzhilfen auch Belarus, Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan zugesprochen (Dok. 44, dodis.ch/67575).

Den neuen Kontakten zum Osten Europas trug der Bundesrat insofern Rechnung, indem er erstmals einen Präsidenten aus Ostmitteleuropa zum Staatsbesuch nach Bern einlud: den ehemaligen Streikführer Lech Wałęsa, eine charismatische Symbolfigur des politischen Wandels auf dem Kontinent. Polen stand im Fokus der Osthilfe. Mit 300 Millionen Franken erhielt kein anderes osteuropäisches Land mehr finanzielle Unterstützung aus der Schweiz. Die Gespräche einer Delegation des Bundesrats mit Wałęsa drehten sich um die sicherheitspolitische Lage des Landes und seiner «peur de la Russie», sowie um die weitere Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen (Dok. 23, dodis.ch/65149). Doch die Schweizer Aussenwirtschaft sah auch über Polen sowie die anderen Visegrád-Staaten Tschechien, Slowakei und Ungarn hinaus Potenzial für eine dynamische Entwicklung von Handel und Investitionen. Mit Besuchen in Aschgabat, Bischkek, Taschkent, Baku und Minsk hatten die Bundesräte Stich und Delamuraz 1993 den Besuchsreigen hochrangiger gemischter Delegationen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion eingeläutet. Im Mai 1994 folgte für Delamuraz das eigentliche *pièce de résistance*. Es handelte sich um den ersten Besuch eines Mitglieds der Landesregierung in der Russischen Föderation. Premierminister Wiktor Tschernomyrdin und sein Stellvertreter Anatoli Tschubais anerkannten im Gespräch freimütig die Probleme und Risiken, mit denen sich ausländische Investoren in Russland zurzeit konfrontiert sähen. Es gelang ihnen jedoch, die Unternehmensvertreter aus der Schweiz davon zu überzeugen, dass die

Wirtschaftsreformen irreversibel seien. Der Schweizer Aussenhandelsminister gab sich beeindruckt von der Offenheit und dem Engagement seiner Gesprächspartner und begrüsste eine schrittweise Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen – auch als Massnahme zur politischen Stabilisierung des Landes (Dok. 21, dodis.ch/64493). Kurz nach Delamuraz begab sich auch Bundesrat Cotti zu aussenpolitischen Konsultationen nach Russland. Mit den Schattenseiten der schweizerisch-russischen Wirtschaftsbeziehungen beschäftigte sich Bundesrat Koller, der im September ebenfalls nach Moskau reiste. Mit seinen Amtskollegen im Innen- und Justizministerium strebte der Vorsteher des EJPD eine verbesserte Rechtshilfe zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens an. In der Schweiz seien «mindestens drei russische Mafia-Gruppierungen» aktiv, erörterte der stellvertretende Ministerpräsident Oleg Soskowez gegenüber Koller, «welche sich vor allem mit Autoschieberei, Gelderpressung und Diebstahl» befassten. Bemerkenswerterweise fand am Rande des Besuchs ein Treffen der Bundespolizei mit dem Nachfolgeorgan des KGB statt, bei welchem «künftige Möglichkeiten der Zusammenarbeit geprüft und positiv beurteilt wurden» (Dok. 42, dodis.ch/67907).

Seit der Gründung der schweizerischen Stimmrechtsgruppe bei den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) 1992 genoss das Schicksal der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion für die Schweiz einen hohen Stellenwert. Stich, der als Finanzminister massgeblich am Zustandekommen der Gruppe mitgewirkt hatte, nutzte sein Präsidialjahr für eine vertiefte Kontaktpflege mit «Helvetistan». So lud er Ende Januar den Präsidenten Usbekistans nach Bern ein, der am WEF in Davos weilte. Im Gespräch mit Stich betonte Islam Karimov, welche Bedeutung er den Beziehungen mit den Schweizer Banken beimass und warb um weitere Investitionen aus der Schweiz, die besonders willkommen seien, «car ils ne sont pas liés à des conditions politiques». Erörtert wurden auch die wirtschaftspolitischen Reformen Usbekistans, welche vom Internationalen Währungsfonds zu Jahresbeginn sehr kritisch beurteilt worden waren – was seinerseits den schweizerischen IWF-Direktor, der die usbekische Reformpolitik in den Schutz nahm, enttäuschte (Dok. 6, dodis.ch/62977). Die Jahresversammlung der BWI Anfang Oktober in Madrid bot Bundespräsident Stich eine weitere Möglichkeit, den Puls innerhalb der Stimmrechtsgruppe zu fühlen und sich bilateral mit den verschiedenen Delegationschefs auszutauschen. Die gespannten Beziehungen Usbekistans zum IWF hatten sich in der Zwischenzeit «nachgerade auch dank der Unterstützung der Schweiz verbessert» (Dok. 43, dodis.ch/68204). Mitte November gastierte mit Kirgisistans Präsident Askar Akajew ein weiterer Partner der «Helvetistan-Gruppe» in der Schweiz. Bundespräsident Stich betonte im Gespräch, dass die Schweiz im Rahmen der Bretton-Woods-Institutionen und auf bilateraler Basis das Mögliche unternehme, um das arme Gebirgsland beim schwierigen Umbau von der Plan- zur Marktwirtschaft zu unterstützen. Heikle Themen wie die Affäre um die kirgisischen Golddepots, die 1992 unter dubiosen Umständen auf Schweizer Bankkonten überführt worden waren, wurden auf Wunsch des Gastes gar nicht erst angesprochen (Dok. 53, dodis.ch/62978).

Am 12. Mai 1994, als Delamuraz und Premier Tschernomyrdin in Moskau den neuen Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Russland unterzeichneten, setzte Staatssekretär Blankart in Almaty seine Unterschrift unter ein entsprechendes Abkommen mit Kasachstan. Es handelte sich um den ersten hochrangigen Be-

such aus der Schweiz im flächengrössten der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der UdSSR und dem einzigen Land in der Region, das (noch) nicht der Schweizer Stimmrechtsgruppe in den BWI angehörte. Das Rohstoffpotenzial, niedrige Lohnkosten, bedeutende angrenzende Märkte sowie die Bedürfnisse beim Aufbau einer verarbeitenden Industrie schienen hier prüfenswerte Geschäftsmöglichkeiten zu eröffnen, wobei auch zahlreiche Delegationen anderer Länder die Wege der Schweizer kreuzten. Die Wirtschaftsvertreter in Blankarts Tross jedenfalls «kamen übereinstimmend zum Schluss, dass das wirtschaftliche Potenzial Kasachstans ohne Zweifel für die Schweiz längerfristig von grossem Interesse» sei (Dok. 25, dodis.ch/65347).

Konflikte im Nahen Osten, in Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien

Kurz nach Jahresbeginn konnte sich die Stadt Genf mit der Beherbergung des Gipfeltreffens zwischen US-Präsident Bill Clinton und dem syrischen Präsidenten Hafiz al-Assad ein weiteres Mal als wichtiger internationaler Tagungsort präsentieren. Bundespräsident Stich und Bundesrat Cotti nutzten die Gespräche zwischen Clinton und Assad im Hotel Intercontinental zum Friedensprozess im Nahen Osten für getrennte, bilaterale Treffen mit den beiden Staatsoberhäuptern. Beim ersten Austausch auf höchster Ebene mit dem seit 1993 amtierenden US-Präsidenten betonte Clinton lobend, die Schweiz habe es in den letzten Jahren «meisterhaft» verstanden, «eine geradlinige Politik der Neutralität *und* der internationalen Solidarität zu führen», wobei er neben dem Beitrag der Schweiz zum Wiederaufbau im Gazastreifen und dem Westjordanland ihre Zusammenarbeit mit osteuropäischen und zentralasiatischen Staaten in den Institutionen von Bretton Woods sowie die Mitwirkung im Kampf gegen internationale Wirtschaftskriminalität hervorhob (Dok. 3, dodis.ch/64645). Den Nahostkonflikt diskutierten Stich und Cotti zwei Wochen später auch mit dem Vorsitzenden der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), Jassir Arafat, der anlässlich des WEF in der Schweiz weilte und in Davos mit dem israelischen Aussenminister Shimon Peres über das Gaza-Jericho-Abkommen verhandelt hatte. Arafat dankte der Schweiz «für die traditionelle politische (Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes) und materielle (Beiträge an UNRWA) Unterstützung». Bei der geplanten Aufbauhilfe sahen die Palästinenser die höchste Priorität in einem Schweizer Beitrag zur Unterstützung einer aufzubauenden palästinensischen Entwicklungsbank (Dok. 5, dodis.ch/65081).

Hohe Wellen schlug zu Jahresbeginn eine Auseinandersetzung mit Frankreich im Zusammenhang mit einem Fall verweigerter Rechtshilfe. Im Jahr 1990 wurde im waadtländischen Coppet ein iranischer Oppositioneller ermordet. Im Zuge der Ermittlungen hatte die Schweiz für zwei iranische Tatverdächtige in Frankreich ein Auslieferungsgesuch gestellt. Paris liess sie aber Ende 1993 aus dem Land ausreisen, womit diese sich dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entziehen konnten. Diese offensichtliche französische Geste dem Regime in Teheran gegenüber stellte einen groben Verstoss gegen europäische Konventionen dar, der die offizielle Schweiz offen brüskierte. Aus prinzipiellen Erwägungen reichte der Bundesrat dagegen beim französischen Staatsrat eine Beschwerde ein und bekam Recht – ohne natürlich den ausgereisten Tatverdächtigen jemals habhaft werden zu können (Dok. 8, dodis.ch/67842). Während die Entwicklung des Friedensprozesses im Nahen Osten grundsätzlich hoffungsvoll stimmen

mochte und die Beziehungen zum Iran gerade in Bezug auf das gegenseitige Interesse an wirtschaftlicher Zusammenarbeit verbessert werden konnte, verschärfte sich in Nordafrika die Lage im algerischen Bürgerkrieg. Durch den sich ausweitenden Konflikt zwischen Regierung und radikalen Islamisten verschlechterte sich die Sicherheitslage derart, dass der Bundesrat Anfang September den Abzug des Personals der schweizerischen Botschaft in Algier beschloss (Dok. 37, dodis.ch/67739).

Noch viel dramatischer entwickelte sich die Situation nach dem tödlichen Anschlag auf das Flugzeug von Präsident Juvénal Habyarimana am 6. April 1994 in Ruanda, was in dem kleinen, ostafrikanischen Binnenstaat, im dem seit 1990 Bürgerkrieg herrschte, eine neue «Welle der Gewalt» auslöste. «Sofort nach dem tragischen Ereignis machte die Präsidentengarde, unter Mithilfe von regulären Truppen und extremistischen Milizen Jagd auf alle Oppositionellen und insbesondere auf Angehörige der Tutsi», berichtete das EDA besorgt an den Bundesrat. Schweizerinnen und Schweizer wurden umgehend evakuiert. Vornehmlich waren es Mitarbeitende der Entwicklungszusammenarbeit und deren Angehörige: Ruanda war seit den 1960er Jahren ein Schwerpunktland der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH), dessen Entwicklungschancen während Jahrzehnten als positiv eingeschätzt wurden. Die DEH betonte im Rahmen einer Lagebeurteilung, dass die Gründe des Ausbruchs des jüngsten Krieges «in keinem Zusammenhang mit dem Inhalt der Entwicklungszusammenarbeit in Ruanda» stünden (Dok. 18, dodis.ch/66329). Auch gegenüber Schweizer Menschenrechtsorganisationen bemühte sich Bundesrat Cotti darum zu präzisieren, dass die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit selbstredend «nicht das Ziel hatte, ein Regime oder eine Partei zu unterstützen, sondern einen Beitrag leisten wollte an die vereinten Bemühungen der Ruander, ihre politischen, wirtschaftlichen, ethnischen und sozialen Probleme auf friedliche Art und Weise zu lösen». Cotti gab sich schwer betroffen und sprachlos angesichts der grauenhaften Vorgänge in Ruanda, «welche auch die grössten Pessimisten sich nicht vorzustellen wagten». Mit dem militärischen Sieg der Tutsi-Rebellenarmee fanden im Juli der Bürgerkrieg und der rund 100 Tage andauernde Völkermord in Ruanda ein Ende. Schweizer Ärzte und Spezialisten der humanitären Hilfe sowie das Katastrophenhilfekorps setzten sich vor Ort für eine Verbesserung der Lage ein, um eine baldige Rückkehr der Flüchtlinge zu ermöglichen. Die Schweiz finanzierte auch die Einrichtung eines humanitären Radiosenders für Ruanda – als Gegenstück zum «Hass-Radio», über das zum Genozid aufgerufen wurde –, und setzte sich für die Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern sowie die Einsetzung eines Kriegsverbrechertribunals ein (Dok. 34, dodis.ch/68573).

Im ehemaligen Jugoslawien und insbesondere in Bosnien wütete der Krieg ungebremst weiter und blieb dominierendes Gesprächsthema diverser aussenpolitischer Konsultationen. Im Frühjahr 1994 gelang es den USA zwar, im Konflikt zwischen Kroaten und Bosniaken in der Herzegowina zu vermitteln. Mit NATO-Luftangriffen auf bosnisch-serbische Kampfflugzeuge und später auf Bodenziele markierte Washington vermehrt Präsenz. Gleichwohl manifestierte sich die Hilflosigkeit des internationalen Systems, dem Krieg Einhalt zu gebieten. Auch die von der UNO *faute de mieux* verhängten Wirtschaftsmassnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) erwiesen sich dafür als ungeeignet. Der Spitzendiplomat Franz von Däniken wehrte sich

jedoch vehement gegen den Vorwurf von Professor Thomas Fleiner, der in den ersten Kriegsjahren KSZE-Berichterstattermissionen über Menschenrechte in Jugoslawien geleitet hatte, die Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen und die Anerkennung der Unabhängigkeit Bosnien und Herzegowinas 1992 seien mit der Neutralität nicht vereinbar. «Hätte die Schweiz politisch anders handeln können?», fragte er rhetorisch, um seiner festen Überzeugung Ausdruck zu verleihen, «dass just der Balkankonflikt deutlich macht, wie wenig das Instrument der Neutralität für die aussen- und sicherheitspolitische Lage der Schweiz hergibt» (Dok. 33, dodis.ch/68158). Der Bundesrat setzte deshalb weiterhin auf multilaterale Instrumente der Konfliktlösung. So stellte er im März 1994 den ehemaligen Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, Peter Arbenz, der UNPROFOR als Generalinspektor zur Verfügung. Mit einem ehemaligen Brigadier der Schweizer Armee befand sich die Schweiz somit trotz der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage auf einem zentralen Beobachtungsposten für die Weiterentwicklung des Peacekeeping der UNO in Kroatien und Bosnien (Dok. 35, dodis.ch/67800). Auch die Lageentwicklung in Kosovo wurde in der Schweiz aufgrund der vielköpfigen kosovo-albanischen Diaspora genau beobachtet. Bundesrat Cotti empfing im November den Präsidenten der Demokratischen Liga des Kosovo, Ibrahim Rugova, um sich über seine Einschätzungen der Situation zu informieren und ihn als wichtigsten Exponenten des gewaltfreien Unabhängigkeitskampfes symbolisch zu unterstützen (Dok. 55, dodis.ch/68952).

Das Aussen, das Innen und die Finanzen

Schweizer Aussenpolitik im Jahr 1994, was sollte das sein? Mit dem Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik in den 1990er Jahren lag seit dem 29. November 1993 ein Grundlagenpapier vor, in welchem die Regierung ihre Leitlinien formuliert hatte. Im März 1994 wurde der Bericht nun in den eidgenössischen Räten ausführlich diskutiert und schliesslich zur Kenntnis genommen. «Je pense que personne n'aurait imaginé un débat de politique étrangère dans ce Parlement, qui n'aurait pas mis en évidence des vues différentes», eröffnete Aussenminister Cotti seine Wortmeldung während der Schlussdebatte im Nationalrat und strich gleich auch die Rolle der letzten Instanz im aussenpolitischen Entscheidungsprozess hervor: «Si notre opinion publique est de plus en plus confrontée aux perspectives de notre politique étrangère, qui ne sont pas seulement à court terme, cela sera encore plus nécessaire puisque les dernières décisions en Suisse – il y a dans cette constatation beaucoup de fierté – sont prises par le peuple et par lui seul, aussi en politique étrangère.» Dem Bundesrat sei daran gelegen, mit einem streitbaren Bericht «klaren Wein» einzuschenken und kein «verworrenes Wischiwaschi» zu präsentieren. Die Regierung wolle die Aussenpolitik «weit mehr als in der Vergangenheit nach aussen tragen» und darlegen, dass es bei den internationalen Beziehungen «um wesentliche Interessen des Schweizervolkes» gehe. In Hinblick auf die Auswirkungen des EWR-Neins vom Dezember 1992 betonte er auch, «dass die Volksentscheide die Geschichte dieses Landes nie gestoppt haben», weshalb der Bundesrat am strategischen Ziel eines EU-Beitritts festhalten werde (Dok. 11, dodis.ch/66378).

Knapp zwei Monate später vertrat Bundesrat Cotti in einer Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats auch das neu ausgearbeitete Leitbild des Bundesrats über die Nord–Süd-Beziehungen der Schweiz in den

90er Jahren. Auch hier standen in seinem Votum die Wechselwirkungen zwischen Aussenpolitik und Innenpolitik im Zentrum. «À long terme, un succès en matière de politique d'aide au développement représentera la meilleure garantie de sécurité pour notre pays», betonte Cotti. «Toute évolution qui irait vers des crises sociales internationales importantes ne ferait qu'augmenter les dangers stratégiques.» Neben sicherheitspolitischen Aspekten sah der Aussenminister in der Entwicklungszusammenarbeit auch ein Instrument, um die Prinzipien der freien Marktwirtschaft in die Welt hinauszutragen und gleichzeitig die universelle Bedeutung der Menschenrechte – «certaines valeurs minimales doivent être respectées partout dans le monde, indépendamment des cultures et des religions» – zu betonen. «En conclusion, les lignes directrices Nord–Sud offrent donc une occasion unique de diffuser nos valeurs fondamentales», so Cotti. «C'est une occasion unique de débattre, au-delà des questions particulières, d'un problème essentiel pour le futur de l'humanité, c'est-à-dire de la recherche d'un minimum de justice» (Dok. 22, dodis.ch/69057). Tatsächlich figurierte die weltweite Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit an zweiter Stelle der fünf aussenpolitischen Ziele im Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik. Unter Berufung auf diese Ziele sowie auf die Beschlüsse der Wiener Menschenrechtskonferenz vom Juni 1993 erliess das EDA bereits im Januar 1994 Weisungen an die Vertretungen der Schweiz im Ausland bezüglich der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Die Berichte der Botschaften bildeten die Grundlage für diverse Zwecke wie «risposte a interventi parlamentari e a domande di cittadini o di ONG; informazione di base in vista di visite diplomatiche, della preparazione dell'aiuto ai paesi dell'Europa centrale e orientale o nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo; risposte a richieste d'esportazione di materiale di guerra oppure, per concludere, risposte a domande relative allo statuto di ‹safe-country› e al principio di ‹non-refoulement›». Bezüglich bilateraler Interventionen in anderen Staaten wegen Verletzung der Menschenrechte legte das EDA den Akzent «su interventi diplomatici discreti accompagnati, se necessario, da dichiarazioni ufficiali del Consiglio federale». Demarchen sollten in individuellen Fällen, gestützt auf die «lunga tradizione umanitaria del nostro paese, che per di più non deve fare i conti con un ingombrante passato coloniale» und in der Regel allein, also nicht im Verbund mit anderen Staaten, unternommen werden. «Questo modo d'azione tiene conto del peso politico ed economico della Svizzera a livello internazionale e permette d'altro canto allo stato verso il quale l'intervento è diretto di salvare le apparenze» (Dok. 1, dodis.ch/65843).

Über mögliche ausländische Einflüsse auf die schweizerische Medienlandschaft diskutierte der Bundesrat in einer Sitzung von Ende April anlässlich des Konzessionsgesuchs der RTL (Schweiz) AG für ein schweizerisches «Fenster» im Programm des deutschen Privatfernsehens, das sich zum Marktführer im deutschsprachigen Raum aufschwingen wollte. Die Meinungen waren geteilt: Die beiden FDP-Bundesräte und Bundesrat Koller argumentierten mit der Bedeutung der Pressefreiheit, den Vorteilen einer Wettbewerbssituation und letztlich der Unaufhaltsamkeit einer Entwicklung in Richtung einer liberalen Medienordnung. Es sei nicht möglich, «die Schweizer Medien unter einer Käseglocke zu schützen», gab Bundesrat Villiger zu bedenken. Bundesrat Cotti, Bundesrätin Dreifuss sowie Bundeskanzler François Couchepin gaben dagegen ihrer Besorgnis Ausdruck, das von der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft garantierte sprachliche

Gleichgewicht würde durch das Eindringen von RTL zu Ungunsten der französischen und italienischen Schweiz gestört. Medienminister Ogi führte aus, es würde ein Präjudiz für Konzessionen an französische und italienische Sender geschaffen und befürchtete eine Senkung des Niveaus der SRG. Es gelte ein «Signal gegen die Boulevardisierung der Medien» zu setzen. Der Bundespräsident fällte schliesslich den Stichentscheid und sprach sich aus staatspolitischen Gründen gegen die Erteilung der Konzession aus: «Vor allem in einem Land wie der Schweiz mit verschiedenen Kulturen und Sprachen kann im Medienbereich nicht allein das Kriterium der Konkurrenz massgebend sein» (Dok. 20, dodis.ch/67648).

Die innenpolitischen Rahmenbedingungen der Aussenpolitik waren bezeichnenderweise auch das Thema, das EDA-Vorsteher Cotti Ende August für sein Referat an der Botschafterkonferenz in Bern wählte. Der Aussenminister ging von einer «tief in der Seele des Schweizers» verankerten, historisch bedingten «Haltung der Isolierung» aus. Dies bedeute nicht, dass die «Solidarität der traditionellen Art, wie wir sie pflegen, nicht gestattet wäre, aber von einem Mitmachen, von einem Mitspielen in internationalen Gremien, von der Übernahme von multinationaler Verantwortung in den stark gewachsenen internationalen Strukturen» könne nicht die Rede sein. Dies gelte es zu akzeptieren, ebenso wie die Tatsache, dass durch das Instrument der direkten Demokratie die Aussenpolitik der Schweiz von Seiten der Stimmbevölkerung vermehrt mit Gegenwind konfrontiert sei. Um die Notwendigkeit eines stärkeren schweizerischen Engagements für die internationale Zusammenarbeit langfristig bei den Menschen zu verankern, müsse sich auch das diplomatische Corps der Eidgenossenschaft vermehrt in den nationalen Dialog einbringen: «Per questo occorrono molta tenacia e pazienza, e anche la capacità di accettare il voto popolare che a volte può deludere, ma non può modificare la fede nei valori essenziali di questo paese; occorre trasmettere lentamente il fascino della politica estera all'opinione pubblica del nostro paese» (Dok. 38, dodis.ch/67185). Diese Ansprüche Bundesrat Cottis an das diplomatische Corps unterstrich der Vorsteher des EDA auch mit einer Reihe von unerwarteten Personalentscheiden im Schatten einer strukturellen Reform des Aussendepartements, die innerhalb des Regierungsgremiums auf Kritik stiessen. Nachdem der Aussenminister die Ernennung zweier «Quereinsteiger» – Schindler-Vorstandsmitglied Uli Sigg zum Botschafter in Beijing und den erst im August 1993 als EDA-Generalsekretär ernannten Alfred Defago zum Generalkonsul in New York – durch den Bundesrat gebracht hatte, stiess Cottis politischer Entscheid, Nationalratspräsidentin Gret Haller per 1995 zur schweizerischen Vertreterin beim Europarat in Strassburg im Rang einer Botschafterin zu nominieren, an der Bundesratssitzung vom 2. November 1994 auf breiten Widerstand. Zähneknirschend ratifizierte die Regierung Cottis Personalpolitik mit einer deutlichen Ermahnung des Bundespräsidenten an den Aussenminister, «alle Mitglieder des Rates sollten sich an die Spielregeln des Bundesrates halten» (Dok. 52, dodis.ch/67552).

Eine innenpolitische Rückkoppelung der Aussenpolitik stellte schliesslich auch das Budget der Eidgenossenschaft dar, das im Jahr 1994 im Bundesrat besonders hart und kontrovers verhandelt wurde. Bundespräsident Stich nutzte seine herausragende Rolle im Ratsgremium schwergewichtig, um sein Anliegen der Sanierung der Bundesfinanzen in die Entscheidungsfindung des Rats einzubringen. Während des ganzen Jahres gab es in der Tat kaum einen budgetrelevan-

Bundespräsident Otto Stich wird am 9. August 1994 an seinem Amtssitz im Bernerhof von 32 Auslandschweizer-Kindern besucht. Sie schenken dem Finanzminister ein grosses, selbstgefertigtes Sparschwein, dodis.ch/70204 (CH-SNM LM-179981.425).

ten Bundesratsbeschluss zu internationalen Belangen, bei dem sich das Finanzdepartement im Mitberichtsverfahren nicht mit der Forderung nach Kürzungen und Einsparungen eingebracht hätte. Beim Empfang von Auslandschweizer-Kindern im August 1994 überbrachten die jungen Gäste dem Bundespräsidenten als Geschenk nicht ohne Ironie ein selbstgebasteltes rosarotes Riesen-Sparschwein aus Pappmaché.

Bern, Dezember 2024 THOMAS BÜRGISSER und SACHA ZALA

IV. Dokumentenverzeichnis
Table des documents
Indice e sommario dei documenti

1
1.1994 dodis.ch/65843
Istruzioni sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo sul piano internazionale
La politica svizzera mira a proteggere i diritti umani a livello bilaterale e multilaterale. Le rappresentanze all'estero hanno l'importante funzione di monitorare e riferire le situazioni locali, ma anche di partecipare attivamente agli interventi.

2
18.1.1994 dodis.ch/66191
Discussion du Conseil fédéral sur la stratégie globale pour les négociations sectorielles Suisse–CE
Le Conseil aborde en détail la question de la stratégie de négociation vis-à-vis de l'Union européenne pour les accords bilatéraux sectoriels. L'idée de fixer des minima de négociation et la nomination d'un coordinateur sont débattues.

3
18.1.1994 dodis.ch/64645
Gespräche des Bundespräsidenten Stich und des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit dem syrischen Präsidenten Assad und US-Präsident Clinton in Genf
Mit der Wahl Genfs für das Gipfeltreffen haben Syrien wie die USA ihr Vertrauen in den Tagungsort zum Ausdruck gebracht. Der Inhalt der mit beiden Präsidenten geführten Gespräche ging deutlich über den Austausch von Höflichkeiten hinaus.

4
1.2.1994 dodis.ch/64666
Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, en marge du WEF à Davos
Le gouvernement suisse doit reconsidérer sa présence à Davos. Pour le moment, les Conseillers fédéraux consacrent beaucoup de temps à d'innombrables contacts bilatéraux, ce qui les empêche de participer aux discussions du noyau restreint.

5
3.2.1994 dodis.ch/65081
Gespräche des Bundespräsidenten Stich und des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit dem Vorsitzenden des PLO-Exekutivkomitees Arafat in Bern
Thematisiert werden Stand und Perspektiven des Friedensprozesses im Nahen Osten sowie die Frage der Aufbauhilfe für Palästina. Die Schweiz beteiligt sich an der UNRWA sowie an diversen Programmen in den Bereichen Infrastruktur und Zivilgesellschaft.

6
8.2.1994
dodis.ch/62977

Entretiens du Chef du DFF, le Président de la Confédération Stich, avec le Président ouzbek Karimov à Berne
Outre les relations bilatérales, la situation économique en Ouzbékistan, en particulier l'introduction de la monnaie nationale, les relations avec le FMI et le Tadjikistan ainsi que la question des bâtiments de l'Ambassade de Suisse à Tachkent sont abordées.

7
8.2.1994
dodis.ch/64508

Entretiens du Conseiller fédéral Delamuraz à l'occasion des funérailles nationales du Président ivoirien Houphouët-Boigny
La présence de la Suisse aux obsèques du «Vieux» permet de mener des entretiens avec le Premier ministre Duncan et des hauts fonctionnaires sur l'avenir économique de la Côte d'Ivoire et de signer un accord de désendettement.

8
14.2.1994
dodis.ch/67842

L'Ambassadeur de Suisse à Paris sur la non-extradition des deux Iraniens
La non-extradition par la France des deux suspects de l'assassinat de Radjavi est un affront et va à l'encontre des conventions européennes. Ce refus peut s'expliquer tant par des éléments historiques que par la récente politique française.

9
14.2.1994
dodis.ch/67746

Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik
Nach dem Nein zum EWR forderten mehrere Kantone eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Der Bericht erläutert die rechtlichen Grundlagen für einen vertieften Prozess regionaler grenzüberschreitender Kontakte und Tätigkeiten.

10
3.3.1994
dodis.ch/67912

Interdepartementale Sitzung über die bilateralen Beziehungen mit Südafrika
Im Vordergrund steht die Unterstützung des Demokratieprozesses im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen. Danach werden Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie der Abschluss verschiedener Abkommen mit der neuen Regierung an Bedeutung gewinnen.

11
9.3.1994
dodis.ch/66378

Sitzung des Nationalrats betreffend Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren
Im abschliessenden Teil der mehrtägigen Debatte zum aussenpolitischen Bericht legen die Berichterstatter der Kommission sowie die Bundesräte Cotti und Delamuraz ihre Standpunkte dar und gehen auf die vorangehenden Voten der Parlamentsmitglieder ein.

12
24.3.1994
dodis.ch/68979

Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit US-Staatssekretär Christopher in Washington
Im Vordergrund der Unterredungen steht die Mitwirkung der Schweiz am NATO-Programm Partnerschaft für den Frieden. Besprochen werden auch die Rolle der KSZE, die Situation in Russland, Georgien und Ex-Jugoslawien sowie im Nahen und Mittleren Osten.

13
28.3.1994
dodis.ch/68769

Informelle IEA-Ministertagung in Interlaken zum Thema «Energie und Umwelt»
Die Zusammenarbeit im Energiebereich wird immer wichtiger, wozu die Internationale Energieagentur die geeignete Koordinationsplattform darstellt. Die grössten Herausforderungen bestehen im Bereich der Klimaveränderung und der neuen Technologien.

14
6.4.1994
dodis.ch/67549

Gespräche des Chefs der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Reimann, in Caracas, Santiago de Chile und Havanna
Sowohl in Chile wie auch in Venezuela und Kuba ergibt sich neben der Pflege politischer Beziehungen die Gelegenheit, vor Ort Anliegen der schweizerischen Wirtschaft zu unterstützen und Kontakte mit der Schweizerkolonie aufzunehmen.

15
6.4.1994
dodis.ch/65197

Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats über die Lage im ehemaligen Jugoslawien und in Kosovo
In Anwesenheit der Bundesräte Koller und Cotti werden die Aufnahme von Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien sowie die Menschenrechtslage in Kosovo und das Problem der Rückführung abgewiesener Asylbewerber diskutiert. Auch die Embargoumgehung ist Thema.

16
14.4.1994
dodis.ch/64738

Entretiens du Président de la Confédération Stich et du Conseiller fédéral Cotti avec la Présidente nicaraguayenne de Chamorro
Lors de cette première visite présidentielle officielle, les bonnes relations bilatérales – en particulier en matière d'aide au développement – et le soutien que la Suisse a fourni pour la préparation des élections de 1990 ont été soulignés.

17
18.4.1994
dodis.ch/65556

Notice du Conseiller fédéral Delamuraz sur la Conférence ministérielle de Marrakech du Cycle d'Uruguay du GATT
La conférence a vu 125 ministres signer l'Acte final du cycle de l'Uruguay et ainsi décider de la création de l'Organisation mondiale du commerce. La Suisse est satisfaite de ce résultat et prépare la candidature de Genève comme siège de l'OMC.

18
18.4.1994
dodis.ch/66329

Der Direktor der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA, Botschafter Fust, zur Lage in Ruanda
Ruandas Entwicklungschancen wurden lange positiv beurteilt, doch seit 1990 beeinflusste die veränderte politische Lage das schweizerische Entwicklungsprogramm stark. Die aktuelle Sicherheitslage führte nun zur sofortigen Einstellung des Programms.

19
26.4.1994
dodis.ch/64665

Entretiens des Conseiller fédéraux Cotti, Delamuraz, Ogi et Koller avec le Commissaire européen van den Broek
Si l'idée des bilatérales est acceptée par l'UE, la votation populaire suisse a posteriori pose question. Voir des accords satisfaisants pour les deux parties être rejetés par le souverain est décourageant, comme dans le cas de l'initiative des Alpes.

20
16.5.1994
dodis.ch/67648

Diskussion des Bundesrats über das RTL-Programmfenster für die Schweiz
Es gilt zwischen einer liberalen Wettbewerbsordnung und dem Erhalt einer eigenständigen, von der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft dominierten, Medienlandschaft abzuwägen. Schliesslich wird die Konzession für den ausländischen Privatsender abgelehnt.

21
17.5.1994
dodis.ch/64493

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, avec le Premier ministre russe Tchernomyrdine et son suppléant Tchoubaïs
Les discussions portent sur les réformes économiques et la privatisation en Russie, ainsi que sur des problèmes bilatéraux concernant les dettes envers les fournisseurs suisses et l'accès des banques et de l'industrie pharmaceutique au marché russe.

22
27.5.1994
dodis.ch/69057

Vote du Conseiller fédéral Cotti à la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national sur l'image directrice Nord–Sud
L'image directrice Nord–Sud présente une approche globale pour la coopération au développement, en incluant la protection de l'environnement, la démocratie, l'État de droit, l'économie de marché, ainsi que la question de la conditionnalité de l'aide.

23
31.5.1994
dodis.ch/65149

Entretiens du Président de la Confédération Stich et des Conseillers fédéraux Delamuraz et Cotti avec le Président polonais Wałęsa
Lors de la première visite d'État en provenance d'Europe centrale et orientale, la position géostratégique de la Pologne et les relations économiques bilatérales, notamment le déséquilibre de la balance commerciale et les investissements, sont abordées.

24
1.6.1994
dodis.ch/64538

Entretiens du Secrétaire d'État du DFEP Blankart à Athènes
Lors de cette traditionnelle visite à l'État en charge de la présidence communautaire, outre les relations avec l'UE, le trafic aérien, les permis de travail pour les ressortissants suisses et les problèmes textiles et pharmaceutiques sont évoqués.

25
2.6.1994
dodis.ch/65347

Entretiens du Secrétaire d'État du DFEP Blankart à Almaty
Cette visite est motivée par la signature d'accords commerciaux et sur la protection des investissements. Le potentiel en matières premières du Kazakhstan et son besoin de développer ses infrastructures offrent des opportunités intéressantes.

26
23.6.1994
dodis.ch/62509

Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat betreffend schweizerische Kandidatur für den KSZE-Vorsitz
Eine Bewerbung für den Vorsitz der Schweiz im Jahr 1996 stärkt ihr Ansehen und bietet eine Gelegenheit, aktiv bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitspolitik mitzuwirken, Verantwortung zu übernehmen und ein Zeichen der Solidarität zu setzen.

27
5.7.1994
dodis.ch/67399

Persönliche Überlegungen des Beauftragten für sicherheitspolitische Fragen zur Gestaltung unserer Sicherheitspolitik nach dem 12.6.94
Verschiedene Abstimmungsniederlagen haben den aussen- und sicherheitspolitischen Spielraum des Bundesrats eingeschränkt. Es braucht nun eine Strategie der kleinen Schritte, welche aufzeigt, dass sich die Schweiz dennoch sicherheitspolitisch öffnet.

28
12.7.1994
dodis.ch/67773

Séance extraordinaire du Conseil fédéral sur les suites des votations du 12 juin
Face à son triple échec lors des votations, le Conseil discute de mesures permettant de rétablir la confiance de la population dans les autorités. Pour les campagnes à venir, il faut que le Conseil soit plus uni et plus présent médiatiquement.

29
15.7.1994
dodis.ch/68565

Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats betreffend Sitz der WTO
Präsentation der Strategie für die Beibehaltung des Sitzes der Welthandelsorganisation in Genf, der von der spontanen Kandidatur Bonns konkurrenziert wird. Es ist wichtig, das schweizerische Angebot zu verbessern, um den Verbleib der WTO zu sichern.

30
20.7.1994
dodis.ch/68621

Interdepartementale Sitzung über die Zusammenarbeit bezüglich Rückkehrhilfe für abgewiesene Asylsuchende
Beim ersten Treffen der Steuergruppe werden der aktuelle Stand der Zusammenarbeit aus Sicht der Behörden und der Internationalen Organisation für Migration dargelegt, laufende und geplante Projekte diskutiert sowie künftige Prioritäten festgelegt.

31
20.7.1994
dodis.ch/68060

Entretiens du Secrétaire d'État du DFEP Blankart avec le Président sénégalais Diouf et le Premier ministre Thiam à Dakar
Le voyage, dont l'objectif principal était la signature d'un accord de désendettement, a permis en peu de temps d'avoir un bon aperçu des problèmes et des défis du Sénégal ainsi que d'énoncer les intérêts des représentants de l'économie suisse.

32
25.7.1994
dodis.ch/67970

Nachtrag des ständigen Beobachters der Schweiz bei der UNO in New York zur Blauhelm-Abstimmung
Das UNO-Generalsekretariat hat mit Verständnis auf die Ablehnung der Blauhelm-Vorlage durch das Schweizer Volk reagiert. Die UNO legt wohl grösseren Wert auf die spezialisierten Dienste der Schweiz als auf einige Soldaten für friedenserhaltende Operationen.

33
10.8.1994
dodis.ch/68158

Schreiben des stv. Direktors der Politischen Direktion des EDA betreffend Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien
Der Vorwurf, eine Teilnahme an den UNO-Sanktionen verstosse gegen die Neutralität, trifft nicht zu. Zudem macht just der Balkankonflikt deutlich, wie wenig das Instrument der Neutralität für die aussen- und sicherheitspolitische Lage der Schweiz hergibt.

34
15.8.1994
dodis.ch/68573

Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Cotti, an Amnesty International betreffend die Lage der Menschenrechte in Ruanda und Burundi
Der Bundesrat ist tief betroffen von den grauenvollen Ereignissen in Ruanda. Das EDA hat die Entwicklungszusammenarbeit eingestellt, aber sofort umfangreiche humanitäre Hilfsaktionen lanciert. Auch in Burundi werden präventive Massnahmen unterstützt.

35
16.8.1994
dodis.ch/67800

Zwischenbericht des EDA zum Stand der Mission Arbenz bei der UNPROFOR in Ex-Jugoslawien
Die Berichte von Brigadier Arbenz verbessern den Kenntnisstand der Schweiz über die Schutztruppe der UNO nachhaltig. Erkenntnisse betreffen zum Beispiel den Bewaffnungsgrad der Blauhelme oder die zivile Komponente bei Peacekeeping-Operationen.

36
22.8.1994
dodis.ch/67359

Gespräche des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Koller, mit dem peruanischen Präsidenten Fujimori in Lima und dem ecuadorianischen Präsidenten Ballén in Quito
Der Aufenthalt in Peru und Ecuador wird für Unterredungen mit hohen Persönlichkeiten über die Bekämpfung des Drogenhandels und des Terrorismus, über Menschenrechte, Entschuldungsmassnahmen sowie über Projekte der Schweizer Entwicklungshilfe genutzt.

37
22.8.1994
dodis.ch/67739

Aussprachepapier des EDA an den Bundesrat betreffend Überdenken der schweizerischen Präsenz in Algerien
Angesichts der verschärften Gefahrenlage (Attentate auf Ausländer, bürgerkriegsähnliche Zustände, Kosten für Sicherheitsmassnahmen) überwiegen bei einer Abwägung der Argumente jene für einen Abzug des Personals der schweizerischen Botschaft in Algier.

38
23.8.1994
dodis.ch/67185

Referat des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, an der Botschafterkonferenz über innenpolitische Rahmenbedingungen der Aussenpolitik
Im Hinblick auf weitere Volksabstimmungen mit aussenpolitischem Bezug soll das diplomatische Corps den Bundesrat in seinen Bemühungen unterstützen, der Bevölkerung die schweizerische Aussenpolitik mit Argumenten, Substanz und Werten näherzubringen.

39
23.8.1994
dodis.ch/67508

Note de discussion du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral concernant le point sur les négociations sectorielles Suisse–UE
La Conseil fédéral adopte des mandats de négociation dans cinq secteurs et se pose la question de la stratégie à adopter. Vaut-il mieux fixer des priorités claires ou accepter de négocier en premier les secteurs intéressant l'UE afin d'avancer?

40
28.9.1994
dodis.ch/68418

Séance interdépartementale avec l'Association suisse des banquiers
Une réunion de travail s'est tenue pour traiter de plusieurs axes de défense des intérêts de la place financière suisse tant vis-à-vis de l'Europe qu'au niveau global. Un accord sur les succursales bancaires avec l'Allemagne est absolument nécessaire.

41
30.9.1994
dodis.ch/68793

Stellungnahme des Vororts zum Entwurf für ein Bundesgesetz über eine CO_2-Abgabe auf fossilen Energieträgern
Die Ausarbeitung eines Gesetzes über eine CO_2-Abgabe soll nicht weiterverfolgt werden, weil dadurch für den Standort Schweiz ein Wettbewerbsnachteil entstehen würde. Zur Erreichung der Ziele ist eine solche Abgabe zudem nicht nötig.

42
4.10.1994
dodis.ch/67907

Gespräche des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Koller, in Moskau
Die Schweiz und Russland bekunden ihre Absicht, die Zusammenarbeit in den Bereichen Rechtshilfe und Polizeiwesen zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens zu intensivieren. In der Schweiz sind mehrere russische Mafia-Gruppierungen aktiv.

43
11.10.1994
dodis.ch/68204

Notice du Chef du DFF, le Président de la Confédération Stich, sur l'Assemblée annuelle des Institutions de Bretton Woods.
En ce 50ème anniversaire des IBW, la délégation suisse s'est prononcée en faveur d'une aide financière et technique des pays industrialisés vers les pays en développement en échange d'une application de réformes libérales par ces derniers.

44
19.10.1994
dodis.ch/67575

Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten 1993
Zum ersten Mal informiert der Bundesrat mit einem Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit den Reformländern Ost- und Mitteleuropas, welche einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung vor Ort leistet und auch der Schweiz Vorteile bringt.

45
21.10.1994
dodis.ch/67999

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, avec le Président indonésien Suharto et le Ministre de l'industrie et du commerce Hartarto à Jakarta
À la veille du 50ème anniversaire de l'indépendance, la visite mixte permet de cultiver les relations avec ce pays en plein essor qui adopte progressivement le libéralisme. L'Indonésie est sans conteste une tête de pont des intérêts suisses dans la région.

46
24.10.1994
dodis.ch/64809

Entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, avec le Ministre des affaires étrangères vietnamien Nguyễn Mạnh Cầm à Berne
L'entretien porte sur les relations bilatérales avec le Vietnam, les relations économiques, la coopération au développement, les Conventions de Genève, les droits humains et les relations du Vietnam avec l'ASEAN, la Chine et le Cambodge.

47
24.10.1994
dodis.ch/69171

Gespräche der Bundesräte Villiger, Cotti und Delamuraz mit dem finnischen Ministerpräsidenten Aho in Bern
Von allen bisherigen EFTA-Partnern zeigt sich Finnland am glaubwürdigsten entschlossen, trotz der nun unterschiedlichen integrationspolitischen Wege die Freundschaft und Zusammenarbeit mit der Schweiz weiterhin sorgfältig pflegen zu wollen.

48
28.10.1994
dodis.ch/68546

Aide-mémoire du DFAE concernant la votation du 25 septembre 1994 sur la «loi antiraciste»
La ratification de la Convention de l'ONU contre le racisme a nécessité une adaptation du code pénal, contre laquelle un référendum a été lancé. Grâce à l'issue positive de la votation, plus rien ne s'oppose à la ratification de la convention.

49
28.10.1994
dodis.ch/68318

Notice du DFEP concernant le Rapport au Conseil fédéral sur les sanctions à l'encontre d'Haïti
La Suisse s'est associée de manière autonome aux sanctions de l'ONU à l'encontre d'Haïti. Elle a également repris les modifications de l'embargo et la levée de l'embargo par analogie avec l'ONU.

50
31.10.1994
dodis.ch/67775

Séance extraordinaire du Conseil fédéral sur les initiatives populaires sur l'intégration européenne et sur les négociations bilatérales
Le Conseil discute des initiatives populaires en suspens concernant l'intégration européenne et débat une nouvelle fois sur la stratégie des négociations bilatérales avec l'UE, quelques jours avant une séance décisive du Conseil des ministres de l'UE.

51
3.11.1994
dodis.ch/68436

Notiz des Integrationsbüros EDA/EVD über die Alpen-Initiative und die sektoriellen Verhandlungen im Verkehrsbereich
Das Umsetzungskonzept des Bundesrats für die Alpen-Initiative scheint die EU-Verkehrsminister zufriedengestellt zu haben, so dass sie die Arbeit an den Verhandlungsmandaten wieder aufnehmen. Der Verkehrsbereich bleibt im Mittelpunkt des Interesses.

52
8.11.1994
dodis.ch/67552

Discussion du Conseil fédéral sur les nominations au DFAE
Le Conseil discute de la réorganisation prévue du DFAE et, dans ce contexte, de la nomination parfois controversée de personnes qui changent d'orientation professionnelle pour occuper des postes à l'étranger dans le service diplomatique.

53
28.11.1994
dodis.ch/62978

Gespräche des Vorstehers des EFD, Bundespräsident Stich, mit dem kirgisischen Präsidenten Akajew in Bern
Akajew erörtert die Lage seines Landes und ist voller Lob für die schweizerische Hilfe. Stich weist darauf hin, dass die Schweiz auf multi- und bilateraler Basis das Mögliche unternehme, um den Umbau Kirgisistans zur Marktwirtschaft zu unterstützen.

54
28.11.1994
dodis.ch/64310

Rundschreiben des EDA betreffend Beziehungen Schweiz–Deutschland
Eine Umfrage bei Spitzendiplomaten und -beamten ergibt anregende Erkenntnisse über das Verhältnis zu Deutschland und Vorschläge, wie die Beziehungen angesichts ihrer schleichenden Aushöhlung durch die fehlende EU-Mitgliedschaft ausgebaut werden könnten.

55
29.11.1994
dodis.ch/68952

Lettre du Chef de la Division politique I du DFAE sur la visite du «Président» kosovar Rugova en Suisse
L'entretien du Conseiller fédéral Cotti avec Rugova ne constitue nullement un événement diplomatique. Comme avocat de la non-violence, il mérite le soutien symbolique de la Suisse et demeure un interlocuteur privilégié pour s'informer sur le Kosovo.

56
5.12.1994
dodis.ch/69172

Sitzung des Sicherheitsausschusses des Bundesrats betreffend Lagebeurteilung sowie Evaluation des Handlungsbedarfs
In der ersten Sitzung des neugegründeten Ausschusses wird eine Lagebeurteilung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz vorgenommen. Die Evaluation der Bedrohungslage ergibt, dass auf Stufe Bundesrat kein dringender Handlungsbedarf besteht.

57
6.12.1994
dodis.ch/67777

Schreiben des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds betreffend Verhandlungen mit der EU über die Personenfreizügigkeit
Der SGB fordert, dass parallel zu den Verhandlungen mit der EU über die Personenfreizügigkeit Reformen im Ausländerrecht (Abschaffung des Saisonnierstatuts) verwirklicht und flankierende Massnahmen zur Verhinderung von Sozialdumping ergriffen werden.

58
8.12.1994
dodis.ch/67689

Proposition du DFEP et du DFJP au Conseil fédéral concernant les négociations avec la CE sur la libéralisation de la circulation des personnes
Le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'aller au-delà du degré de libéralisation jugé acceptable d'un point de vue de politique intérieure. Cette limitation du mandat comporte le risque que l'UE bloque l'ensemble des négociations bilatérales.

59
9.12.1994
dodis.ch/67456

Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, über den KSZE-Gipfel von Budapest
Das Treffen hat die divergierenden sicherheitspolitischen Interessen der NATO-Staaten und Russlands offen an den Tag gelegt. Die Schweiz wird als Troika-Mitglied mithelfen können, die im Gipfeldokument beschworene Partnerschaft mit Inhalt zu füllen.

60
16.12.1994
dodis.ch/67955

Séance de la Commission de politique extérieure du Conseil des États sur les voyages mixtes du Chef du DFEP à l'étranger
Le Conseiller fédéral Delamuraz et les représentants du Vorort exposent les buts et fonctions de leurs missions économiques communes dans des pays d'Asie de l'Est et d'Amérique latine où les taux de croissance sont en progression spectaculaire.

61
20.12.1994
dodis.ch/68678

Déclaration de la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Dreifuss, à la conférence alpine des Ministres de l'environnement à Chambéry
La Suisse ne signera pas les protocoles de la Convention alpine parce que les cantons alpins ont exprimé de trop grandes réserves, estimant que la protection avait pris trop de place par rapport au développement économique des régions de montagne.

62
21.12.1994
dodis.ch/68029

Votum von Bundesrat Koller an der Sitzung der Staatspolitischen Kommission des Ständerats zu Volksinitiativen zur Asylpolitik
Bei einer Annahme der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» würden die Non-Refoulement-Prinzipien missachtet und damit zwingendes Völkerrecht verletzt. Der Bundesrat beantragt deshalb, die Initiative ungültig zu erklären.

V. Dokumente

Documents

Documenti

Bundespräsident Otto Stich begrüsst anlässlich des Neujahrsempfangs vom 13. Januar 1994 das diplomatische Corps im Salon de la présidence im Bundeshaus, dodis.ch/70185 (CH-SNM LM-179977.4).

1

dodis.ch/65843

Lettera circolare del Consigliere federale Cotti, Capo del DFAE[1]

[ISTRUZIONE SULLA POLITICA SVIZZERA DEI DIRITTI DELL'UOMO SUL PIANO INTERNAZIONALE]

Berna, gennaio 1994

Mi rivolgo a voi con questo scritto, nell'intento di esporvi le grandi linee della politica svizzera dei diritti dell'uomo nel contesto internazionale e di attirare la vostra attenzione sui compiti delle rappresentanze diplomatiche in questo settore della nostra politica estera.

La politica svizzera dei diritti dell'uomo si fonda su un rapporto del Consiglio federale del 2 giugno 1982, che sottolinea in particolare il principio dell'universalità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come l'importanza del loro rispetto per la pace e la sicurezza, ma anche per il benessere generale.[2] Partendo dalla constatazione che il rispetto dei diritti dell'uomo è uno dei principi del diritto internazionale e uno dei fondamenti su cui poggiano le relazioni internazionali, il Consiglio federale ritiene che la politica dei diritti dell'uomo sia parte integrante della politica estera della Svizzera. La promozione dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto figurano tra i cinque obiettivi prioritari della politica estera della Svizzera enunciati nel Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera svizzera negli anni '90, del 29 novembre 1993 (cfr. sommario e cifra 4.1.2 del rapporto).[3] Una politica estera credibile e coerente impone di partecipare attivamente alla promozione e alla salvaguardia dei diritti dell'uomo nel mondo, ma implica pure una maggiore considerazione dei temi legati al rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto, quando si tratta di prendere decisioni di fondo relative alla nostra politica estera, alla nostra politica economica estera o d'aiuto allo sviluppo.

Come la politica internazionale dei diritti dell'uomo, così la politica svizzera in materia si è sviluppata e consolidata in ambiti diversi nel corso dell'ultimo decennio. La Svizzera ha infatti aderito ad importanti strumenti di portata universale

1 CH-BAR#E2023A-01#2005/37#3734* (o.713-22(05)). *Questa circolare fu molto probabilmente redatta da Jean-Daniel Vigny, Capo della Sezione dei Diritti dell'uomo della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), e venne firmata dal Capo del DFAE, il Consigliere federale Flavio Cotti. Una prima bozza fu distribuita dal Direttore della DDIP, l'Ambasciatore Mathias Krafft, il 22 novembre 1993, cf.* CH-BAR#E2023A#2003/421#3252* (o.713.22(05)).

2 Rapporto sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo *del 2 giugno 1982,* dodis.ch/65750. *Cf. il verbale del Consiglio federale Nº 959 del 2 giugno 1982,* dodis.ch/59907.

3 *I cinque obiettivi sono:* «il mantenimento e il promovimento della sicurezza e della pace, l'impegno in favore dei diritti dell'uomo, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto, l'accrescimento della prosperità comune, l'eliminazione dell'ingiustizia sociale e la tutela delle basi vitali naturali.» *Cf. il* Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta *del 29 novembre 1993,* dodis.ch/54677, *e la compilazione* dodis.ch/T1981.

nel campo della protezione dei diritti dell'uomo: nel 1987 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura[4] e, nel 1992, ai due Patti internazionali relativi l'uno ai diritti sociali, economici e culturali l'altro ai diritti civili e politici.[5] L'anno scorso le Camere federali hanno approvato l'adesione al secondo Protocollo facoltativo al Patto relativo ai diritti civili e politici, che mira all'abolizione della pena di morte,[6] come pure alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione[7] contro le donne.[8] Infine, l'amministrazione federale sta esaminando la possibilità che il nostro paese aderisca alla Convenzione sul genocidio.[9]

La politica svizzera dei diritti dell'uomo mira alla protezione dei diritti fondamentali sul piano bilaterale e multilaterale. La formulazione, la coordinazione e l'esecuzione di questa politica rientrano nelle competenze della Direzione del diritto internazionale pubblico (Sezione dei Diritti dell'uomo), che collabora a questo proposito con i servizi interessati. Le rappresentanze svizzere contribuiscono in quest'ambito osservando la situazione, redigendo rapporti, intervenendo puntualmente e, in generale, adattando la politica svizzera alle condizioni del loro paese di residenza. A questo riguardo ci si può riferire al Documento finale della Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo, tenutasi a Vienna nel mese di giugno del 1993. Il documento, dal titolo «Dichiarazione e programma d'azione», tratta questioni di principio spesso controverse ed è il prodotto del consenso della comunità internazionale.[10] Uno strumento politico di riferimento sul piano universale al quale si può far capo tanto sul piano multilaterale in seno ad organismi internazionali, che sul piano bilaterale, nei rapporti con ogni singolo stato.[11]

Un'impostazione credibile della politica svizzera in materia di diritti dell'uomo deve poggiare su informazioni oggettive e dettagliate. Non posso quindi che sot-

---

4 *Cf. il* Messaggio concernente la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti *del 30 ottobre 1985,* dodis.ch/63121, *e il verbale del Consiglio federale N° 131 del 4 febbraio 1985,* dodis.ch/68041.

5 *Cf. il* Messaggio sull'adesione della Svizzera ai due Patti internazionali del 1966 concernenti i diritti dell'uomo e modificazione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria *del 30 gennaio 1991,* dodis.ch/55261, *e il verbale del Consiglio federale N° 153 del 30 gennaio 1991,* dodis.ch/56188.

6 *Cf. il* Messaggio sull'adesione della Svizzera al secondo Protocollo facoltativo al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, volto ad abolire la pena di morte *del 3 febbraio 1993,* dodis.ch/64685.

7 *Rispetto alla versione originale francese e alla traduzione in tedesco, qui manca una frase che fa riferimento all'adesione della Svizzera alla Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e alla Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo. Cf. DDS 1994, doc. 48,* dodis.ch/68546, *e la compilazione* Adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il razzismo, dodis.ch/T2226, *come pure il* Messaggio concernente l'adesione della Svizzera alla Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo *del 29 giugno 1994,* dodis.ch/68056.

8 *Cf. il* Messaggio concernente la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna *del 23 agosto1995,* dodis.ch/67245.

9 *Cf. la lettera della DDIP all'Ufficio federale di giustizia, all'Ufficio del procuratore generale e all'Ufficio federale di polizia del DFGP del 19 gennaio 1994,* dodis.ch/69379, *e il* Messaggio concernente la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio e la relativa revisione del diritto penale *del 31 marzo 1999,* dodis.ch/69305.

10 Vienna Declaration and Programme of Action, UN doc. A/CONF.157/23.

11 *Sulla conferenza del giugno 1993 a Vienna, cf. la compilazione* dodis.ch/C2502.

tolineare l'importanza dell'incarico che le rappresentanze svizzere all'estero assumono quando redigono rapporti sulla situazione dei diritti dell'uomo nel paese in cui agiscono. Le rappresentanze sono in particolare chiamate ad osservare i settori più rilevanti della vita pubblica del loro paese di residenza: la politica del governo relativa alle questioni che riguardano i diritti dell'uomo; la situazione effettiva e lo sviluppo dei diritti dell'uomo in ambito sociale, politico ed economico; il ruolo svolto in questo senso dai tribunali, dalla polizia e dalle forze armate; gli sforzi e i progressi per realizzare lo stato di diritto e la democratizzazione (in particolare per quanto riguarda certi paesi dell'Europa centrale e orientale). I rapporti dovrebbero mettere l'accento sulle violazioni gravi e ripetute dei diritti dell'uomo. I settori più rilevanti sono quelli trattati dai principali strumenti giuridici internazionali in materia di protezione dei diritti fondamentali. I rapporti delle rappresentanze permettono l'analisi della situazione dei diritti dell'uomo nei diversi paesi e rispondono a varie esigenze, quali: risposte a interventi parlamentari e a domande di cittadini o di ONG;[12] informazione di base in vista di visite diplomatiche,[13] della preparazione dell'aiuto ai paesi dell'Europa centrale e orientale[14] o nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo;[15] risposte a richieste d'esportazione di materiale di guerra oppure,[16] per concludere, risposte a domande relative allo statuto di «safe-country» e al principio di «non-refoulement».[17]

La politica del Consiglio federale che consiste in interventi puntuali sul piano bilaterale quando sia accertata una violazione dei diritti dell'uomo, poggia sui principi seguenti: il DFAE interviene prevalentemente nell'ambito di violazioni individuali per le quali dispone di informazioni oggettive, dettagliate e ottenute da fonte affidabile. Interventi di questo tipo hanno di regola maggiori possibilità di successo rispetto a denunce generalizzate sulla situazione in un paese.[18] Questo approccio può contare su una lunga tradizione umanitaria del nostro paese, che per di più non deve fare i conti con un ingombrante passato coloniale. Una politica credibile in questo ambito non può limitarsi alle parole. L'accento è invece posto su interventi diplomatici discreti accompagnati, se necessario, da dichiarazioni ufficiali del Consiglio federale – che rappresentano in certi casi un mezzo appropriato di denuncia. Lo scopo ultimo di ogni intervento deve essere il miglioramento della situazione dell'individuo colpito nei suoi diritti fondamentali. Questo modo d'azione tiene conto del peso politico ed economico della Svizzera a

12 *Cf. ad esempio la risposta del Consigliere federale Cotti alla lettera di un cittadino sulla situazione nell'ex Jugoslavia, DDS 1993, doc. 46,* dodis.ch/65096, *e la risposta ad Amnesty International sugli eventi in Ruanda del 15 agosto 1994, DDS 1994, doc. 34,* dodis.ch/68573.

13 *Cf. ad esempio l'appunto della Sezione dei Diritti dell'uomo del DDIP del 5 settembre 1994 in preparazione della visita del Capo del DFEP, il Consigliere federale Jean-Pascal Delamuraz in Indonesia,* dodis.ch/69670, *e la nota della Sezione dei Diritti dell'uomo del DDIP del 6 ottobre 1994 in preparazione della visita del Ministro degli affari esteri vietnamita Nguyễn Mạnh Cầm a Berna,* dodis.ch/69768. *Sulla visita del Consigliere federale Delamuraz in Indonesia, cf. anche DDS 1994, doc. 45,* dodis.ch/67999, *e sull'incontro tra il Consigliere federale Cotti e il Ministro Nguyễn, cf. DDS 1994, doc. 47,* dodis.ch/64809.

14 *Cf. ad esempio DDS 1993, doc. 59,* dodis.ch/64511.

15 *Cf. ad esempio DDS 1993, doc. 51,* dodis.ch/61430, *e DDS 1990, doc. 14,* dodis.ch/56128.

16 *Cf. ad esempio DDS 1990, doc. 45,* dodis.ch/54975.

17 *Cf. ad esempio DDS 1992, doc. 44,* dodis.ch/61255.

18 *Cf. la compilazione* Interventi diplomatici in materia di diritti umani, dodis.ch/T2424.

livello internazionale e permette d'altro canto allo stato verso il quale l'intervento è diretto di salvare le apparenze. L'esperienza indica inoltre che gli effetti di un intervento sono tanto più concreti quanto più strette sono le relazioni economiche con il nostro paese. L'aiuto allo sviluppo svolge pure una funzione rilevante in questo senso. La Svizzera agisce di regola in modo indipendente, ma non esclude l'azione concertata con altri stati se le circostanze lo giustificano.

In linea generale, la decisione di intervenire in ambito bilaterale o multilaterale incombe alla centrale. Vorrei tuttavia sottolineare che le ambasciate devono assumere iniziative autonome in materia di protezione dei diritti dell'uomo e curare tutti i contatti utili a questo fine nel loro paese di residenza (per esempio con organismi governativi, con le Chiese, le ONG, i sindacati o i privati, quali giornalisti o avvocati).

Per il resto, l'istruzione sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo sul piano internazionale, integrata nella collezione delle istruzioni del Dipartimento e allegata a queste linee, vi fornirà informazioni più precise e maggiori dettagli tecnici.[19]

Non mi resta che ringraziarvi nel modo più caloroso per il lavoro prezioso che già avete svolto. Sicuro di poter contare sulla vostra attiva collaborazione anche in futuro, vi prego di gradire, Signore, Signori, i miei saluti più cordiali.

19 Weisung über die schweizerische Menschenrechtspolitik auf internationaler Ebene *del 1° gennaio 1994,* dodis.ch/69046.

2

dodis.ch/66191 *Extrait*

1ère séance du Conseil fédéral du 12 janvier 1994[1]

STRATÉGIE GLOBALE POUR LES NÉGOCIATIONS SECTORIELLES SUISSE–CE

Confidentiel Berne, 18 janvier 1994

[…][2]

Le Conseil examine la note de discussion proposée par les DFAE et DFEP.[3] Plusieurs membres du Conseil et le Chancelier commentent d'abord les remarques et propositions qu'ils ont formulées dans les co-rapports.[4]

Bundesrat Villiger begrüsst die politische und rechtliche Beurteilung des Aussprachepapiers, beantragt aber zunächst eine Priorisierung der Verhandlungsbereiche. Es soll damit klarer zum Ausdruck kommen, dass der Bundesrat gegenwärtig vor allem eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz wünsche. In bezug auf die autonome Anpassung des Schweizer Rechts an das EG-Recht fragt es sich, ob es nicht besser wäre, das Schweizer Recht dort bewusst anders zu gestalten, wo sich daraus Vorteile für die Schweizer Wirtschaft ergäben. Auch könnten die Rechtsanpassungen als Verhandlungsmasse eingebracht werden. Schliesslich wünscht Bundesrat Villiger, dass die innenpolitische Rolle des Koordinators besser definiert wird.

Le *Chancelier Couchepin* remercie les deux départements d'avoir accepté que la Chancellerie fédérale participe à la définition de la politique d'information dans cette matière. Le DFAE devra en outre proposer une réponse à la lettre de M. Rychen sur l'application du nouvel article de la loi sur les rapports entre les Conseils qui prévoit une consultation des Commissions des affaires étrangères du Parlement.[5]

---

1 CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3). *Ce procès-verbal de discussion du Conseil fédéral est rédigé par le Vice-chancelier de la Confédération Achille Casanova. L'extrait ici édité est le premier thème de discussion des* Aussprachen. *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/66191. *Lors de la présente séance, le Conseil fédéral débat de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 7 janvier 1994. Le débat se poursuit durant les séances suivantes et une proposition révisée datée du 25 janvier 1994 est finalement approuvée lors de la 4ème séance du 2 février 1994, cf. le procès-verbal de discussion du 22 février 1994,* dodis.ch/67511. *Pour les deux notes de discussions, cf. le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072.

2 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/66191.

3 *Cf. le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072, *annexe 2.*

4 *Pour la présente séance, soit avant le 12 janvier, le DFI, le DMF, le DFF et la Chancellerie déposent un co-rapport, cf.* dodis.ch/65072, *annexes 4, 5, 6 et 9.*

5 *Pour la lettre du Conseiller national Albrecht Rychen au Conseil fédéral du 9 décembre 1993, cf.* dodis.ch/65072, *annexe 7. Pour la réponse orale du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, et du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, lors de la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 17 et 18 janvier 1994, cf.* dodis.ch/67314, *et de la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 3 et 4 février 1994, cf.* dodis.ch/67513.

Madame Dreifuss manifeste une déception générale à la lecture de ce document. Les problèmes importants ne sont pas résolus et restent dans l'ombre. Il est vrai que les mandats de négociation seront définis plus tard. Mais quelle est l'utilité de discuter de cette stratégie sans connaître le contenu de ces mandats? Le Conseil devrait fixer des priorités comme le propose M. Villiger et en même temps établir le calendrier qu'il juge souhaitable.

Quand les différentes négociations devraient-elles aboutir? Il faudrait l'indiquer là où cela est possible. Dans le domaine de la recherche par exemple, les négociations devront se terminer d'ici à l'été prochain si l'on veut que la Suisse puisse participer au quatrième programme-cadre.[6] La négociation la plus difficile concerne la libre circulation des personnes, car il s'agit du sujet le plus délicat.[7]

La cheffe du DFI se dit déçue par les propositions concernant les aspects institutionnels de la question. Le principe d'un système à un pilier est jugé inacceptable «à ce stade». Cette indication signifie-t-elle que plus tard, le Conseil pourrait l'accepter? À ce propos également, il faut être plus précis. Pour ce qui est du coordinateur, Mme Dreifuss indique qu'une telle fonction n'est pas nécessaire. C'est au Conseil fédéral d'assurer la coordination politique de la négociation. Pour les aspects techniques, on dispose déjà du Bureau de l'intégration. Mme Dreifuss souligne par contre qu'il est important de renforcer les contacts avec les cantons et propose la création d'un poste de délégué cantonal auprès du BI.[8] La cheffe du DFI s'oppose avec vigueur aux propositions de M. Villiger sur l'accent à donner aux adaptations du droit suisse. Dans sa proposition, le chef du DMF parle de «wichtige innenpolitische Akteure».[9] À qui fait-il allusion?

Für *Bundesrat Koller* bildet die institutionelle Frage das grösste Problem. Es bestehen zwei Möglichkeiten: die Übernahme des EG-Rechts (was noch schlechter wäre, als die im EWR vorgesehene Lösung)[10] oder die Übernahme der EWR-Bestimmungen. Es ist richtig, diese Frage vorläufig offen zu halten, denn es ist denkbar, für bestimmte Gebiete ein Zwei-Pfeiler-System in Erwägung zu ziehen. Die Erwägungen zu den inneren und äusseren Komponenten der Verhandlungen sind gut. Es ist aber wichtig, dass die Spezialisten des EJPD, früher als das beim EWR der Fall war, während der Umsetzungsphase miteinbezogen werden. Die Frage der inneren Sicherheit und der internationalen Kooperation wird immer wichtiger. Bisher wurde diese stets durch das EJPD übernommen. Die Zeit ist nun gekommen, dass auch diese Zusammenarbeit in der Gesamtstrategie Platz findet.[11]

In bezug auf die Schaffung einer neuen Funktion eines Koordinators, ist der Chef des EJPD skeptisch. Eine solche Lösung würde die Sache noch zusätzlich

---

6 *Cf. à ce sujet le PVCF N° 451 du 7 mars 1994,* dodis.ch/65234, *ainsi que la compilation* Bilatérales I: Recherche, dodis.ch/T2530.

7 *Sur la stratégie suisse concernant les libéralisations réciproques de la circulation des personnes, cf. le PVCF N° 556 du 23 mars 1994,* dodis.ch/67760. *Sur l'adoption du mandat de négociation à la fin de l'année 1994, cf. DDS 1994, doc. 57,* dodis.ch/67777, *et doc. 58,* dodis.ch/67689.

8 *Cf. à ce propos le PVCF N° 1718 du 3 octobre 1994,* dodis.ch/67584. *Sur la participation des cantons à la politique étrangère, cf. aussi DDS 1994, doc. 9,* dodis.ch/67746.

9 *Cf. le co-rapport du DMF du 11 janvier 1994,* dodis.ch/65072, *annexe 5, point 3.*

10 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1886.

11 *Zur Frage der inneren Sicherheit im Kontext der europäischen Integration vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2617.

komplizieren. Der Chef des IB, Botschafter Spinner, hat uns enttäuscht. Deshalb sollte jemand anderes diese Funktion übernehmen.

Bundesrat Ogi findet das Aussprachepapier sehr defensiv und pessimistisch. Der Link zwischen den verschiedenen Gebieten wird ohne weiteres akzeptiert. Dabei gibt es Verhandlungsgebiete, so zum Beispiel die Forschung und der Verkehr, die eine Sonderstellung geniessen.[12] Dies muss berücksichtigt werden. Es ist nötig, bei diesen Verhandlungen eine Prioritätenordnung herzustellen. Auch hat man den Eindruck, dass der Bundesrat von vornherein bereit sei, Konzessionen zu gewähren. Diese müssen zuerst verhandelt werden. Dies gilt auch für den institutionellen Bereich. Wer soll die Verhandlungen führen und koordinieren? Man kann nicht die gleichen Gesichter, welche beim EWR verloren haben, wieder nach Brüssel entsenden. Die Mannschaft muss geändert werden. In diesem Zusammenhang müssen Doppelspurigkeiten vermieden werden. Wir haben ein Integrationsbüro und es wäre falsch, eine Parallelorganisation zum IB aufzubauen. Der Chef des EVED unterstreicht schliesslich die Bedeutung der Information gegen innen. Es ist eminent wichtig, eine gute Information zu tätigen und die Verhandlungen mit Überzeugung in der schweizerischen Öffentlichkeit zu begleiten.

Auch *Bundespräsident Stich* plädiert für die Herstellung von Prioritäten. Wir sollten zuerst über die Fragen verhandeln, die für uns wichtig sind. Es ist dabei nicht sinnvoll, wenn man departementsweise verhandelt. Will man einen starken Koordinator schaffen? Diese Aufgabe liegt in den Händen des Bundesrates und kann nicht delegiert werden. Es ist nicht gut, wenn die gleichen Leute, die den EWR verhandelt haben, nun auch für die bilateralen Verhandlungen bestimmt werden. Diese Leute kämen natürlicherweise in die Versuchung, beweisen zu müssen, sie hätten recht gehabt. Die Koordination der Information soll nicht vom Integrationsbüro, sondern von der Bundeskanzlei übernommen werden. Was die finanziellen Forderungen betrifft, ist es nicht möglich, dem Parlament Nachtragskredite zu beantragen. Diese Aufgabe war voraussehbar. Wenn nötig kann man einen Teil des Kredites für die Information beanspruchen.

M. Delamuraz constate que le Conseil n'est pas en mesure de prendre des décisions. Il ne s'agit d'ailleurs que d'une note de discussion. En outre les co-rapports, notamment celui de Mme Dreifuss, soulèvent des questions de fond qui doivent être analysées avec soin.[13] Si l'on arrivait à proposer des noms pour le poste de coordinateur, ce serait beaucoup plus facile. Mais M. Arioli se trouve un peu trop sollicité par l'ampleur de la tâche et n'est plus prêt à l'assumer. D'ailleurs, dans le meilleur des cas, les premières négociations ne pourront s'ouvrir avant le mois de mars. Il reste donc du temps même si le Parlement insiste pour appliquer l'article 47bis à nouveau et que les médias font également pression.[14] Le chef du DFEP

---

12 *Für diese beiden Gebiete haben im Verlaufe des Jahres 1993 bereits Verhandlungen stattgefunden. Für das Verhandlungsgebiet Forschung vgl. DDS 1993, Dok. 18,* dodis.ch/65115, *und für das Verhandlungsgebiet Verkehr die Informationsnotiz des EVED an den Bundesrat vom 7. Mai 1993,* dodis.ch/65510.

13 *Les questions soulevées par le co-rapport du DFI du 11 janvier 1994 concernent les aspects institutionnels, la reprise de l'acquis comunautaire et le système à un pilier, cf. le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072, *annexe 4.*

14 *L'article 47bis de la* Loi sur les rapports entre les conseils *du 4 octobre 1991 détermine la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, cf. FF, 1991, III, p. 1356. Cf. également DDS 1992, doc. 3,* dodis.ch/62407.

souligne que la note de discussion se limite à esquisser les conditions générales telles qu'elles se présentent aujourd'hui. Il s'agit donc de préciser les règles du jeu internes et non pas d'établir des mandats de négociation.[15] On demande de fixer des priorités. L'UE s'est dite ouverte à la négociation sur les 16 domaines que le Conseil fédéral a identifiés, mais aussi dans d'autres secteurs.[16] D'ailleurs, le seul résultat obtenu jusqu'ici ne fait pas partie de cette liste, car il concerne les règles d'origine.[17] Il s'agit d'un résultat important qui a pu être obtenu parce que la solution est évidemment favorable à l'UE également. Faut-il établir un calendrier? Cela est possible en indiquant les délais que nous souhaitons. Mais il ne s'agit là que d'un calendrier idéal pour le Conseil fédéral, qu'il n'est pas certain que l'on pourra tenir. Il faut donc éviter d'en parler, afin qu'il ne constitue pas une source d'échec. À propos des questions institutionnelles, certains domaines ne requièrent pas de condition préalable. Mais dans les domaines nouveaux, il y en aura certainement. La solution à un pilier ne sera que difficilement acceptable, car une telle solution nous humilierait dans notre souveraineté. Mais il faut aussi discuter de ce problème et aucune solution n'est à exclure d'emblée.

Quant à l'adaptation du droit suisse, il ne sera pas nécessaire de suivre les procédures adoptées lors du premier paquet Eurolex car les différents accords n'arriveront pas à maturité en même temps.[18] Il sera donc possible d'appliquer des procédures ordinaires. Le DFJP sera mis à contribution plus tôt, comme M. Koller le souhaite. Lorsqu'une équipe a perdu, il faut la changer, a-t-on affirmé. Mais il ne faut pas émettre des appréciations globales définitives, mais bien analyser l'image que donnent à l'extérieur et à l'intérieur les membres de l'équipe actuelle. Sur le plan extérieur M. Blankart conserve un bon profil,[19] M. Kellenberger offre un profil très positif, l'ambassadeur von Tscharner a été remplacé par M. Lautenberg, l'un des deux conseillers fédéraux qui ont négocié l'AEEE est parti[20] et M. Spinner dispose de connaissances et de relations à Bruxelles qui sont excellentes. Sur le plan intérieur, selon M. Delamuraz, lui et M. Blankart n'ont pas gagné de points, M. Kellenberger risque de susciter quelques critiques lorsque l'on discutera le rapport sur la politique extérieure,[21] alors que M. Spinner ne jouit que d'une considération relative. L'idée d'un coordinateur ne devrait pas être abandonnée d'emblée.

---

15 *Six mandats de négociation sont adoptés par le Conseil fédéral le 31 août 1994, cf. le PVCF N° 1417,* dodis.ch/67508. *Deux autres mandats sont adoptés le 12 décembre 1994: pour les négociations agricoles, cf. le PVCF N° 2218,* dodis.ch/67688, *et pour la libre circulation des personnes, cf. DDS 1994, doc. 58,* dodis.ch/67689.

16 *Cf. à ce sujet la note de discussion du DFAE et du DFEP du 7 janvier 1994,* dodis.ch/65072, *annexe 1, p. 4–6.*

17 *Cf. le PVCF N° 2351 du 13 décembre 1993,* dodis.ch/64050.

18 *Sur le premier paquet de mesures Eurolex, cf. le PVCF N° 13 du 13 janvier 1993,* dodis.ch/63890.

19 *Cf. les deux lettres du Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, au Conseiller fédéral Delamuraz à propos de la nomination d'un coordinateur pour les négociations bilatérales, respectivement du 5 et 25 novembre 1993,* dodis.ch/65263 *et* dodis.ch/65262.

20 *Le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, quitte le Conseil fédéral à la fin du mois de mars 1993, cf. DDS 1993, doc. 4,* dodis.ch/65237. *Il est remplacé à la tête du DFAE par le Conseiller fédéral Flavio Cotti.*

21 *Pour la discussion du* Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 *devant les Chambres fédérales en mars 1994, cf. DDS 1994, doc. 11,* dodis.ch/66378, *et la compilation* dodis.ch/C2541.

Il s'agit de trouver quelqu'un qui par son charisme, son rayonnement, ses capacités, sa subordination directe aux deux chefs de département responsables du dossier donne l'idée de la volonté du Conseil fédéral d'arriver à une bonne conclusion des négociations bilatérales. Avec une telle personne, il sera possible de constituer une bonne équipe pour cette opération.[22]

M. Cotti soulève la question de la détermination de la part du Conseil fédéral d'un «bottom line» de négociation. Dans cette détermination, il faudra être très prudent et faire preuve de retenue pour que le Conseil fédéral ne se contredise pas. Dans toute la négociation il s'agira d'évaluer les avantages et les désavantages. Nous ne voulons pas une libre circulation totale des personnes, car la Suisse donne déjà du travail à un nombre élevé d'étrangers. Mais où fixer le bottom line? Il va de soi que cette question dépend de ce qui sera obtenu dans d'autres domaines. La négociation sera plus difficile que lors de l'AEEE. Dans ces conditions, la nécessité d'une coordination attentive et permanente est donnée. Chaque jour il faut procéder à une évaluation. L'aspect institutionnel sera un des éléments essentiels de la négociation. Le Conseil fédéral s'est engagé à œuvrer avec force et détermination pour réussir la négociation bilatérale. Ce serait donner trop d'arguments faciles aux opposants que de maintenir les mêmes personnes pour cette tâche. Il faut réfléchir à ce problème, car si ces personnes sont très préparées, et M. Spinner est excellent, si elles sont au premier plan il y aura des critiques faciles de la part des adversaires de l'AEEE.

Nach dieser ersten Runde stellt *Bundespräsident Stich* fest, dass EDA und EVD für eine der nächsten Sitzungen einen neuen Antrag stellen werden.[23] Pour *M. Cotti*, le fait que le Conseil ne se soit pas encore déterminé pose des problèmes pour la prochaine séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil national. Sans doute y aura-t-il des questions qui ne pourront pas encore trouver de réponses. Für *Bundespräsident Stich* sollten die Vertreter des Bundesrates an dieser Kommissionssitzung keine Details bekanntgeben und sich mit der Feststellung begnügen, der Bundesrat habe seine Entscheide noch nicht getroffen und seine Strategie noch nicht festgelegt.[24]

Mme Dreifuss demande des explications sur l'interprétation des conclusions du Conseil des CE. Le parallélisme entre les différents accords sectoriels n'est exigé que «pour autant qu'il soit nécessaire». Cette question peut donc faire l'objet de négociations même si elle semble être en contradiction avec les annexes où l'on parle d'équilibre «à l'intérieur de chaque accord sectoriel et entre les diffé-

---

22 *Lors de la séance du 2 février, le Conseil fédéral* «a chargé le Comité interdépartemental pour l'intégration européenne d'assumer la coordination des négociations. Subordonné directement aux chefs du DFAE et du DFEP, ce Comité sera présidé par le secrétaire d'État Jakob Kellenberger, qui assumera, pour les négociations bilatérales, cette tâche parallèlement à celle de chef de la Direction politique du DFAE»*, cf. le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072.

23 *Das überarbeitete Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 25. Januar 1994 wurde vom Bundesrat in seiner 4. Sitzung vom 2. Februar 1994 angenommen, vgl. das BR-Prot. Nr. 157 vom 2. Februar 1994,* dodis.ch/65072, *sowie das Verhandlungsprotokoll vom 22. Februar 1994,* dodis.ch/67511.

24 *Für das Protokoll der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 17. und 18. Januar 1994 vgl.* dodis.ch/67314.

rents accords». Quelle est l'interprétation valable?[25] *M. Delamuraz* confirme que les idées à l'intérieur de l'UE ne sont pas très claires. Il y a trois langages: celui de la commission, qui est assez technocratique, celui du Conseil des ministres, qui n'est pas toujours précis, et celui de la DG 1, qui est très précis: il ne faut pas ouvrir la fenêtre des négociations tant que l'on ne négocie pas l'accord sur la libre circulation des personnes. À propos de la requête de la cheffe du DFI, qui souhaite que l'on prépare des paquets de questions à négocier, M. Delamuraz souligne que cette étude peut être faite. Il s'agira d'une idée suisse, et le danger que l'UE ne l'approuve pas est très grand. *Bundespräsident Stich* schliesst die Diskussion mit der Bemerkung, es wäre falsch, sich in Bezug auf die Geschwindigkeit der Verhandlungen Illusionen zu machen.

[…][26]

25 *Cf. à ce propos la discipline de langage du DFAE et du DFEP du 9 novembre 1993 suite aux conclusions du Conseil Affaires générales de la CE,* dodis.ch/64952. *Dans celles-ci, le Conseil* «a manifesté la volonté de la Communauté de négocier avec la Suisse de nouveaux accords sectoriels sur la base d'un équilibre global des avantages réciproques et de développer en même temps l'Accord de libre-échange» *et plus loin* «considère que l'objectif de la Communauté doit être d'atteindre un équilibre global des avantages réciproques à l'intérieur de chaque accord sectoriel et entre les différents accords.»

26 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/66191.

3

dodis.ch/64645

Gespräche des Bundespräsidenten Stich und des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit dem syrischen Präsidenten Assad und US-Präsident Clinton[1]

AMERIKANISCH-SYRISCHES GIPFELTREFFEN IN GENF, 15./16. JANUAR 1994

Bern, 18. Januar 1994

1. Einleitung

Am 16. Januar 1994 haben sich die Präsidenten der USA und Syriens in Genf zu einem Gipfeltreffen über den Friedensprozess im Nahen Osten zusammengefunden. Mit der Wahl Genfs brachten beide Staaten ihr Vertrauen in diese Stadt und in unser Land als Tagungsort von wichtigen internationalen Treffen zum

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#7761* (B.75.21(16)). *Diese an den Bundesrat gerichtete Informationsnotiz wurde vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet und höchstwahrscheinlich gemeinsam vom Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Franz von Däniken, und vom Chef der Politischen Abteilung II, Botschafter Heinrich Reimann, verfasst. Im Rahmen der 2. Sitzung des Bundesrats vom 19. Januar 1994 informierte der Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, den Bundesrat kurz über seine Eindrücke der Gesprächspartner. Vgl. das Verhandlungsprotokoll vom 20. Januar 1994,* CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3).

Am 15. Januar 1994 treffen sich Bundespräsident Otto Stich (Mitte) und der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti (links), mit dem syrischen Präsidenten Hafiz al-Assad (rechts) im Hotel Intercontinental in Genf, dodis.ch/70186 (CH-SNM LM-179979.11).

Ausdruck.[2] Der schweizerische Bundespräsident und der Vorsteher des EDA benützten ihrerseits die Gelegenheit, um mit den beiden Staatsmännern getrennte bilaterale Gespräche zu führen, die deutlich über den Austausch von Höflichkeiten hinausgingen.

2. Treffen mit dem syrischen Präsidenten Hafez al Assad[3]

Das Treffen fand am Vorabend des Gipfels Clinton–Assad statt. Präsident Assad (A) zeigte sich in Form und der Schweiz wohlgesinnt. Bundespräsident Otto Stich (S), der vom Vorsteher des EDA begleitet war, würdigte die zentrale

2 *Zu den Vorbereitungen des Treffens in Genf vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2005/342#7761* *bis* CH-BAR#E2010A#2005/342#7763* (B.75.21(16)). *Vgl. ferner die Zusammenstellung* dodis.ch/C2570.

3 *Die syrische Delegation umfasste neben Präsident Hafez al Assad den syrischen Aussenminister, Farouk al-Chareh, und den Chef der syrischen Delegation an den Friedensverhandlungen in Washington, Mouaffac al-Allaf. Der schweizerischen Delegation gehörten neben Bundespräsident Stich und Bundesrat Cotti der schweizerische Botschafter in Damaskus, Kurt O. Wyss, Vizekanzler Achille Casanova, der Chef der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Heinrich Reimann, der persönliche Mitarbeiter des Bundespräsidenten, Jörg Annaheim, der persönliche Mitarbeiter von Bundesrat Cotti, Dante Martinelli, sowie den für den Nahen Osten zuständigen Mitarbeiter der Politischen Abteilung II, Martin Aeschbacher, und Claudia Groothaert als Übersetzerin an, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#7762* (B.75.21(16)).

Rolle Syriens im Friedensprozess. A*[ssad]* erinnerte an den frühzeitigen Einstieg Syriens auf die amerikanische Friedensinitiative, was Israel in Zugzwang gesetzt hatte. Tenor von A*[ssad]*'s Ausführungen war die Wichtigkeit einer ganzheitlichen, Syrien, den Libanon, Jordanien und die Palästinenser umfassenden Lösung. Ein Friedensschluss, der nicht global wäre, würde laut A*[ssad]* auf jeden Fall von der Bevölkerung der Arabischen Nation zurückgewiesen. Das «Gaza-Jericho-First»-Abkommen zwischen Israel und der PLO bezeichnete A*[ssad]* als «nicht produktiv». Es situiere sich ausserhalb des Madrider Rahmens und habe das Gebot der innerarabischen Koordination verletzt. Der bisherige Misserfolg in der Umsetzung zeige seine Schwächen. Jeder Paragraph dieses Abkommens fordere neue Verhandlungen und neue Abkommen. Die internationale Aufbauhilfe an den Gazastreifen und die Westbank bezeichnete A*[ssad]* aber als sehr wichtig und nützlich.[4]

Auf die Frage von Bundesrat F. Cotti, ob ein syrisch-israelisches Separatabkommen nicht doch eine Option sein könnte, welche auch die anderen Parteien vorwärts brächte, meinte A*[ssad]* nur lakonisch, im Moment wo Syrien bereit sein werde, einen Friedensvertrag zu unterzeichnen, würden es die anderen arabischen Parteien auch sein.

Gestreift wurde von A*[ssad]* auch die Libanonfrage, bezüglich derer er die grossen menschlichen und wirtschaftlichen Opfer Syriens betonte.[5]

S*[tich]* setzte sich A*[ssad]* gegenüber für den multilateralen Teil des Friedensprozesses ein und betonte die Bedeutung einer frühzeitig einzuleitenden konstruktiven regionalen Zusammenarbeit für die Vertrauensbildung. A*[ssad]* bezeichnete diesen Wunsch als verfrüht. Das Nahostproblem sei nicht aus mangelnder regionaler Zusammenarbeit entstanden, sondern wegen der Besetzung arabischen Landes. Man müsse als erstes die Wurzeln des Problems anpacken.

S*[tich]* erwähnte im weiteren die Mission von alt Bundesrat R. Felber als Sonderberichterstatter der UNO-Menschenrechtskommission für die besetzten Gebiete und betonte die Bedeutung einer generellen Verbesserung der Menschenrechtslage in der Region.[6]

Beide Seiten betonten den Wunsch nach einer Intensivierung der bilateralen Beziehungen und des gegenseitigen Besuchsrhythmus'. S*[tich]* kündigte den Besuch von Staatssekretär J. Kellenberger in Syrien im Mai 1994 an[7] und sprach den Wunsch nach einer Wiedereröffnung der syrischen Botschaft in Bern aus.

---

4 *Für einen Überblick zum Stand des Friedensprozesses im Nahen Osten und eine Einschätzung des «Gaza-Jericho-First»-Abkommens durch das EDA vgl.* dodis.ch/69746. *Vgl. zudem die Zusammenstellung* dodis.ch/T2274. *Zum Besuch des Vorsitzenden des PLO-Exekutivkomitees, Jassir Arafat, in Bern am 31. Januar 1994 vgl. DDS 1994, Dok. 5,* dodis.ch/65081. *Zum Besuch des ägyptischen Aussenministers Amr Moussa in Bern am 27. und 28. Januar 1994 vgl. die Aufzeichnung von Martin Aeschbacher von der Politischen Abteilung II vom 1. Februar 1994,* dodis.ch/65497.

5 *Zum Stand der Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Libanon, bes. zur Frage der Wiedereröffnung der schweizerischen Botschaft in Beirut, vgl. die Notiz des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, vom 18. Februar 1994,* dodis.ch/68013.

6 *Zum Mandat des früheren Vorstehers des EDA, alt-Bundesrat René Felber, als UNO-Sonderberichterstatter zur Menschenrechtssituation in den seit 1967 besetzten palästinensischen Gebieten vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2638.

7 *Zum Besuch von Staatssekretär Kellenberger in Syrien vgl.* dodis.ch/65981.

Bundespräsident Otto Stich empfängt am Vorabend des amerikanisch-syrischen Gipfels vom 16. Januar 1994 US-Präsident Bill Clinton im Hotel Intercontinental in Genf. Links im Bild der Sicherheitsberater Anthony Lake, rechts Bundesrat Flavio Cotti, dodis.ch/70187 (CH-SNM LM-179978.6).

3. Treffen zwischen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten und Bundespräsident Stich[8]

Bei der vierzigminütigen Unterredung zwischen dem amerikanischen Präsidenten Clinton und Bundespräsident Stich, an welcher der Vorsteher des EDA teilnahm, standen folgende Themen im Vordergrund:

1. Würdigung der internationalen Rolle der Schweiz

Clinton bedankte sich zu Beginn für die Bereitschaft der Schweiz, dieses amerikanisch-syrische Gipfeltreffen – das dritte seiner Art – in Genf zu beherbergen.[9]

8 *Die US-amerikansche Delegation umfasste neben Präsident Bill Clinton den Nationalen Sicherheitsberater, Anthony Lake, den Nationalen Sicherheitsberater des US-Vizepräsidenten, Leon Fuerth, den Geschäftsträger a. i. der US-Botschaft in Bern, Michael Polt, Jane Holl vom National Security Council und die Protokollchefin Molly Raiser. Der schweizerischen Delegation gehörten neben Bundespräsident Stich und Bundesrat Cotti der schweizerische Botschafter in Washington, Carlo Jagmetti, Vizekanzler Achille Casanova, der Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, der persönliche Mitarbeiter des Bundespräsidenten, Jörg Annaheim, der persönliche Mitarbeiter von Bundesrat Cotti, Dante Martinelli, Claudia Groothaert als Übersetzerin und der stv. Protokollchef des EDA, Bertrand Louis, an, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#7763* (B.75.21(16)).

9 *Zum Treffen von US-Präsident Jimmy Carter mit Präsident Assad in Genf am 9. Mai 1977 vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 58,* dodis.ch/49328, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2639. *Zum Treffen zwischen US-Präsident George Bush mit Präsident Assad in Genf am 23. November 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 55,* dodis.ch/54763, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1680.

Den Dank verband er mit einer Würdigung der internationalen Rolle der Schweiz, die es in den letzten Jahren «meisterhaft» verstanden habe, eine geradlinige Politik der Neutralität *und* der internationalen Solidarität zu führen. Als Beispiel dafür nannte er:

– den Entscheid des Bundesrates, den im Anschluss an das israelisch-palästinensische Abkommen beschlossenen Wiederaufbau im Nahen Osten finanziell zu unterstützen[10]

– die Zusammenarbeit der Schweiz mit osteuropäischen bzw. zentralasiatischen Staaten in den Bretton Woods Institutionen[11]

– die aktive Mitwirkung der Schweiz beim Kampf gegen internationale Wirtschaftskriminalität (namentlich Geldwäscherei).[12]

2. Osteuropa/Russland

Clinton bestätigte die Entschlossenheit der USA, Osteuropa und besonders Russland in die Gemeinschaft der demokratisch und friedlich gesinnten Staaten möglichst rasch zu «integrieren». Wichtig dafür sei die politische Stabilisierung dieser Staaten. Er stimmte mit Bundespräsident Stich überein, als dieser ausführte, dass die politische Stabilität nicht nur eine Funktion der Sicherheitspolitik im engeren Sinn sei, sondern dass sie auch entscheidend von wirtschaftlichen Reformen abhänge. Unter dem Eindruck seines Russland-Besuchs wies der US-Präsident auf die elementare Schwierigkeit der osteuropäischen Staaten hin, bei der Bevölkerung einen breiten politischen Konsens hinsichtlich der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation herzustellen.[13]

3. Bosnien-Herzegowina

Clinton zeigte sich interessiert an der schweizerischen Einschätzung der Lage in Bosnien, wobei er übrigens die Leistungen der Schweiz im Zusammenhang mit der Aufnahme der jugoslawischen Flüchtlinge ausdrücklich würdigte.[14] Bundesrat Cotti führte dazu aus, dass im Fall Ex-Jugoslawiens guter Rat teuer sei. Angesichts der Verweigerung des ernsthaften politischen Dialogs durch die Beteiligten empfindet auch die Schweiz wie die übrige internationale Staatengemeinschaft Gefühle der Ohnmacht. An Vorschlägen und Lösungsansätzen hat es nicht gefehlt, doch was taugen sie, wenn die Konfliktparteien nicht die Entschlossenheit aufbringen, solche Lösungen auf dem Verhandlungsweg anzustreben? Insbesondere fehlt in Ex-Jugoslawien die Bereitschaft, den ethnischen Pluralismus zu akzeptieren und ihn im friedlichen Nebeneinander zu leben – ein Problem übrigens, das auch in

10 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1757 vom 20. September 1993,* dodis.ch/59865. *Vgl. zudem die Notiz von Sektionschef Hans Schellenberg von der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 25. April 1994,* dodis.ch/68114, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2653.

11 *Vgl. dazu DDS 1994, Dok. 43,* dodis.ch/68204, *sowie die Zusammenstellung* Koordination der schweizerischen Stimmrechtsgruppe in den Bretton Woods Institutionen, dodis.ch/T2461.

12 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 25,* dodis.ch/61286, *sowie das BR-Prot. Nr. 38 vom 12. Januar 1994,* dodis.ch/64982.

13 *Präsident Clinton weilte vom 12. bis zum 15. Januar 1994 in Moskau.*

14 *Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 46,* dodis.ch/65096, *Punkt 3, sowie die Zusammenstellung* Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, dodis.ch/T1929.

andern Gebieten Osteuropas akut sei und der höchsten Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft bedürfe.

4. Partnerschaft für den Frieden (PFP)

Die Hauptbotschaft Clintons an die Schweiz lautete: Prüft die PFP sorgfältig und macht nach Massgabe Eurer aussenpolitischen Möglichkeiten mit. Er rief noch einmal die strategische Absicht dieser Initiative in Erinnerung. Ansatzpunkt ist die Sorge um die gesamteuropäische Sicherheit. Die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten in die NATO hätte eine neue «dividing line» durch Europa gezogen und in Russland den Eindruck der Isolierung hervorgerufen. Die Initiative dient folglich dazu, den sicherheitspolitischen Bedürfnissen Mittel- und Osteuropas entgegenzukommen, ohne gegen Russland eine neue Front zu bilden. Der Ansatz ist eindeutig *pan*europäisch. Die politischen Bedingungen für ein Mitwirken sind klar formuliert. Die Schweiz und die übrigen neutralen Staaten Europas erfüllen sie und sind folglich willkommen.

Bundespräsident Stich und Bundesrat Cotti sagten eine genaue Überprüfung der Initiative zu und würdigten sie als einen interessanten und wichtigen Lösungsansatz für die gesamteuropäischen Sicherheitsbedürfnisse. Die Schweiz sucht gewisse Möglichkeiten der Mitwirkung (z. B. Friedenserhaltung).[15]

4. Schweizerische Würdigung des amerikanisch-syrischen Treffens

Der Gipfel hat eine wesentliche Verbesserung der Atmosphäre gebracht: Präsident Clinton ist von Syrien ausdrücklich als ehrlicher Vermittler anerkannt worden. Und wenn die nunmehr festgefahrenen Friedensgespräche zwischen Syrien und Israel wiederaufgenommen werden, so handelt es sich dabei um eine wesentliche Etappe auf dem Weg zu dem von beiden Seiten betonten Globalfrieden. Die USA als Grossmacht scheinen ihre Funktion in diesem Prozess wahrnehmen zu wollen. Syrien seinerseits hat eine Aufwertung der bilateralen Beziehungen zu den USA erreicht.[16]

Die Schweiz hat in Genf selbst über ihre Rolle als Hotelier hinaus einen materiellen Beitrag geleistet. Sie hat am Vorabend des Gipfels ihre Vorstellungen in einzelnen Punkten, z. B. auch über die Menschenrechte, den beiden Präsidenten während der getrennten Gespräche dargelegt, die in Inhalt und Zeit weit über Höflichkeitsfloskeln hinausgingen. In umgekehrter Richtung hat der amerikanische Präsident den Beitrag der Schweiz im Nahen Osten, der in der flankierenden Unterstützung des israelisch-palästinensischen Abkommens vom 13. September 1993 besteht, besonders hervorgehoben. Sogar Präsident Assad bezeichnete die internationale Aufbauhilfe an den Gazastreifen und die Westbank, damit auch den

15 *Zur Frage der Teilnahme der Schweiz an der US-amerikanischen Initiative Partnership for Peace (PfP) vgl. DDS 1993, Dok. 54,* dodis.ch/65281, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2275. *Das Thema stand auch im Zentrum der Gespräche zwischen Bundesrat Cotti mit dem US-amerikanischen Aussenminister Warren Christopher im März 1994, vgl. DDS 1994, Dok. 12,* dodis.ch/68979. *Der Bundesrat beschloss 1996 die Teilnahme der Schweiz an der PfP, vgl. das BR-Prot. Nr. 1594 vom 30. Oktober 1996,* dodis.ch/67069.

16 *Für eine Einschätzung des Gipfels aus syrischer Sicht vgl. den Politischen Bericht Nr. 4 von Botschafter Wyss vom 31. Januar 1994,* dodis.ch/68216. *Für eine Einschätzung aus US-amerikanischer Sicht vgl. den Politischen Bericht Nr. 5 von Botschafter Jagmetti vom 31. Januar 1994,* dodis.ch/68217.

schweizerischen Anteil, als sehr wichtig und nützlich.[17] Im allgemeinen bekundete er seine Sympathien zur Schweiz.

17 *Vgl. Anm. 10.*

4

dodis.ch/64666

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, en marge du WEF du 27 au 30 janvier 1994[1]

WORLD ECONOMIC FORUM DE DAVOS

Berne, 1er février 1994

1. Préambule

L'événement est unique au monde: il rassemble des décideurs politiques des cinq continents, responsables des entreprises privées, scientifiques, médias en un vaste ensemble bouillonnant, spontané et libre de tout (tout simplement parce que rien ne s'y négocie ni ne s'y décide, mais tout s'y discute!).

Plus de mille participants – et Klaus Schwab a su contenir la vague des inscriptions afin de garder à la manifestation une dimension maîtrisable.[2]

Quant à la substance, le Forum de Davos est à la fois le haut lieu où décideurs publics et décideurs privés discutent des problèmes politico-économiques mondiaux et régionaux du moment et du futur, d'une part, et l'espace où se rencontrent d'innombrables personnes qui n'auraient jamais pu, sans Davos, se retrouver, ainsi, si facilement, si officieusement (donc si directement), d'autre part.

1 CH-BAR#E8812#1998/341#196* (1). *Cette note d'information au Conseil fédéral est signée par le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, qui rappelle son rapport sur le World Economic Forum (WEF) dans la 4ème séance du Conseil fédéral du 2 février 1994, cf. le procès-verbal de discussion* dodis.ch/67511. *La copie de la note ici éditée est celle déstinée au Chef du DFTCE, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, et porte des annotations manuscrites dans la marge de Bernhard Walther du Secrétariat général du DFTCE:* In der Einleitung eine bittere Beurteilung der Rolle der Schweiz am Forum (uns fehlt die «Grandeur»). Kurze Hinweise zu den Kontakten → letzter Absatz: kommt es zu einer Entspannung mit der Türkei? *Outre le Conseiller fédéral Delamuraz, le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, est aussi présent à Davos, cf. les notices d'entretien dans la compilation* dodis.ch/C2629. *Pour plus d'informations autour du WEF 1994, cf. les dossiers* CH-BAR#E7001D#2005/345#757* (716) *ainsi que* CH-BAR#E7001C#2001/86#932* (250-3).

2 *Le Président du WEF, Klaus Schwab, discute le programme et les invitations pour 1994 avec le Conseiller fédéral Delamuraz en décembre 1993, cf.* dodis.ch/66482. *Pour le dispositif de sécurité en faveur des personnes particulièrement exposées politiquement, cf.* dodis.ch/68102.

Cela fait sept ans que j'établis, chaque été, le contact avec Klaus Schwab afin de préparer le Forum de l'année suivante.[3] Du point de vue qui est le mien, le résultat de 1994 est, en ce qui concerne la Suisse, le suivant:

A) *La Suisse «officielle» est absente de l'enceinte des discussions générales du «noyau restreint»* (hormis le président de la Direction générale de la BNS[4]); nous y sommes invités pourtant, comme les gouvernements des autres États et comme les responsables des organisations interétatiques (par ex.: l'OCDE, les institutions de Bretton Woods, la BERD) mais nous ne pouvons y être pour deux raisons:

– *1ère raison*: nous nous consacrons, très pragmatiquement, à d'innombrables contacts, en marge du Forum lui-même, avec les représentants à Davos d'autres États, des responsables de l'économie mondiale et suisse, du monde scientifique, des médias; *le temps nous fait défaut* pour prendre le chemin des lieux de réflexion générale qui sont le creuset de la pensée économique de Davos…

– *2e raison*: les conseillers fédéraux suisses, laminés par le système, et portés quasi exclusivement à la réflexion intérieure, n'ont pas d'aura dépassant cette moyenne qui pourrait les qualifier à jouer les leaders internationaux (comme les chefs des grands États, bien sûr, et comme certains ministres de moyennes puissances, plus actifs et mieux profilés internationalement que nous ne le sommes); les conseillers fédéraux suisses ne sont, dès lors, pas *appelés* à animer les cellules de réflexion de Davos, non plus que ses séances plénières où, pourtant, l'on entend «plus petits que nous».

Ce phénomène d'absence suisse aux vraies discussions à Davos n'est pas propre à l'édition 1994; il n'est, cette année, que la répétition d'une vingtaine d'exercices consacrant, presque, l'inexistence suisse dans le débat général.[5]

B) *La Suisse «officielle», en revanche, est active dans sa force de Pays d'accueil des participants au Forum de Davos et dans sa capacité de traiter avec les hôtes étrangers du Forum (bilatéralement et multilatéralement), à Davos et, subsidiairement, à Berne.*[6]

C'est légitime, c'est même très favorable à nos intérêts économiques et politiques que nous déployions une grande activité de contacts avec nos semblables du monde entier et avec les leaders de l'économie mondiale accourus à Davos. Je donne, ci-après, à connaissance du Conseil fédéral le programme qui fut le mien pendant ces journées, en me limitant aux rencontres les plus substantielles.

Et j'observe, à la fin de ce préambule, que si je suis commis, de Forum en Forum, à émerger quelque peu de la pénéplaine helvétique en tenant le discours d'ouverture et le discours de clôture pour les Chefs d'État et les Ministres,[7] c'est es-

---

3 *Cf. à ce propos la compilation* dodis.ch/C2634.

4 *Markus Lusser.*

5 *Sur la participation de la Suisse officielle au WEF, cf. DDS 1992, doc. 5,* dodis.ch/60457 *et DDS 1993, doc. 1,* dodis.ch/62483, *ainsi que la compilation* Forum économique mondial, Davos, dodis.ch/T1711.

6 *Une pratique systématique de préparation des rencontres bilatérales à Berne dans le contexte du WEF est établie en 1989, cf. à ce propos le PVCF Nº 1976 du 8 novembre 1989,* dodis.ch/54583. *En 1994, sont accueillis à Berne le Ministre égyptien des affaires étrangères Amr Moussa, cf.* dodis.ch/65497, *le Président du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) Yasser Arafat, cf. DDS 1994, doc. 5,* dodis.ch/65081, *ainsi que le Président de la République d'Ouzbékistan Islam Karimov, cf. DDS 1994, doc. 6,* dodis.ch/62977.

7 *Pour le discours d'ouverture du Conseiller fédéral Delamuraz du 27 janvier 1994, cf.* dodis.ch/69549; *pour le discours de clôture du 30 janvier 1994, cf.* dodis.ch/69547. *L'année précédente, c'est le Conseiller fédéral Ogi qui tient le discours d'ouverture en sa qualité de Président de la Confédération, cf.* dodis.ch/65325.

sentiellement en ma qualité de représentant du Pays hôte. Un pays hôte, *nota bene*, dont le «Conseil fédéral offre le déjeuner», mais dont il ne paie pas un centime.[8] Il est des rapacités dont on rougit.

2. Évaluation générale du Forum

Le Forum se poursuit cette semaine. Il est sous observation suisse par M. Jeker, suppléant du Directeur de l'OFAEE.

En ce qui concerne la phase du Forum impliquant les ministres – du jeudi 27.01. au dimanche 30.01. –, les constats établis me permettent de livrer l'appréciation suivante au Conseil fédéral, très sommairement.

– La reprise économique aux États-Unis est manifeste.

– L'émergence obstinément réussie des pays du Sud-Est asiatique se confirme.

– L'espoir d'une reprise de l'économie de l'Europe occidentale est faible à l'horizon 94. Une croissance (encore *négative* cette année) de l'Allemagne aurait des conséquences lourdes pour la France (témoignage du Ministre français de l'Économie)[9] et pour la Suisse.

– Et quand même il y aurait réanimation macro-économique cette année, le taux de chômage continuerait *d'augmenter* en Europe occidentale, en Suisse comme ailleurs.

– Dans ces circonstances, l'achèvement de l'Uruguay Round du GATT est unanimement salué par les participants de Davos. Il s'agit donc de le traduire, dès après la signature des accords à Marrakech, à mi-avril, par les quelque 120 États engagés au GATT, en termes nationaux – et ce dans les meilleurs délais.[10]

– Le Forum, par ailleurs, a enregistré le message de Peter Sutherland quant au contenu possible du prochain Round (environnement, concurrence et droits des travailleurs).[11]

Le Forum de cette année a été marqué par un esprit d'ouverture au dialogue et par une volonté d'instaurer une coopération plus étroite entre la classe politique et la classe économique. La signification de ces rencontres de Davos est tout particulièrement grande dans une période où une convergence des politiques économiques et commerciales est encore plus nécessaire et où une coopération avec les milieux économiques s'impose pour mener à bien les réformes en cours dans toutes les économies.

3. Contacts du Chef du DFEP

Le Forum de cette année m'a permis de rencontrer de nombreux représentants de gouvernements étrangers ainsi que des représentants du secteur privé suisse.

Les rencontres avec les représentants de l'Union Européenne, notamment avec la Présidence grecque représentée par le Vice-Ministre de l'Économie, *Yannos Papantoniou*,[12] avec le Ministre de l'Économie et de Finances de l'Espagne, *Pedro Solbes*,

8 *En 1995, le Conseiller fédéral Delamuraz convient avec Klaus Schwab du futur financement du déjeuner, cf.* dodis.ch/69486.

9 *Edmond Alphandéry.*

10 *Cf. à ce propos DDS 1994, doc. 17,* dodis.ch/65556, *ainsi que la compilation* Cycle de l'Uruguay (1986–1994), dodis.ch/T2459.

11 *Pour la visite du Directeur général du GATT, Peter Sutherland, le 29 mars 1994 à Berne, cf.* dodis.ch/64387.

12 *Cf. aussi le rapport du Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, sur sa visite à Athènes du 30 mai au 1er juin 1994, DDS 1994, doc. 24,* dodis.ch/64538.

et avec le Ministre de l'Économie de la France, *Edmond Alphandéry*, ainsi que de brefs contacts avec le Chancelier de la RFA, *Helmut Kohl*, et avec le commissaire Sir *Leon Brittan*, ont permis de rappeler la stratégie de notre politique d'intégration, dont le but est l'adhésion.[13] J'ai lancé un appel afin que les mandats pour les négociations bilatérales soient adoptés le plus rapidement possible. Du côté de l'UE, une ferme volonté de progresser dans la préparation des mandats a été exprimée même si, dans l'immédiat, la priorité reste la finalisation des négociations d'adhésion des partenaires de l'AELE.[14] Il convient d'avoir présent à l'esprit que d'autres dossiers de politique intro-européenne, notamment le chômage et la relance économique, comptent parmi les priorités de l'UE. À cet égard, le dialogue doit être poursuivi dans le cadre *des rencontres conjointes des Ministres de l'Économie et des Finances* de l'AELE–Union Européenne (Ecofin), souhait aussi exprimé par les interlocuteurs européens.

La situation dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale a été au centre des discussions avec le Président de la République d'Ouzbékistan, *Islam Karimov*, le Premier Ministre de la Russie, *Victor Chernomyrdine*, le Premier Ministre de la Tchèquie, *Vaclav Klaus*, le Premier Ministre de la Bulgarie, le professeur *Lyuben Berov* et le Ministre de l'Économie de Hongrie *Bela Kadar*.

Le sujet principal de mon entretien avec le Président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Jacques de Larosière*, a été la réorganisation de la Banque qui a permis en peu de temps de clarifier les structures et de focaliser la politique de la Suisse. Il a notamment souligné la nécessité d'une assistance accrue à l'Ouzbékistan, pays membre de notre groupe de vote, dont le rôle sera capital pour toute la région d'Asie centrale.[15] M. de Larosière a accepté mon invitation à effectuer une visite de travail en Suisse.[16]

Le Premier ministre de la Fédération de Russie, *Victor Chernomyrdine*, m'a reçu en compagnie de son ministre des affaires économiques extérieures *Oleg Davydov*. Se référant au nouvel accord bilatéral sur le commerce et la coopération économique, qui se trouve à un stade de négociation avancé, M. Chernomyrdine m'a invité à me rendre à Moscou pour la signature de cet accord, prévue au printemps prochain.[17] Il a ensuite exprimé sa satisfaction sur l'état des relations économiques

---

13 *Sur la stratégie de négociation de la Suisse vis-à-vis de l'UE pour les accords bilatéraux sectoriels, cf. DDS 1994, doc. 2,* dodis.ch/66191, *ainsi que doc. 50,* dodis.ch/67775. *Pour l'entretien que mène le Conseiller fédéral Ogi avec le Chancelier Kohl en 1993 à propos des négociations avec la CE, cf. DDS 1993, doc. 47,* dodis.ch/64997, *et doc. 50,* dodis.ch/65355.

14 *Cf. la compilation* Quatrième élargissement de la CE: Autriche, Finlande, Suède (1995), dodis.ch/T1878.

15 *Le groupe de vote de la Suisse auprès des institutions de Bretton Woods comprend la Pologne, l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, cf. DDS 1993, doc. 41,* dodis.ch/62733. *Cf. aussi DDS 1992, doc. 28,* dodis.ch/61195, *DDS 1993, doc. 15,* dodis.ch/56844, *ainsi que la compilation* Coordination du groupe de vote suisse dans les institutions de Bretton Woods, dodis.ch/T2461.

16 *Le Président de la BERD Jacques de Larosière se rend à Berne le 22 septembre 1994 pour discuter de ces questions avec le Conseiller fédéral Delamuraz, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 28 septembre 1994,* dodis.ch/67535.

17 *Cf. à ce propos DDS 1994, doc. 21,* dodis.ch/64493. *Pour l'*Accord de commerce et de coopération économique entre la Confédération suisse et la Fédération de Russie *du 12 mai 1994, cf. RO, 1995, pp. 3974–3986, ainsi que le PVCF Nº 707 du 27 avril 1994,* dodis.ch/67292.

entre nos deux pays.[18] Il souhaiterait une intensification de notre assistance dans des domaines spécifiques tels que la formation des cadres. J'ai pris note de cette demande et ai saisi cette occasion pour revendiquer la modification d'un décret présidentiel qui porte préjudice aux activités des banques étrangères domiciliées en Russie (le Crédit suisse compte parmi les banques touchées par cette mesure).[19] Le Premier ministre russe a précisé que le décret en question sera échu en 1996; mais il a également promis de reconsidérer le traitement des banques qui ont déjà obtenu une licence pour les activités en Russie.

J'ai présidé une rencontre fort fructueuse entre les *Ministres présents des pays de l'ASEAN* (Thaïlande, Philippines, Indonésie et Brunei) et des représentants de l'économie privée suisse.[20] Ces discussions ont permis de poursuivre le dialogue entamé lorsque la dernière délégation mixte, sous ma conduite, s'est rendue dans cette région l'automne dernier.[21] Ces marchés des pays sud-asiatiques occupent une place importante dans les stratégies de notre industrie; la poursuite de nos engagements dans le cadre de notre politique économique extérieure reste prioritaire. Une délégation mixte qui se rendra en Indonésie l'automne prochain sous ma conduite, contribuera encore à approfondir les relations avec cette région.[22]

L'heureuse conclusion des négociations du cycle d'Uruguay et les perspectives immédiates en vue de la signature des accords de Marrakech en avril ainsi que les perspectives à moyen terme des travaux dans le cadre de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce ont fait l'objet de discussions avec plusieurs interlocuteurs. L'entretien avec le Ministre du Commerce international du Canada, *Roy MacLaren*, notamment, a permis de constater une convergence de vue en ce qui concerne la suite du processus.[23] Le paquet soumis le 15 décembre devrait être finalisé le plus tôt possible sans retouches majeures.[24] Des propositions d'amendements importants d'ici à la réunion de Marrakech (notamment environnement, droits des travailleurs) ne devraient pas mettre en danger une rapide finalisation définitive des accords GATT. Avec mon collègue canadien j'ai en outre eu l'occasion de m'entretenir de la succession du Secrétaire général de l'OCDE qui devrait être réglée lors de la Réunion Ministérielle en juin. Il m'a confirmé que le Canada annoncera formellement sa candidature.[25]

Quant au futur de l'OCDE, il faut ajouter que le Premier Ministre tchèque, *Vaclav Klaus*, m'a réitéré que l'adhésion de son pays à l'OCDE reste prioritaire, le

---

18 *Cf. à ce propos les résultats d'une enquête menée par la Chambre de commerce Suisse–Russie auprès de ses membres du 6 mai 1994,* dodis.ch/69530.

19 *Cf. à ce propos la lettre du Président de la Direction générale du Crédit Suisse, Josef Ackermann, au Conseiller fédéral Delamuraz du 24 janvier 1994,* dodis.ch/69477.

20 *Pour le toast du Conseiller fédéral Delamuraz au déjeuner du 28 janvier 1994 avec les représentants des pays de l'ASEAN, cf.* dodis.ch/69548.

21 *Pour le voyage en Malaisie et en Thaïlande du Conseiller fédéral Delamuraz du 10 au 17 octobre 1993, cf. DDS 1993, doc. 49,* dodis.ch/64330.

22 *Pour le voyage en Indonésie du Conseiller fédéral Delamuraz du 7 au 11 octobre 1994, cf. DDS 1994, doc. 45,* dodis.ch/67999.

23 *Cf. la notice d'entretien du Secrétaire d'État Blankart du 11 février 1994,* dodis.ch/66477.

24 *Le 15 décembre 1993, la Suisse accepte à Genève le projet d'acte final du cycle de l'Uruguay du GATT, cf. DDS 1993, doc. 60,* dodis.ch/64443.

25 *À propos de la conférence ministérielle de l'OCDE du 7 au 8 juin 1994, cf.* dodis.ch/68252 *ainsi que le télex hebdomadaire 24/94 du 13 juin 1994,* dodis.ch/67962. *Le Secrétaire général en exercice, Jean-Claude Paye, est remplacé en 1996 par le Canadien Donald Johnston.*

cas échéant sans adhésion à l'Union Européenne, à l'AELE ou à l'EEE. J'ai fait part de ma compréhension pour la conception géopolitique de la Tchéquie qui poursuit résolument son intégration dans la communauté des pays occidentaux pour éviter à tout prix de retomber dans un COMECON capitaliste.[26]

Le 29 janvier 1994, j'ai signé à Davos avec le Ministre des Affaires étrangères de la Zambie, *R.K.K. Mushota* un accord bilatéral de désendettement portant sur une annulation de dettes d'un montant de 27 millions de francs.[27] La signature de cet accord intervient dans le cadre des mesures de désendettement décidées par le Parlement à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération.[28]

Le Forum de Davos a permis une fois de plus d'approfondir les contacts avec des représentants de gouvernements du monde entier, contacts précieux pour une petite économie comme la nôtre, orientée vers l'extérieur et ayant pour vocation d'entretenir des relations économiques universelles. Outre les entretiens précités, j'ai rencontré *Youssef Boutros Ghali*, Ministre de l'Économie de l'Égypte, *Mohamed Ghannouchi*, Ministre de la coopération internationale et de l'investissement étranger de la Tunisie, en prévision de mon voyage à Tunis des 10 et 11 février prochains,[29] et *Domingo Cavallo*, Ministre de l'Économie de l'Argentine. Ce dernier a relevé l'importance de nos relations bilatérales et l'importance que son pays attache à la présence d'entreprises suisses pour l'économie argentine. À l'occasion d'une rencontre avec les représentants de l'économie, j'ai décidé, à l'invitation de mon homologue argentin, d'effectuer un voyage mixte en Argentine cet été.[30]

Le déjeuner offert par le Conseil fédéral, que j'ai présidé dimanche à midi, a marqué la fin de trois jours très chargés et fort intéressants à Davos. Les rencontres avec les Présidents, *Arpad Goencz* de la Hongrie, *Suleyman Demirel* de la Turquie, *Joaquim A. Chissano* du Mozambique ainsi que le Premier Ministre de la Suède, *Carl Bildt*, et avec *Lee Kuan Yew*, ancien Premier Ministre de Singapour ont complété les contacts pris dans le cadre du Forum. Le Président Demirel m'a exprimé à cette occasion son souhait de voir bientôt une normalisation des relations entre nos deux pays, tout en attirant mon attention sur la protection insuffisante des immeubles de l'Ambassade à Berne.[31]

---

26 *Cf. la notice d'entretien du Secrétaire d'État Blankart du 14 février 1994,* dodis.ch/66480.

27 Agreement between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the Republic of Zambia on the reduction of external debt and the creation of a counterpart fund *du 29 janver 1994,* CH-BAR#K1#1000/1480#501* (K1.4439). *Cf. à ce propos aussi le PVCF Nº 1015 du 26 mai 1993,* dodis.ch/64014.

28 *Sur les mesures de désendettement prévues par la Suisse dans le cadre du 700ème anniversaire de la Confédération, cf. DDS 1991, doc. 59,* dodis.ch/57999, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C1755.

29 *Cf. à ce propos la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 14 février 1994,* dodis.ch/65791, *ainsi que le rapport de Paul Obrist de la Division Développement, pays en développement de l'OFAEE du 7 mars 1994,* dodis.ch/67871.

30 *Cf. à ce propos la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 16 août 1994,* dodis.ch/67845, *ainsi que le télex hebdomadaire 32/94 du 8 août 1994,* dodis.ch/68772. *Pour une appréciation des voyages mixtes effectués en 1994 sous la direction du Conseiller fédéral Delamuraz, cf. DDS 1994, doc. 60,* dodis.ch/67955, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2632.

31 *À propos des incidents à l'Ambassade turque à Berne du 24 juin 1993, cf. DDS 1993, doc. 31,* dodis.ch/64238, *et doc. 41,* dodis.ch/65146, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2426. *Concernant les mesures de surveillance policière en faveur de la représentation turque, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral du 23 septembre 1994,* dodis.ch/69044.

5

dodis.ch/65081

Gespräche des Bundespräsidenten Stich und des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit dem Vorsitzenden des PLO-Exekutivkomitees Arafat[1]

BESUCH DES VORSITZENDEN DES PLO-EXEKUTIVKOMITEES JASSIR ARAFAT IN BERN, 31. JANUAR 1994[2]

Bern, 3. Februar 1994

1. Mittagessen offeriert von Bundesrat Flavio Cotti (BRC)[3]

1. Gaza-Jericho-First

Gemäss J. Arafat (A.) waren der israelische Aussenminister Shimon Peres[4] und er selbst in Davos zu einer unterschriftsreifen Einigung über die Umsetzung der Grundsatzerklärung von Washington vom 13. September 1993 (Gaza-Jericho-First) gelangt, nachdem beide Seiten die nötigen Konzessionen gemacht hatten. Zur Enttäuschung beider hätte aber Ministerpräsident Rabin sein Plazet nicht gegeben und Israel hätte sich eine Woche Bedenkzeit ausgebeten. Man treffe sich in einer Woche erneut in Kairo und hoffe dann dort im Beisein von Präsident

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#1462* (A.45.22(OLP)). *Diese Aufzeichnung wurde vom für den Nahen Osten zuständigen Mitarbeiter der Politischen Abteilung II des EDA, Martin Aeschbacher, verfasst und unterzeichnet. An den Gesprächen im Bernerhof nahmen schweizerischerseits neben dem Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, und dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, der schweizerische Botschafter in Tunis, Pierre Barraz, der Direktor der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, Botschafter Walter Fust, der Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, Vizekanzler Achille Casanova, der Chef der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Heinrich Reimann, die persönlichen Mitarbeiter der Bundesräte Stich und Cotti, Jörg Annaheim und Dante Martinelli, sowie Übersetzerin Claudia Groothaert teil. Die palästinensische Delegation umfasste neben dem Vorsitzenden des Exekutivkomitees der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), Jassir Arafat, u. a. den Chef des Politischen Departements der PLO, Farouk Kaddoumi, und den Direktor des Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR), Ahmad Qurai, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#1462* (A.45.22(OLP)). *Die Aufzeichnung wurde am 7. Februar 1994 von Botschafter Reimann u. a. an die Sekretariate der Bundesräte Stich und Cotti und an Staatssekretär Kellenberger übermittelt. Für die vollständige Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/65081.

2 *Vgl. dazu ferner die Informationsnotiz des EDA an den Bundesrat vom 1. Februar 1994,* dodis.ch/64644.

3 *Das Mittagessen sowie das spätere Abendessen fanden im Landgut Lohn statt. Zu den Vorbereitungen des Besuchs des PLO-Vorsitzenden Arafat in Bern vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#1462* (A.45.22(OLP)).

4 *Für das Treffen von Bundesrat Cotti mit Aussenminister Peres am 28. Januar 1994 am World Economic Forum (WEF) in Davos vgl. die Notiz von Botschafter Reimann vom 11. Februar 1994,* dodis.ch/67897.

Anlässlich ihrer Gespräche vom 31. Januar 1994 schütteln sich Bundespräsident Otto Stich und der PLO-Vorsitzende Jassir Arafat im Bernerhof die Hände. Zwischen den beiden steht der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, dodis.ch/70188 (CH-SNM LM-186240.2).

Moubarak und Ministerpräsident Rabin das «Davoser-Abkommen» unterzeichnen zu können.[5]

A*[rafat]* beklagt sich über die extensiven Sicherheitsbedürfnisse Israels. Aus Sicherheitsgründen brauchten sie Siedlungen, für die Sicherheit der Siedlungen Armeepräsenz, für die Sicherheit der Armee besondere Strassen, für die Sicherheit der Strassen… Die Israeli, so A*[rafat]*, machten Schwierigkeiten bei den Grenzübergängen unter dem Vorwand eines möglichen Waffenschmuggels. Dabei seien es israelische Soldaten und Offiziere, welche ihre Waffen an Palästinenser verkauften (sic). Vorgesehen sei eine starke und bewaffnete palästinensische Polizeitruppe. Was würde da der Schmuggel von einigen Gewehren oder Pistolen für die israelische Sicherheit ausmachen!

Betreffend der Fläche von Jericho hätte Peres A*[rafat]* gesagt, es sei für ihn innenpolitisch ausgeschlossen, bestehende Siedlungen innerhalb dieses autonomen Gebietes zu belassen. Er, A*[rafat]*, hätte dann als ehemaliger Ingenieur die ganze Nacht gearbeitet, und Peres am nächsten Morgen eine Karte des «autonomen Jericho» unterbreitet, welche die israelischen Siedlungen ausschliesst. Er, A*[rafat]*,

5 *Für einen Überblick zum Stand des Friedensprozesses im Nahen Osten und eine Einschätzung des «Gaza-Jericho-First»-Abkommens durch das EDA vgl.* dodis.ch/69746. *Vgl. zudem die Zusammenstellung* dodis.ch/T2274.

hätte Peres gesagt, er würde seinen Entscheid bezüglich der Fläche Jerichos zum voraus akzeptieren.

2. Aufbauhilfe[6]

Laut A*[rafat]* liegt die Infrastruktur in den besetzten Gebieten nach 25 Jahren Besetzung vollkommen darnieder. Man müsse beim Nullpunkt anfangen. Man hätte keine eigene Elektrizitätsversorgung, kein eigenes Kommunikationssystem, keinen Hafen, keinen Flugplatz, kein eigenes Fernsehen… Israel hatte dem UNDP untersagt, in Gasa einen Fischerhafen zu bauen. Jetzt hätten sich die Holländer anerboten, vorläufig einen schwimmenden Fischerhafen zur Verfügung zu stellen. Dazu kommen, laut A*[rafat]*, die dramatische Wasserverschmutzung im Gasastreifen, das fehlende Abwassersystem, Reparaturen an Strassen, Schulen und Spitälern usw. Die Anzahl Spitalbetten in den besetzten Gebieten sei seit 1967 absolut zurückgegangen.

Der künftige Generaldirektor der «Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction» (PECDAR) Ahmed Kurai, alias Abou Ala', gibt zu bedenken, dass die Übergangsphase die schwierigste sein wird. Im ersten Jahr gehe es einzig darum, bestehende Infrastrukturanlagen zu rehabilitieren, Arbeitsplätze zu schaffen, und für die rund 13 000 gefangenen Palästinenser eine Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess zu ermöglichen.[7]

Abou Ala' gibt im weiteren bekannt, die erste Priorität, für welche man auf Schweizer Hilfe zähle, sei die Errichtung einer palästinensischen Entwicklungsbank für die Kreditgewährung an Klein- und Mittelbetriebe (?).

Die palästinensische Polizei stehe bereit, es fehle aber an Ausrüstung, wie Booten, kleinen Helikoptern usw.

A*[rafat]* betont die Notwendigkeit internationaler Hilfe für die Deckung des Budget-Defizits 1994 (US $ 30 Mio noch ungedeckt). Die palästinensische Seite ist auf Budgethilfe angewiesen, da das System der Besteuerung frühestens nach sechs Monaten operationell sein wird. Bundesrat Cotti verweist auf die diesbezüglichen Zusagen der schweizerischen Delegation anlässlich des jüngsten Treffens der Weltbankkonsultativgruppe (US $ 2,5 Mio, wovon 1,5 Mio an die PECDAR und den diesbezüglichen neuen Trust-fund der Weltbank[8] sowie 1 Mio an ein Rehabilitierungsprogramm für ehemalige palästinensische Gefangene in Zusammenarbeit mit IKRK/EU/ILO).[9]

3. Menschenrechte

BRC *[Bundesrat Cotti]* erkundigt sich nach der geplanten unabhängigen Menschenrechtskommission für die autonomen Gebiete. Arafat bestätigt, dass er mit seinem ersten Dekret als Präsident der «Palestine National Authority» (PNA) eine

---

6 *Zur schweizerischen Aufbauhilfe für Palästina vgl. die BR-Prot. Nr. 1757 vom 20. September 1993,* dodis.ch/59865, *und Nr. 108 vom 26. Januar 1994,* dodis.ch/65458; *die Notiz vom Chef der Sektion humanitäre Zusammenarbeit der DEH, Hans Schellenberg, vom 25. April 1994,* dodis.ch/68114, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2653.

7 *Für den schweizerischen Beitrag von 12 Mio. CHF zur Verbesserung der Infrastruktur in den palästinensischen Autonomiegebieten von Gaza und dem Westjordanland vgl. das BR-Prot. Nr. 1783 vom 26. Oktober 1994,* dodis.ch/67635.

8 *Vgl. dazu den Projektantrag Nr. 319/93 der DEH vom 27. Dezember 1993,* dodis.ch/69472.

9 *Vgl. dazu den Projektantrag Nr. 209/94 der DEH vom 15. September 1994,* dodis.ch/69467.

solche bewilligt hätte. Ihr würde die frühere Sprecherin der palästinensischen Delegation bei den Friedensgesprächen in Washington, Hanan Ashrawi, vorstehen.

2. Arbeitstreffen mit Bundespräsident Otto Stich

Bundespräsident Otto Stich (S.) begrüsst A*[rafat]* und beglückwünscht ihn zu seinem Mut und seiner politischen Weitsicht (Versöhnung mit Israel). Er erläutert die traditionelle Haltung der Schweiz zum Nahost-Konflikt.[10]

A*[rafat]* dankt der Schweiz für die traditionelle politische (Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes) und materielle (Beiträge an UNRWA)[11] Unterstützung der Palästinenser. Er dankt insbesondere auch für die geplante Aufbauhilfe von SFr. 60 Mio.[12]

Laut A*[rafat]* ist das Fernziel der israelisch-palästinensischen Verhandlungen ein palästinensischer Staat, der sich anschliessend freiwillig mit Jordanien zu einer Konföderation zusammenschliessen könnte. Mit allen anderen künftigen Nachbarn sollen offene Grenzen bestehen.

A*[rafat]* erläutert noch einmal seine Gespräche mit Aussenminister Peres in Davos. Das künftig in Kairo zu unterschreibende Papier wird den Namen «Abkommen von Davos» behalten.

A*[rafat]* möchte einen Frieden der «Mutigen», wie dies De Gaulle mit den Algeriern realisiert hat. Auch De Gaulle war bedroht und stand einer mächtigen Opposition gegenüber. Er selbst, A*[rafat]*, sieht sich einer vierfachen Opposition gegenüber: einer palästinensischen, einer arabischen, einer muslimischen, einer christlichen…

S*[tich]* meint, dass viel Feind viel Ehre bedeute. Er wisse das als Finanzminister. Manchmal sei aber die Reduktion der Anzahl Feinde für alle Seiten zum Nutzen.

Die palästinensische Seite braucht, laut A*[rafat]*, generell auch die diplomatische Unterstützung der Schweiz. Der Friedensprozess erfordert immer neue diplomatische Anstösse!

A*[rafat]* kommt anschliessend auf seine kürzliche Reise nach Saudi-Arabien und seine Audienz bei König Fahd (der ersten seit dem 2. Golfkrieg) zu sprechen. König Fahd unterstützt den Friedensprozess politisch und materiell. Man kann von einem arabischen Konsens für den Friedensprozess sprechen.

S*[tich]* erkundigt sich nach dem Stellenwert der multilateralen Friedensverhandlungen für die Palästinenser.

A*[rafat]* erachtet regionale Zusammenarbeit und regionale Projekte als sehr wichtig. Schon jetzt sind die Palästinenser in der ganzen Region stark vertreten. Sie verfügen über ein immenses Humankapital und über Beziehungen überall im Orient. Es gibt mehr palästinensische Post-graduates als israelische.

S*[tich]* erkundigt sich nach dem Stand des Aufbaus der palästinensischen Behörden.

---

10 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1852.

11 *Vgl. dazu den Projektantrag der Sektion für humanitäre und Nahrungsmittelhilfe der DEH vom 9. Februar 1994,* dodis.ch/70016.

12 *Vgl. Anm. 6.*

A*[rafat]* erwähnt die kürzliche Ernennung des «Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction» (PECDAR). Es ist noch nicht klar, wer wann von Tunis in die autonomen Gebiete umziehen wird.[13]

A*[rafat]* kommt anschliessend auf das Problem der laufenden Kosten zu sprechen. Für die ersten sechs Monate werden keine Steuereinnahmen zur Verfügung stehen. S*[tich]* bemerkt, dass er als Finanzminister wisse, dass aus sechs Monaten leicht mehr werden könnten…

BRC *[Bundesrat Cotti]* erwähnt unsere geplanten Beiträge an die laufenden Kosten, gibt bekannt, dass die SFr. 60 Mio sowohl multilateral als auch bilateral verwendet würden, und erkundigt sich nach den palästinensischen Prioritäten.

«Aussenminister» Kaddumi meint, dass die Prioritäten in Zusammenarbeit mit der Weltbank bereits erarbeitet seien. Auch das Problem der laufenden Kosten sei in Paris detailliert erörtert worden.

Die palästinensische Seite ist sich einig, dass die höchste Priorität für einen Schweizer Beitrag im Bereich des Bankwesens liege. Konkret möchte die palästinensische Seite die Niederlassung von Schweizer Banken in den künftig autonomen Gebieten, eine schweizerische technische Hilfe im Bereich des Bankwesens generell sowie Schweizer Hilfe für die Errichtung einer palästinensischen Entwicklungsbank (US $ 250 Mio).[14]

S*[tich]* erläutert die verschiedenen Möglichkeiten für die Kontrolle ausländischer Banken und erkundigt sich nach der Natur der geplanten Entwicklungsbank.

Palästinensischerseits scheint eine Mischform zwischen einer eigentlichen Entwicklungsbank zur Kanalisierung von Hilfsgeldern für Infrastrukturprojekte sowie einer Kreditbank für kleine und mittlere Betriebe der Privatwirtschaft angestrebt zu sein.

Im übrigen plant A*[rafat]* die Einsetzung eines «monetären Rates», welcher als Vorläufer einer künftigen Zentralbank dienen soll. Vorderhand werden weiterhin der jordanische Dinar und andere Währungen Gültigkeit haben. Im monetären Bereich werden die Engländer der PLO behilflich sein. Diese «schulden» ihnen das, weil sie die Devisenreserven der ehemaligen palästinensischen «Zentralbank» 1948 behändigt haben.

Man einigt sich, die Frage eines möglichen Schweizer Beitrags im Bankenbereich auf Expertenebene weiter zu behandeln.

A*[rafat]* hofft im übrigen auf die schweizerische Unterstützung im Bereich des Tourismus. Die speziellen klimatischen Bedingungen in Jericho und am Toten Meer sowie das religiöse Erbe könnten aus dieser Gegend eine touristische Konzentrationsregion machen.[15]

---

13 *Zur Rückkehr des PLO-Vorsitzenden Arafat nach Gaza vgl. den Politischen Bericht Nr. 9 des schweizerischen Botschafters in Tel Aviv, Gaspard Bodmer, vom 4. Juli 1994,* dodis.ch/69882.

14 *Zur Frage der Unterstützung einer palästinensischen Entwicklungsbank vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#9302* (C.41.731.0(Arab)).

15 *Zu den Überlegungen bezüglich der Einrichtung von schweizerischen Hotelfachschulen im Nahen Osten vgl. das Dossier* CH-BAR#E2026A#2005/9#2693* (t.311-Palästina.07).

6

dodis.ch/62977

Entretiens du Chef du DFF, le Président de la Confédération Stich, avec le Président ouzbek Karimov[1]

VISITE À BERNE, LE 27 JANVIER 1994

Berne, 8 février 1994

À l'occasion de son voyage en Suisse pour assister au World Management Forum de Davos,[2] le Président Karimov (K) a été reçu par le Président de la Confédération, le Conseiller fédéral Otto Stich (S) pour un bref entretien suivi d'un dîner au Lohn. La liste des participants aux entretiens et au dîner figure en annexe.[3] Les entretiens (45 minutes) ont porté sur les relations avec la Suisse, la situation économique en Ouzbékistan, en particulier l'introduction de la monnaie nationale, les relations avec le FMI, le Tadjikistan, et la question des bâtiments de l'Ambassade suisse à Tachkent.

1. Situation économique en Ouzbékistan et relations avec la Suisse

En guise d'introduction, K*[arimov]* a relevé le développement favorable des relations économiques et des échanges commerciaux Suisse/Ouzbékistan en 1993.[4] Ce faisant il a souligné la très grande importance qu'il attribuait aux relations avec nos banques, notamment le Crédit Suisse et l'UBS, auprès desquelles l'Ouzbékistan a des actifs considérables et desquelles il attend un rôle actif de financement dans son pays. K*[arimov]* souhaite que les entreprises suisses s'en-

1 CH-BAR#E2200.309-01#2004/153#27* (331.0). *Cette notice est rédigée et signée par le Délégué aux questions monétaires et financières internationales de l'Administration fédérale des finances (AFF) du DFF, Giovanni-Antonio Colombo, et transmise le 9 février 1994 aux Ambassades de Suisse à Moscou et Tachkent, ainsi qu'aux Directeurs exécutifs de la Suisse auprès du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, Daniel Kaeser et Jean-Daniel Gerber. Des copies sont remises, entre autres, au Chef du DFF, le Président de la Confédération Otto Stich, au Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, au Vice-président de la Direction générale de la BNS, Hans Meyer, au Directeur de l'AFF, Ulrich Gygi, et au Vice-directeur de l'OFAEE, le Ministre Rudolf Ramsauer, qui sont tous présents lors des entretiens avec le Président ouzbek Islam Karimov. Pour la liste complète des destinataires ainsi que des participants aux entretiens, cf. le facsimilé* dodis.ch/62977. *La version ici éditée est celle reçue le 15 février 1994 par l'Ambassade de Suisse à Tachkent et visée le 16 février par l'Ambassadeur Paul Wipfli et son suppléant Paul Koller.*

2 *Depuis 1987, le World Management Forum à Davos s'appelle World Economic Forum (WEF). Sur le WEF de l'année 1994, cf. DDS 1994, doc. 4,* dodis.ch/64666.

3 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/62977.

4 *Cf. la notice préparatoire de la Section Pays d'Europe centrale et de l'Est, CEE/ONU de l'OFAEE du 24 janvier 1994,* dodis.ch/69618, *ainsi que celle d'Heinz Kaufmann de la Section Monnaie et FMI de l'AFF du 26 janvier 1994,* dodis.ch/69620.

gagent à côté des autres entreprises étrangères pour développer l'extraction de minerais (or et autres métaux) et la transformation de matières premières (coton).[5]

Interrogé par S*[tich]* sur les réformes économiques annoncées au début de cette année, K*[arimov]* n'a mentionné que la création d'une bourse de valeurs et la libre vente des actions des entreprises ouzbèques. D'après lui, son pays dispose de trois atouts principaux pour attirer des investissements étrangers: un gouvernement et un système politique stables; la garantie accordée aux entreprises pour le rapatriement de leurs profits; la crédibilité financière de l'Ouzbékistan qui n'est pas endetté sur le plan international.

Pour K*[arimov]*, les investissements suisses sont particulièrement bienvenus, car ils ne sont pas liés à des conditions politiques, ce qui correspond aux principes de désidéologisation de l'économie qu'il entend promouvoir.[6]

2. Introduction de la monnaie nationale

Interrogé par S*[tich]* sur les expériences faites avec le passage à la nouvelle monnaie nationale sous forme de coupons, sur ses plans pour l'introduction définitive du «Sum» et sur l'effet de cette introduction sur la stabilité monétaire interne et externe, K*[arimov]* a surtout répondu par des détails sur les entreprises étrangères auxquelles l'Ouzbékistan s'est adressé pour imprimer les nouveaux billets. Il a cependant ajouté que son pays compte sur l'aide du FMI pour résoudre les questions touchant aux réserves monétaires et aux mesures pour assurer la stabilité monétaire interne et externe.

S*[tich]* a pour sa part souligné la nécessité d'une stricte discipline dans l'émission de la nouvelle monnaie. Son introduction ne devrait pas aboutir à freiner les relations économiques avec les pays voisins.[7]

3. Relations avec le FMI[8]

La visite de K*[arimov]* ayant eu lieu quelques jours après les discussions au Conseil du FMI sur la politique économique du Gouvernement ouzbèque (consultations art. IV), au cours desquelles les critiques n'ont pas été ménagées, S*[tich]* s'est enquis de l'appréciation de K*[arimov]* sur ces critiques et sur les relations avec le FMI en général.[9]

Réponse de K*[arimov]*: il y a eu en effet des difficultés, mais ces difficultés sont plus de nature politique qu'économique. Avec la Banque mondiale l'Ouzbékistan n'a pas de problèmes et il vient de recevoir un crédit de 21 millions de dollars pour la restructuration de ses institutions. L'Ouzbékistan n'est pas demandeur pour les

---

5 *Sur la livraison des entreprises suisses pour le combinat de coton à Boukhara, cf. la notice de Heinz Kaufmann du 25 janvier 1994,* dodis.ch/69619.

6 *Sur la conditionnalité politique et économique de l'aide aux pays de l'Est, cf. DDS 1993, doc. 59,* dodis.ch/64511, *ainsi que le PVCF Nº 74 du 19 janvier 1994,* dodis.ch/64143, *la notice du Chef de la Division Soutien économique aux pays de l'Europe centrale et orientale de l'OFAEE, Hermann Escher, du 16 février 1994,* dodis.ch/66424, *et la notice de l'Ambassadeur Wipfli du 13 mai 1994,* dodis.ch/68289.

7 *Pour une estimation de la situation économique et financière de l'Ouzbékistan, cf. la notice de Paul Koller de l'Ambassade de Suisse à Tachkent du 27 mai 1994,* dodis.ch/66205.

8 *Sur l'Assemblée annuelle du FMI en octrobre 1994 à Madrid, cf. DDS 1994, doc. 43,* dodis.ch/68204.

9 *Cf. la notice du Directeur exécutif Kaeser du 24 janvier 1994,* dodis.ch/69621.

crédits du FMI; au contraire, dans quelques années, il sera lui-même pourvoyeur de crédits!

4. Tadjikistan

S*[tich]* a voulu savoir de K*[arimov]* quelle appréciation il portait sur la situation politique au Tadjikistan et sur les chances pour ce pays de rétablir une situation interne qui permette une aide internationale en faveur de la reconstruction économique.[10]

La réponse de K*[arimov]* a été plutôt sèche: les pays européens sont eux-mêmes confrontés à une situation bien plus grave en Bosnie-Herzégovine et pourtant personne n'est en mesure de rétablir la situation. Le Tadjikistan doit faire face à une vague de fondamentalisme qui représente un sérieux danger et qui ne permet pas de rétablir une situation politique interne normale. Au lieu de critiquer le Tadjikistan, mieux vaut l'aider à combattre le fondamentalisme, sous peine d'être complice d'une évolution semblable à celle de l'Iran.[11] Le seul moyen d'aider le Tadjikistan est de le réintégrer rapidement dans la communauté internationale.

5. Ambassade suisse à Tachkent[12]

À la question de S*[tich]* sur le soutien que le Gouvernement ouzbèque entend apporter à la recherche d'un bâtiment adéquat pour notre ambassade à Tachkent, K*[arimov]* a répondu que trois propositions avaient été faites et qu'une décision sera prise dans ces prochains jours.[13]

10 *Cf. la compilation* Guerre civile du Tadjikistan (1992–1997), dodis.ch/T2403.

11 *Cf. la compilation* Révolution iranienne (1978–1979), dodis.ch/T2635.

12 *En novembre 1992, le Conseil fédéral décide d'ouvrir une Ambassade de Suisse à Tachkent, cf. DDS 1992, doc. 51,* dodis.ch/60694. *Au cours du voyage du Conseiller fédéral Stich en Ouzbékistan en avril 1993, le Président Karimov lui promet son soutien à la recherche d'une chancellerie et d'une résidence adéquates, cf. DDS 1993, doc. 15,* dodis.ch/56844.

13 *Cf. les dossiers* CH-BAR#E2024B#2003/261#1328* (a.632.11) *et* CH-BAR#E2024B#2003/261#1394* (a.632.21).

7

dodis.ch/64508

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, avec le Premier ministre ivoirien Duncan le 5 février 1994 à Abidjan[1]

RAPPORT SUR MON VOYAGE EN CÔTE D'IVOIRE À L'OCCASION DES FUNÉRAILLES NATIONALES DU PRÉSIDENT FÉLIX HOUPHOUËT-BOIGNY

Berne, 8 février 1994

1. Félix Houphouët-Boigny

Félix Houphouët-Boigny a incarné et porté le mouvement africain noir à l'Indépendance.

Né en 1905 (officiellement), médecin, formé à la philosophie, à l'école et à la pensée françaises, il fut le rassembleur de la Côte d'Ivoire et de ses tribus avant d'être leur député à l'Assemblée nationale française, puis ministre et ministre d'État de la IVe République puis de la Ve République.

Au-delà de la Côte d'Ivoire, il saisit et défend le génie africain – celui de l'Afrique noire francophone, d'abord, mais aussi celui de l'Afrique subsaharienne tout entière face aux États colonisateurs.

C'est dire que la phase de la décolonisation et de l'avènement de la Côte d'Ivoire à l'Indépendance se firent, sous sa maîtrise, dans la joie et la sérénité.[2]

Dès l'Indépendance gagnée, il est le chef de l'État en permanence, au gré de septennats successifs dont le dernier eût dû s'achever en 1995. La mort aura raison de lui le 7 décembre 1993, en Côte d'Ivoire, après un bref séjour dans sa chère Genève qui fit suite à une ultime opération pratiquée à Paris par le Prof. Debré.

2. Félix Houphouët-Boigny et la Suisse

Son profond attachement pour la Suisse est ancien.[3] Il passe par l'amitié de nombreux de nos compatriotes, à qui le soussigné est lié d'estime. Je cite Paul Chaudet, Nello Celio, Hansruedi Schmalz,[4] Yves Piaget.

Ces compatriotes ont honoré la Suisse en trouvant la «longueur d'ondes» du Président Félix Houphouët-Boigny et en créant, *de facto*, une résonance ivoi-

---

1 CH-BAR#E7001C#2001/86#768* (2310.1). *Cette note d'information au Conseil fédéral est signée par le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz. Le Conseil fédéral décide dans sa séance du 2 février 1994 de déléguer le Conseiller fédéral Delamuraz comme représentant suisse aux funérailles nationales du Président ivorien Félix Houphouët-Boigny, cf. le PVCF Nº 147 du 2 février 1994,* dodis.ch/67165.

2 *Pour la perception suisse des années 1960 en Côte d'Ivoire, cf. la compilation* dodis.ch/C2648.

3 *Cf. le rapport final de l'Ambassadeur de Suisse à Abidjan, Claudio Caratsch, du 18 juillet 1988,* dodis.ch/68867, *ainsi que la lettre de son successeur, l'Ambassadeur Peter von Graffenried, au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, du 16 septembre 1992,* dodis.ch/67954.

4 *Cf. à ce propos le PVCF Nº 314 du 22 février 1978,* dodis.ch/54075.

ro-suisse non seulement économique mais aussi culturelle – du moins en ce qui concerne les francophones –, humaine et humanitaire.

La dimension politique de la considération de la Suisse pour la Côte d'Ivoire fut particulièrement le fait de notre ancien collègue Pierre Aubert. Son ouverture à l'Afrique noire et, notamment, le voyage qu'il y a fait, sont pierres milliaires dans l'histoire contemporaine de la Suisse avec le continent africain.[5] Cela me fut rappelé avec gratitude à Abidjan par les dignitaires ivoiriens.

3. Les funérailles nationales de Félix Houphouët-Boigny, à Yamoussoukro, le 7 février 1994

Après deux mois de deuil national et de nombreuses célébrations de la douleur populaire née de la perte du «Vieux» (le terme est privé de toute connotation péjorative), les obsèques officielles ont eu lieu lundi 7 février 1994.

Les lieux: bien sûr, la Basilique de Yamoussoukro, œuvre du défunt. Monumentale, la plus grande du monde, en dehors de tous lieux habités, mais d'une grande harmonie intérieure et extérieure. À part cela, on pourra disserter à perte de vue sur le caractère surréaliste – ou kafkaïen – de la conception qu'a eue le défunt de cette basilique et de la «capitale» Yamoussoukro…[6]

Les participants: les chefs d'État des États africains (quasi la trentaine), des chefs de gouvernements ou d'institutions nationales (par ex. Spadolini pour l'Italie), des ministres (une petite vingtaine, dont les États-Unis d'Amérique et Douglas-Home), toutes les institutions internationales ou supranationales (par ex.: Jacques Delors)… et *la France*: le Président de la République François Mitterrand et son prédécesseur Valéry Giscard d'Estaing; le Premier Ministre Edouard Balladur et ses prédécesseurs Pierre Messmer, Jacques Chirac, Michel Rocard, Edith Cresson, Raymond Barre entre autres; des ministres et anciens ministres (Roland Dumas en tête); l'Amiral Philippe de Gaulle. Cette très large présence française était démonstrative de la reconnaissance hexagonale à Félix-le-Francophile plus que créatrice d'un renouveau fondamental des rapports afro-français.

La cérémonie: belle, considérable, à certains égards génialement inspirée, à d'autres égards mal maîtrisée quant à l'organisation: elle a réellement commencé avec deux heures de retard… Et elle a duré le double du temps prévu!

Le représentant de la Suisse, respectant les servitudes helvético-suisses, qui lui commandaient de rentrer au Pays pour connaître les états d'âme de la commission du Conseil national pour les «affaires extérieures»,[7] n'a pas été à même de cultiver les après-funérailles. Ni, par conséquent, de vérifier l'affirmation de C.-F. Ramuz selon laquelle «il n'y a rien de plus joyeux qu'un enterrement».[8]

---

5 *Cf. à ce propos la compilation* Voyage en Afrique occidentale de Pierre Aubert (1979), dodis.ch/T1449. *Pour un résumé de la visite du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, en Côte d'Ivoire, cf.* dodis.ch/50400.

6 *Yamoussoukro devient la capitale de la Côte d'Ivoire en 1983. À propos de la construction de la basilique Notre-Dame-de-la-Paix, cf. le rapport politique Nº 10 de l'Ambassadeur de Suisse à Abidjan, Jacques Reverdin, du 12 septembre 1990,* dodis.ch/69679.

7 *Pour le procès-verbal particulier 4 du 11 février 1994 de la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 7 février 1994, où le Conseiller fédéral Delamuraz est invité pour parler de la stratégie des négociations bilatérales avec l'UE, cf.* dodis.ch/67322.

8 *Le Conseiller fédéral Delamuraz fait probablement référence au vers de Paul Verlaine «Je ne sais rien de gai comme un enterrement!» issu du poème* L'enterrement.

4. De l'avenir à court terme de la Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire a donc connu, dans les années 60, une décolonisation que j'ai qualifiée de «joyeuse et sereine» ci-dessus. Elle n'a pas subi les soubresauts sanglants de tant et tant de pays africains en révolutions: première grande différence d'avec beaucoup! Puis elle a connu des années de grâce et d'exceptionnel développement – les années 60 et 70 – nées tout à la fois de la tranquillité politique du Président et du cours mondial des plus favorables du café et, surtout, du cacao dont elle est la première productrice du globe.[9]

Vinrent ensuite les années de la désillusion. Le chemin – des plus ardus – vers le pluripartisme, l'effondrement des cours du cacao et du café et l'incapacité d'imaginer de nouvelles stratégies économiques nationales et internationales créèrent des tensions politiques et, surtout, sociales dont le pays n'est pas remis.[10]

Après la trêve des funérailles, comment va-t-il se retrouver dès aujourd'hui 8 février 1994? Et comment va-t-il digérer l'événement de la dévaluation de 50% qui lui a été imposée à mi-janvier (comme aux 14 autres pays membres de la zone franc)?[11]

La rencontre du soussigné avec le Premier Ministre (cf. § 5), ses deux rencontres avec le Ministre des Affaires étrangères, ses nombreux contacts avec les représentants de l'économie laissent à penser:

1º que les responsables politiques désormais en place (nouveaux pour une part) engagent bien l'avenir;

2º que les interlocuteurs supranationaux de la Côte d'Ivoire sont favorablement disposés (ex.: FMI) car l'engagement à réformes des dirigeants de la Côte d'Ivoire est manifeste;

3º que la Côte d'Ivoire, cependant, n'est nullement à l'abri de manifestations populaires de revendications sociales à court terme.

5. Entretien avec le Premier Ministre

La participation d'une délégation suisse aux obsèques du Président Houphouët-Boigny a été l'occasion pour son chef, le soussigné, de s'entretenir longuement avec le Premier Ministre, M. David[12] Kablan Duncan, en présence notamment de M. Amara Essy, Ministre des Affaires étrangères, Niamien N'Goran, nouveau Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, ainsi que de l'Ambassadeur de Côte d'Ivoire en Suisse, M. Koffi Kouamé.

Quasi inespérée en cette période de très fortes sollicitations diplomatiques et surtout protocolaires, l'audience chez M. Kablan Duncan fut, quoique informelle, suffisamment substantielle pour donner lieu à un utile dialogue. S'étant particulièrement félicité de cette participation d'un membre du Gouvernement suisse, le Premier Ministre ivoirien a d'emblée exprimé le vœu de voir s'intensifier la présence en Côte d'Ivoire de représentants de l'économie privée suisse. Et de leur lancer un véritable appel à contribuer à la relance prévue des échanges entre nos

---

9 *Cf. à ce propos la compilation* dodis.ch/C2648*, ainsi que le rapport de fin de mission de l'Ambassadeur de Suisse à Abidjan, Étienne Suter, du 2 avril 1975,* dodis.ch/69678.

10 *Cf. le rapport de fin de mission de l'Ambassadeur de Suisse à Abidjan, Jacques Reverdin, du 21 octobre 1991,* dodis.ch/58360.

11 *Pour une rétrospective de l'année 1994, cf. le rapport politique Nº 1 de l'Ambassadeur von Graffenried du 13 janvier 1995,* dodis.ch/69673.

12 *Il s'agit en réalité de Daniel Kablan Duncan.*

deux pays, le cas échéant par chambres de commerce interposées. Pour sa part, ont annoncé mes interlocuteurs, la Côte d'Ivoire poursuit activement son opération de privatisations d'entreprises d'État. Une dizaine ont été jusqu'ici réalisées avec succès. L'objectif essentiel est d'aboutir à une croissance positive de 2% cette année déjà, puis de 4% en 95, enfin de 6% dès 1996, à mettre en relation avec une croissance démographique de 3,8%. L'objectif est formellement trop ambitieux, selon nos appréciations. Mais la tendance est vraisemblable.

Dans cette perspective, et sitôt qu'il aura maîtrisé l'ensemble de ses dossiers, le nouveau Ministre ivoirien des Finances, ancien directeur général de la Banque ivoirienne de l'Afrique occidentale en voie de privatisation, prévoit de s'engager personnellement auprès des milieux d'affaires suisses, le plus tôt possible. Je lui ai souhaité la bienvenue en l'assurant de nos encouragements car ses espoirs sont aussi ceux de la Suisse.[13]

Les conditions pourraient être ainsi données pour l'ouverture prochaine de négociations bilatérales sur le désendettement de la Côte d'Ivoire (320 mios, intérêts courus), les préalables passant évidemment par une bonne mise en œuvre des règles de comportement posées par les institutions de Bretton Woods. Le soussigné a émis l'espoir que cette réduction (-1,2%) de la dette extérieure de la Côte d'Ivoire, laquelle représente plus de la moitié des engagements de la Suisse en Afrique subsaharienne, pourrait se faire avant la fin de l'année.[14] Le Premier Ministre s'en est montré fort réjoui et a réitéré sa volonté de remettre en place de nouvelles structures financières. Des «nettoyages» ont été entrepris avant même la récente dévaluation du CFA; ils seront poursuivis sur la base d'expertises poussées, notamment dans le secteur bancaire où les opérations de privatisation ont déjà eu pour effet d'engager l'intérêt d'instituts bancaires suisses (deux grandes banques).

6. Remarque finale

Le soussigné tient à dire ici au Conseil fédéral et au Département fédéral des affaires étrangères la haute qualité des prestations de l'Ambassadeur de Suisse à Abidjan.

Non seulement dans l'organisation pratique de la participation gouvernementale helvétique aux funérailles nationales du «Vieux» (organisation liée à toutes sortes d'imprévus et de flous «artistiques»!) mais encore dans l'excellente inscription de notre Ambassade dans le tissu national ivoirien, Peter von Graffenried, notre chef de mission, Mme von Graffenried, assistés entre autres de M. Giancarlo Fenini (M. Maurice Darier était absent pour cause de maladie) ont permis les meilleurs contacts au soussigné avec le Gouvernement et l'Administration publique ivoiriens et avec les responsables des entreprises suisses établies dans le pays: Swissair, BAD, Nestlé, ABB, Ciba-Geigy, Hoffmann-la-Roche.[15]

---

13 *Le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, visite la Côte d'Ivoire du 13 au 15 juin 1994 à la tête d'une délégation mixte, cf.* dodis.ch/64507. *Pour la visite du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, en Afrique du Sud, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso du 12 au 17 septembre 1994, cf. la compilation* dodis.ch/C2586.

14 *Lors de la visite du Secrétaire d'État Blankart, l'*Accord entre le gouvernement de la Confédération suisse et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire sur la réduction de la dette extérieure et la création d'un fonds de développement économique et social *est signé le 14 juin 1994, cf.* CH-BAR#K1#1000/1480#552* (K1.4486).

15 *Pour un aperçu des relations économiques avec la Côte d'Ivoire cf. la notice de l'OFAEE du 23 août 1994,* dodis.ch/67878.

8

dodis.ch/67842

L'Ambassadeur de Suisse à Paris, Brunner,
au Secrétaire d'État du DFAE Kellenberger[1]

NON-EXTRADITION DE DEUX IRANIENS[2]

Urgent/Personnel/Confidentiel Paris, 14 février 1994

Pour faire suite à votre télégramme personnel et confidentiel du 9 février,[3] je voudrais, avant de répondre à vos deux questions précises, vous faire part des quelques considérations suivantes:

L'affaire de la non-extradition vers la Suisse des deux Iraniens a causé dans le microcosme politique français de Paris à la fois de l'incompréhension, de l'indignation et une prise de distance par rapport à cette décision, je n'ai encore rencontré personne qui m'ait dit l'approuver. Le distancement était, par exemple, le fait du président Mitterrand, dont je vous ai déjà rapporté les propos, l'indignation venait des leaders de l'opposition, comme MM. Rocard et Chevènement, l'incompréhension, des élus de la majorité, de fonctionnaires du Quai d'Orsay et du ministère de la justice, d'anciens ministres appartenant au RPR, à l'UDF ou de journalistes. En tout état de cause, la situation paraît assez claire: cette décision est le fait du ministre d'État, Ministre de l'intérieur, M. Pasqua, qui l'a fait accepter et endosser par le Premier ministre, M. Édouard Balladur, sans tenir compte de

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#5328* (B.41.21). *Ce télex N° 61 est rédigé et signé par l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Edouard Brunner. Il est explicitement adressé exclusivement au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger. Le télex est envoyé à 10h45 depuis Paris et reçu à Berne à 14h. Le télex a probablement été envoyé par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, aux membres du Conseil fédéral en préparation de la séance du 16 février 1994. Une copie se trouve également dans les dossiers du Chef du DFTCE, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, cf.* CH-BAR#E8812#1998/341#197* (1).

2 *Le 24 avril 1990, l'opposant iranien Kazem Radjavi est abattu à son domicile de Coppet alors qu'il revenait de Genève. Le Ministère public du canton de Vaud ouvre une procédure pénale. De nombreux indices montrent rapidement que les auteurs du crime ont opéré avec des passeports diplomatiques officiels iraniens et qu'ils ont pu quitter la Suisse sans délai. Cf. DDS 1990, doc. 62,* dodis.ch/56245, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C1814. *Le 16 novembre 1992, deux Iraniens impliqués dans le meurtre, Mohsen Sharif Esfahani et Ahmad Taheri, sont arrêtés à Paris et la Suisse dépose une demande d'extradition. Après avoir signalé, en automne 1993, qu'il est prêt à les remettre à la justice suisse, le gouvernement français change d'avis peu avant la fin de l'année. Par égard pour les* «intérêts supérieurs de la Nation», *il renonce à l'extradition vers la Suisse. Le 29 décembre 1993, les autorités françaises autorisent Esfahani et Taheri à quitter le territoire et à rentrer à Téhéran. Le 31 décembre 1993, une note de protestation du Conseil fédéral est remise au Quai d'Orsay. Par la suite, le Conseil fédéral demande que soient examinées les voies de recours possibles contre la violation par la France de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et le non-respect de la solidarité internationale dans la lutte contre le terrorisme. Cf. à ce sujet la compilation* dodis.ch/C2585.

3 *Cf. le télex N° 15 du Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Franz von Däniken, à l'Ambassadeur Brunner, du 9 février 1994,* dodis.ch/69177.

l'avis du Quai d'Orsay, elle s'inscrit, de surcroît, dans le modèle politique que s'est choisi le Premier ministre pour l'année 1994, à savoir éviter des vagues de toute nature pour aborder dans les meilleures conditions possibles l'année électorale de 1995, où il fera très certainement acte de candidature à la présidence de la République. Éviter les vagues, c'est-à-dire céder lorsque certains employés d'Air France se sont mis en grève, c'est-à-dire ne pas représenter de nouveaux amendements à la loi Falloux sur l'enseignement privé aussitôt qu'une manifestation contre ces amendements réunissait à Paris 600 000 personnes,[4] c'est-à-dire céder devant les marins-pêcheurs pour éviter d'autres jacqueries,[5] et, enfin, dans l'affaire qui nous occupe, épargner à la France, et à Paris en particulier, une vague d'attentats, tels qu'elle les a connus entre 1986 et 1988, et que l'on attribue très communément à des milieux pro-iraniens.[6] L'intérêt national se confondant en la circonstance avec la raison d'État et le désir de ne pas ajouter des risques supplémentaires à la France et aux Français, qui sont déjà exposés à la vindicte des fondamentalistes algériens et à celle qui pourrait être déclenchée en France en cas de conviction des présumés coupables de l'assassinat de Chapour Bakhtiar.[7]

Il ne faut pas chercher beaucoup plus loin des explications à la non-extradition des deux Iraniens: la raison d'État est invoquée beaucoup plus souvent en France qu'en Suisse pour des actes qui vont à l'encontre de la légalité, mais qui se prennent dans la conviction profonde que l'État a des raisons que la légalité ignore. Nous sommes tous en Europe occidentale des États de droit. Certains le sont davantage que d'autres. Tout est une question d'interprétation. Chez nous l'article 102 de la Constitution fédérale est parfois invoqué par le Conseil fédéral et, à juste titre, lorsque les intérêts supérieurs de la Confédération sont en jeu.[8] En France, nous entendons souvent des critiques adressées à notre gouvernement portant sur le non-respect d'une certaine légalité internationale ou nationale dans la façon dont nous luttons contre la drogue et dans la façon où nous procédons à des expé-

---

4 *Cf. le rapport politique N° 6 de l'Ambassadeur Brunner du 19 janvier 1994,* dodis.ch/69652.

5 *Lors de la visite du Premier ministre français, Édouard Balladur, à Rennes le 4 février 1994, des milliers de marins-pêcheurs protestent contre la politique de l'UE. De violents affrontements ont lieu avec la police et le bâtiment historique du Parlement de Bretagne est incendié et fortement endommagé.*

6 *Sur la vague d'attentats terroristes en France dans les années 1980, cf. la compilation* dodis.ch/C2642. *Sur les difficiles relations franco-iraniennes, cf. la lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Téhéran, Paul Stauffer, au Chef de la Division politique II du DFAE, l'Ambassadeur Arnold Hugentobler, du 9 mars 1982,* dodis.ch/66454, *ainsi que le télex N° 155 de l'Ambassadeur de Suisse à Téhéran, Heinrich Reimann, à la Direction politique et la Direction du droit international public du DFAE du 19 juillet 1987,* dodis.ch/66455.

7 *Le dernier Premier ministre avant la révolution iranienne, Shapour Bakhtiar, est assassiné à Paris le 6 août 1991. Deux des auteurs iraniens tentent d'entrer en Suisse le lendemain, cf.* dodis.ch/69186. *Le 23 décembre 1991, le ressortissant iranien Zeynal Sarhadi, apparenté au Président Hachemi Rafsandjani, est arrêté à Berne sur la base d'un mandat d'arrêt international. Il est accusé par les autorités françaises de complicité dans l'assassinat de Bakhtiar. Bien que l'Iran exerce une forte pression sur la Suisse, Sarhadi est extradé vers la France quelques mois plus tard, cf. DDS 1991, doc. 62,* dodis.ch/59676, *ainsi que la compilation* Affaire Sarhadi (1991–1992), dodis.ch/T2013.

8 *Art. 102 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, RO, 1876, pp. 1–36, ici pp. 28–30 et RS, 1947, I, pp. 1–88, ici p. 33 s.*

riences sur les drogues.[9] On nous reproche aussi notre indulgence à l'endroit du PKK.[10] C'est en tous les cas en tenant compte de ces deux derniers éléments qu'il faut interpréter la phrase du Ministre des affaires étrangères Juppé, qui disait dans une interview que la France n'a pas à recevoir de leçon de la Suisse sur le plan du respect de la légalité et de la lutte contre le terrorisme. En France même, le droit, la loi et la justice sont des notions relatives. Les juges, contrairement à ce qui s'est passé en Italie, n'ont pas la force pour poursuivre tout ce qu'ils découvrent de turpitudes dans le monde politique.[11] La justice ne s'est pas toujours couverte de gloire et beaucoup lui reprochent encore son attitude pendant l'occupation et au lendemain de celle-ci. En un mot, en France, l'intérêt national, la raison d'État ou toute autre considération politique passeront toujours avant la légalité et, malgré certaines protestations, on s'en accommodera. Consciemment ou inconsciemment, la France a adopté une des devises de Charles Maurras: politique d'abord.

Je voudrais encore ajouter, dans les considérations de type général, l'aspect de la dignité de la Suisse, qui ne peut pas rester sans réaction devant des actes illégaux, des pressions ou d'autres formes de contraintes qu'elle subit de ses puissants voisins. C'est ainsi qu'au siècle dernier, en 1838, nous avons su faire face aux pressions françaises qui exigeaient l'extradition du prince Louis-Napoléon Bonaparte, nous plaçant sur un plan juridique, nous refusions au gouvernement de Paris l'extradition du citoyen suisse qui était le prince, de surcroît capitaine d'artillerie de notre armée. On en est presque venu à la guerre, avec une mobilisation des deux côtés, et c'est le prince qui nous tira d'embarras en sauvant la face des deux pays en choisissant l'exil volontaire en Grande-Bretagne. Un siècle plus tard, dans l'affaire Jacob, où des agents allemands avaient agi illégalement sur territoire suisse, nous avons pu faire prévaloir notre droit et obtenir satisfaction de l'Allemagne nazie, ce qui n'était pas une mince entreprise par les temps qui couraient (Jacob kidnappé en Suisse nous est retourné).[12] Enfin, à la fin des années 70 et au début des années 80, nous avons, avec succès, fait comprendre au service des douanes français (en emprisonnant certains de ses agents en Suisse) qu'il ne pouvait agir impunément sur notre territoire, même lorsqu'il était à la recherche de fraudeurs du fisc français.[13] Nous avons su, dans tous ces cas, dans le passé, faire preuve de fermeté et obtenir en quelque sorte satisfaction. Dans chacun de ces cas toutefois, nous avons

---

9 *Sur la participation de la Suisse aux efforts de coordination internationale dans le domaine de la politique des drogues, cf. DDS 1993, doc. 55,* dodis.ch/61948*, la note d'information de la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, au Conseil fédéral du 14 février 1994,* dodis.ch/67320*, et la notice d'Alexandre Guyot de la Section des Nations Unies et des Organisations internationales du DFAE du 3 novembre 1994,* dodis.ch/69878.

10 *Sur l'attitude du Conseil fédéral à l'égard du Parti des travailleurs du Kurdistan, cf. le PVCF N° 2294 du 6 décembre 1993,* dodis.ch/62317*, ainsi que la réponse orale du Chef du DFJP, le Conseiller fédéral Arnold Koller, sur l'interpellation urgente 93.3556* Rôle du PKK en Suisse *du Conseiller d'État Rolf Büttiker du 30 novembre 1993,* dodis.ch/63981.

11 *Sur les enquêtes contre la corruption, les abus de pouvoir et le financement illégal de partis politiques en Italie, cf. le rapport politique N° 2 de l'Ambassadeur de Suisse à Rome, Francis Pianca, du 5 janvier 1993,* dodis.ch/66059*, ainsi que la réponse écrite du Conseil fédéral du 24 novembre 1993 à l'interpellation 93.3427* Scandale des pots-de-vin en Italie. Lien avec la Suisse *du Conseiller national Paul Rechsteiner du 29 september 1993,* dodis.ch/63902.

12 *Cf. la compilation* Affaire Jacob (1935)*,* dodis.ch/T1462.

13 *Sur la question des agents de douane français en Suisse, cf. la compilation* dodis.ch/C2641.

soit résisté, soit protesté, soit agi pour obtenir quelque chose de concret, que nous avons obtenu et qui pouvait être obtenu.

Dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, le but d'une action éventuelle de notre part ne pourrait être d'obtenir satisfaction sur le fond, car il est impensable de retrouver les deux coupables présumés, mais simplement de faire la leçon au gouvernement français, d'éventuellement le faire condamner sur le plan international ou national, en espérant qu'une telle condamnation éviterait une répétition d'un cas semblable, ce qui est d'ailleurs loin d'être sûr.

J'en viens maintenant, après cette longue introduction qui me paraissait nécessaire, à répondre à vos deux questions.

1. Le Conseil d'État en France est une institution dont la dimension juridictionnelle est largement oblitérée par la dimension politique. En effet, le Conseil d'État a pour président d'office le Premier ministre et pour président en exercice le garde des sceaux, Ministre de la justice.[14] En fait, il est dans la plupart des cas présidé par son vice-président, M. Marceau Long, qui est un haut fonctionnaire unanimement respecté. Une requête du gouvernement suisse devant le Conseil d'État devrait en premier lieu être déclarée recevable, ce qui n'est pas impossible, bien que la démarche soit quelque peu insolite. En effet, on demanderait au Conseil d'État d'annuler deux décisions gouvernementales prises par son propre président, en même temps Premier ministre, qui portent sur l'expulsion en Iran des deux individus que nous recherchions et sur la non-exécution du décret d'extradition. Or, ces deux décisions que nous chercherions à annuler ont été prises par le gouvernement au titre de la raison d'État ou, selon la formule consacrée, de l'intérêt national. Le précédent qui existerait, à savoir un recours par la Grande-Bretagne au Conseil d'État contre un refus d'extradition, n'est à mon avis pas comparable: dans ce cas, le Conseil d'État avait légalement cassé une décision de nature administrative et non prise pour des motifs politiques.[15]

La composition du Conseil d'État reflète tous les équilibres politiques de la République. À ce titre, les partisans du Premier ministre Balladur y côtoient les amis de Jacques Chirac, mais aussi un grand nombre de socialistes. Comme vous le savez, nous sommes entrés en France dans une période préélectorale pour ce qui est de l'élection à la présidence de la République. Dès lors, une requête de la Suisse devant le Conseil d'État pourrait facilement être employée par les adversaires du Premier ministre pour embarrasser le gouvernement, je me demande si nous avons intérêt à créer une diversion politicienne française dans une telle affaire. Il est bien évident qu'une décision, même favorable à notre thèse, serait interprétée tant sur le fond que sur la forme comme un geste inamical de notre part à l'endroit du Premier ministre Balladur et favorable pour le moins sur le plan politique à ses adversaires chiraquiens et socialistes. Si, de surcroît, le Premier ministre devait apparaître dans le courant de l'année comme le candidat le mieux placé et être élu en 1995, il nous tiendrait certainement rigueur d'avoir introduit contre lui une telle procédure et les états d'âme, si ce n'est les rancunes, risquent d'alimenter contre la Suisse un septennat Balladur avec tout ce que cela comporte d'implications sur le plan bilatéral ou même général.

---

14 *Pierre Méhaignerie.*

15 *Cf. Conseil d'État, Assemblée, du 15 octobre 1993, N° 142578.*

2. À votre seconde question, je répondrai ainsi. Si nous devons nous engager comme nous en avons l'intention dans des négociations bilatérales sérieuses avec la Communauté dans les mois qui viennent, sur toute une série de sujets où l'attitude de la France, actuellement plutôt favorable à nos thèses sera sinon déterminante du moins importante, vaut-il vraiment la peine de sacrifier ce goodwill que nous avons à Paris pour céder à la tentation de donner une leçon aux Français, que ce soit sur le plan national ou international. C'est là une question que le Conseil fédéral est seul à pouvoir trancher au vu des enjeux européens. Au mieux nous obtiendrions une condamnation ou une annulation des décisions du gouvernement français, mais dans un cas comme dans l'autre nous pourrions récolter l'inimitié tenace du Premier ministre, du Ministre de l'intérieur et des autres ministres du gouvernement, par solidarité. Il est bien clair que nous en subirions les retombées. En tout état de cause, il faut revenir à une réalité évidente, à savoir que l'introduction d'une procédure interne française ou d'une procédure internationale à Strasbourg ne nous ferait pas récupérer les personnes que notre justice recherche. Ce serait en quelque sorte se prêter à un exercice gratuit aux conséquences politiques qui pourraient être défavorables sur un plan européen dans le chemin déjà rocailleux et semé d'embûches que constitue la gamme de négociations que nous entendons entamer avec Bruxelles.[16]

Certes, il y a l'aspect de politique intérieure suisse, tant au niveau du parlement que de l'opinion publique, sur ce plan-là il ne m'appartient pas de me prononcer.[17]

16 *Sur la stratégie de négociation de la Suisse vis-à-vis de l'UE pour les accords bilatéraux sectoriels au début de l'année 1994, cf. DDS 1994, doc. 2,* dodis.ch/66191*, et le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072*.*

17 *Le 16 février 1994, le Conseil fédéral décide de déposer une requête auprès du Conseil d'État français, cf. le PVCF N° 251,* dodis.ch/64888*. Le 14 décembre 1994, le Conseil d'État décide finalement d'annuler la décision du gouvernement français du 29 décembre 1993 quant à l'extradition des deux Iraniens promise à la Suisse, cf. Conseil d'État, 2 / 6 SSR, du 14 décembre 1994, N° 156490.*

9

dodis.ch/67746

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

BERICHT ÜBER DIE GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT UND DIE MITWIRKUNG DER KANTONE AN DER AUSSENPOLITIK

Bern, 14. Februar 1994

1. Entstehungsgeschichte

Nach dem negativen Ausgang der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992[2] meldeten sich namentlich in den Grenzkantonen sowohl von öffentlicher wie auch von privater Seite Stimmen, die für eine Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eintraten, um die entgangenen EWR-Vorteile zumindest teilweise wettzumachen. Gefordert wurde zudem eine verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, insbesondere in Fragen der europäischen Integration. Diese Haltung schlug sich in einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen sowie in den Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich vom 6. Juli 1993, die der Bundesrat am 8. September 1993 zur Kenntnis nahm, nieder.[3]

Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Postulat Onken vom 16. Dezember 1992 (Aussenpolitik der Kantone. Gestaltungsspielraum) entgegenzunehmen, das ihn unter anderem dazu einlud, «in einem Bericht die rechtlichen und institutionellen Handlungsmöglichkeiten auszuloten und darzulegen, besonders erfolgreiche Kooperationsformen im Grenzraum aufzuzeigen und seine Perspektiven einer innovativen ‹aussenpolitischen› Rolle der schweizerischen Grenzkantone im weiteren Integrationsprozess zu formulieren».[4] Der Bundesrat verwies bei der Beantwortung der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse und der erwähnten Entschliessungen auf diesen Bericht. Dieser musste in der Folge ein breites Spektrum von Fragen abdecken und erhielt den obenstehenden Titel.

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#17274*. *Dieser Antrag wurde vom stv. Chef der Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht der Direktion für Völkerrecht (DV) des EDA, Stefan Husy, unter der Verantwortung des stv. Direktors der DV, Minister Josef Doswald, verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet. Der Antrag wurde am 7. März 1994 vom Bundesrat nach kurzer Diskussion angenommen und der* Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik *wurde mit einigen Änderungen gutgeheissen, vgl. das BR-Prot. Nr. 446, Faksimile* dodis.ch/67746, *sowie das Verhandlungsprotokoll der 8. Sitzung des Bundesrats,* CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3). *Für den Bericht vgl.* dodis.ch/63069. *Bundesrat Cotti stellte den Bericht dem Kontaktgremium der Kantone in der Sitzung vom 18. März 1994 vor, vgl.* dodis.ch/68707.

2 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

3 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1584 vom 8. September 1993,* dodis.ch/63932.

4 *Für den Text des Postulats 92.3525* Aussenpolitik der Kantone. Gestaltungsspielraum *von Ständerat Thomas Onken vom 16. Dezember 1992 und dessen Behandlung im Ständerat am 27. April 1993 vgl.* dodis.ch/69591.

Der Bericht wurde durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung der Direktion für Völkerrecht des EDA ausgearbeitet.[5] Sie konnte sich neben den in der Verwaltung bereits vorhandenen Informationen auf eine Umfrage abstützen, die im Sommer 1993 bei allen Kantonskanzleien durchgeführt worden war. Die Antworten waren von unterschiedlicher Qualität und Detailliertheit, umfangmässig gab es naturgemäss grosse Unterschiede zwischen Grenz- und Binnenkantonen. Um dem Vorwurf vorzubeugen, dass nicht alle Kantone in gleichem Mass berücksichtigt werden, wird im Bericht ausdrücklich kein Anspruch auf Vollständigkeit und Ausgewogenheit erhoben.[6]

2. Inhalt des Berichts

Der Bericht erläutert die Rechtsgrundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Ziffer 2), nimmt eine Bestandesaufnahme vor (Ziffer 4) und zeigt Perspektiven auf (Ziffer 5). Für die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik werden ebenfalls diese drei Punkte behandelt, allerdings in einem Kapitel zusammengefasst (Ziffer 3). Die wichtigsten Elemente aus beiden Bereichen erscheinen in einem abschliessenden Teil «Kernaussagen und Schlussfolgerungen» (Ziffer 6).

Der Bericht geht soweit wie möglich auf alle Anliegen allgemeiner und spezifischer Natur ein, welche die Kantone in der erwähnten Umfrage und in den Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich vorgebracht haben.[7] Hinsichtlich der konkreten Sachanliegen (vgl. Liste in der Beilage[8]) – inklusive derjenigen, die im Bericht keine ausdrückliche Erwähnung finden – wird generell festgehalten, dass sie der Bundesrat zur Kenntnis genommen und die zuständigen Bundesstellen angewiesen hat, sie zu bearbeiten (Ziffer 542.22). Die Anliegen sind diesen Stellen bereits im Rahmen der Ausarbeitung des Berichts zur Kenntnis gebracht worden.

Was im speziellen die finanziellen Begehren der Kantone anbelangt, wird im Bericht noch für dieses Jahr eine Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Förderung von kantonalen und regionalen grenzüberschreitenden Aktivitäten im Rahmen von INTERREG II der Europäischen Union angekündigt (Ziffer 53). Den Auftrag zur Ausarbeitung der Botschaft hat der Bundesrat bereits mit Beschluss vom 6. Dezember 1993 (Promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions par la Confédération) erteilt.[9] Eine Untergruppe der oben

5 *Für die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe vgl. die Beilage des Aussprachepapiers des EDA vom 23. August 1993 im BR-Prot. Nr. 1584 vom 8. September 1993,* dodis.ch/63932.

6 *Vgl. dazu das Schreiben der DV an die Staatskanzleien der Kantone vom 25. Mai 1993 sowie die Antworten der Kantone im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1289* (A.30.1). *Für eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Umfrage vgl. die Notiz der Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht vom 28. September 1993,* dodis.ch/69610.

7 *Vgl. die* Entschliessungen der Interessengemeinschaft der Grenzkantone zu Frankreich zu Handen des Bundesrates im Nachgang zur Ablehnung des EWR-Abkommens *vom 6. Juli 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1584 vom 8. September 1993,* dodis.ch/63932.

8 *Liste vom 13. Januar 1994 in der Beilage der an die Bundesratsmitglieder übermittelten Version des Berichts,* CH-BAR#E2010A#2005/342#1423* (A.30.1). *Die Liste fehlt in der veröffentlichten Version des Berichts.*

9 *BR-Prot. Nr. 2305 vom 6. Dezember 1993,* dodis.ch/63978.

erwähnten interdepartementalen Arbeitsgruppe ist unter der Leitung des BIGA zurzeit daran, diesen Auftrag auszuführen.[10]

Hinsichtlich der Frage einer Rechtsgrundlage für die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu den gleichlautenden Motionen Engler und Cottier bereit erklärt, eine Regelung auf Gesetzesstufe zu prüfen.[11] Ausserdem hat er festgehalten, eine Verfassungsänderung erscheine ihm nicht unbedingt erforderlich, könne aber angegangen werden, falls dies die Kantone wünschen. Im Bericht wird die Bereitschaft des Bundesrats angezeigt, die Frage der rechtlichen Grundlage mit den Kantonen aufzunehmen und – wie von der Konferenz der Kantonsregierungen vorgeschlagen[12] – in einer paritätischen von Vertretern des Bundes und der Kantone besetzten Arbeitsgruppe zu erörtern (Ziffer 34). In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das EJPD daran ist, ein Aussprachepapier zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verfassen, das sich unter anderem auch dieser Frage der rechtlichen Grundlage vertieft annehmen wird.[13]

Verschiedene Kantone haben den Wunsch geäussert, für ihre Anliegen im Bereich der Aussenbeziehungen auf Bundesebene eine Anlaufstelle zu haben. Im Bericht werden drei Stellen genannt, denen sektorübergreifende Aufgaben zukommen: das Integrationsbüro EDA/EVD als Anlaufstelle für Angelegenheiten der europäischen Integration;[14] das Bundesamt für Justiz, das auch als Sekretariat des Kontaktgremiums Bund–Kantone wirkt, als Verbindungsorgan für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Föderalismus sowie der Umsetzung des Völkerrechts im internen Recht; und die Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht der Direktion für Völkerrecht im EDA neu als Informations- und Koordinationsstelle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Ziffern 34 und 552). In den einzelnen Sachbereichen stehen den Kantonen daneben wie bis anhin die jeweils zuständigen Bundesstellen zur Verfügung.

---

10 *Vgl. die* Botschaft über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995–1999 *vom 26. Oktober 1994,* dodis.ch/63070.

11 *Die Motionen 93.3169 und 93.3175* Erneuerung des Föderalismus *wurden von Nationalrat Rolf Engler am 18. März 1993 und von Ständerat Anton Cottier am 19. März 1993 eingereicht. Für den Wortlaut der Motion Engler und die schriftliche Antwort des Bundesrats vom 29. November 1993 vgl. Amtl. Bull. NR, 1995, III, S. 507–511. Die Motion Cottier wurde am 5. Oktober 1994 in Anwesenheit des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, im Ständerat diskutiert und die Punkte 1, 2, und 4 der Motion wurden als Postulat überwiesen. Punkt 3 der Motion* Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik des Bundes *wurde als Motion beibehalten, vgl.* dodis.ch/69358. *Für die erneute Behandlung der gekürzten Motion Cottier im Ständerat am 9. März 1995 vgl. Amtl. Bull. NR, 1995, III, S. 511–514. Die gekürzte Motion Cottier und die Motion Engler wurden an dieser Sitzung ebenfalls als Postulat überwiesen.*

12 *Vgl. das Schreiben der Konferenz der Kantonsregierungen an den Bundesrat vom 4. Februar 1994,* CH-BAR#E4110-03#2002/121#42* (312.1).

13 *Aussprachepapier des EJPD vom 24. Februar 1994,* dodis.ch/69596. *Vgl. dazu auch den Antrag des EDA vom 24. Mai im BR-Prot. Nr. 1016 vom 6. Juni 1994,* dodis.ch/69595.

14 *Zur Schaffung der Stelle eines Beauftragten der Kantone für Integrationsfragen im Integrationsbüro EDA/EVD vgl. das BR-Prot. Nr. 1718 vom 3. Oktober 1994,* dodis.ch/67584. *Für das Pflichtenheft der Stelle und den Amtsantritt von Mireille Gasser vgl. die Notiz der Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht vom 28. November 1994,* dodis.ch/69382.

Die Sektion Landesgrenzen und Nachbarrecht der Direktion für Völkerrecht des EDA wirkt zwar bereits heute im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bis zu einem gewissen Grad koordinierend. Angesichts ihres vielfältigen Aufgabenbereichs (neben allen grenzüberschreitenden Fragen die Beziehungen zu Liechtenstein und internationales Umweltrecht) und des Personalbestandes von drei Personen ist es ihr aber bisher nicht möglich gewesen, eine eigentliche Drehscheibenfunktion auszuüben. Um die zusätzlichen Arbeiten bewältigen zu können, ist ihr eine zusätzliche Personaleinheit zu gewähren.[15]

In der Schlussbemerkung zum Bericht wird der Entwicklungscharakter der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes hervorgehoben. Der Bericht steht am Anfang eines vertieften Prozesses der Bewusstseinsbildung, der Zusammenarbeit Bund–Kantone und der Intensivierung der regionalen grenzüberschreitenden Kontakte und Tätigkeiten (Ziffer 63).

4. Ämterkonsultation

Folgende Ämter wurden konsultiert: BAK, BUWAL, BSV, BBW, BJ, BAP, BFA, BZS, BRP, EFV, EPA, ESTV, EZV, BAWI, BIGA, BAV, BWW, BEW, ASB sowie die BK. Ihre Bemerkungen sind im Antrag und im Bericht berücksichtigt worden.[16] Die EFV hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Dienstleistungen der neuen Informations- und Koordinationsstelle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen des Bundes anzubieten sind. Sie möchte zudem bereits heute vermerkt wissen, dass sie den Bundesbeschluss über die Förderung von kantonalen und regionalen Aktivitäten im Rahmen von INTERREG II wird ablehnen müssen.[17]

Aufgrund dieser Erwägungen beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.[18]

---

15 *Die zusätzliche Stelle wurde vom Bundesrat bewilligt, aber aufgrund einer Forderung des EFD mit der Auflage versehen, dass* «die zusätzliche Personaleinheit innerhalb des EDA aufgefangen» *wird, vgl. das BR-Prot. Nr. 446, Faksimile* dodis.ch/67746, *bes. den Mitbericht des EFD vom 28. Februar 1994.*

16 *Für die Ämterkonsultation vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#1290* *und* CH-BAR#E2010A#2005/342#1423* (A.30.1).

17 *Schreiben der Eidgenössischen Finanzverwaltung des EFD vom 26. Januar 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#1423* (A.30.1). *Vgl. auch den Mitbericht des EFD vom 28. Februar 1994 im BR-Prot. Nr. 446, Faksimile* dodis.ch/67746.

18 *Sowohl das EVED als auch das EDI forderten in ihren Mitberichten die* «Klarstellung des Primats des Bundes in der Aussenpolitik». *Das EDA passte den Bericht an mehreren Stellen an, um die verfassungsmässige Regelung stärker hervorzuheben, vgl. die Mitberichte des EVED vom 25. Februar 1994 und des EDI vom 4. März 1994 sowie die Stellungnahmen des EDA vom 1. und vom 4. März 1994 im BR-Prot. Nr. 446, Faksimile* dodis.ch/67746.

10

dodis.ch/67912

Interdepartementale Sitzung vom 28. Februar 1994[1]

BILATERALE BEZIEHUNGEN MIT SÜDAFRIKA[2]

Bern, 3. März 1994

Aktuelle Fragen und der *mögliche Handlungsbedarf* im Bereich der schweizerischen Beziehungen mit Südafrika standen im Zentrum der interdepartementalen Sitzung vom 28. Februar 1994, zu welcher die Politische Abteilung II eingeladen hatte[3] (Teilnehmerliste[4]). Während gegenwärtig vor allem die schweizerische Unterstützung des Demokratisierungsprozesses im Hinblick auf die allgemeinen Wahlen vom 26.–28. April 1994[5] im Vordergrund steht, gewinnen für die Zeit danach weitere spezifische Fragen an Bedeutung:

---

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#1810* (B.15.21). *Diese Gesprächsnotiz wurde von Daniel Haener von der Politischen Abteilung II des EDA verfasst und von deren Chef, Botschafter Heinrich Reimann, unterzeichnet. Kopien der Notiz gingen u. a. an das Sekretariat des Vorstehers des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, an das Sekretariat des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, sowie an die Generalsekretariate aller Departemente. Für die umfangreiche Verteilerliste der Gesprächsnotiz vgl. das Faksimile* dodis.ch/67912 *aus dem Dossier* CH-BAR#E5004A#2014/94#700* (093.9-428).

2 *Für eine Übersicht über den Stand der bilateralen Beziehungen vgl.* dodis.ch/69137.

3 *Vgl. das Schreiben von Botschafter Reimann vom 1. Februar 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#1810* (B.15.21).

4 *Anmerkung im Original:* Liste der Gesprächsteilnehmer. EDA: Serge Chapatte (DEH, Chef Abteilung Operationelles Afrika, Lateinamerika), Herbert Schmid (DEH, Sektion Ostafrika), Catherine Vuffray (DEH, Informationsdienst), Elisabeth Guyer (Finanz- und Wirtschaftsdienst), Jean-Pierre Villard (DV, Sektion Menschenrechte), Christoph Meier (Politisches Sekretariat), Josef Renggli (DIO, Sektion Vereinte Nationen und Internationale Organisationen), Yvette de Roche (Sektion für internationale, kulturelle und UNESCO-Angelegenheiten), Markus Peter (DVA, Personalsektion), Botschafter Heinrich Reimann (Chef Politische Abteilung II), Daniel Haener (Politische Abteilung II); EJPD: Mario Michel Affentranger (BAP, Internationale Verträge); EMD: Manfred Läderach (GRD Planung); EFD: Heinz Kaufmann (Eidg. Finanzverwaltung, Sektion Währung und IWF); EVD: Elvezio Contestabile (BAWI, Sektionschef USA, Kanada, Südafrika), Brigitte Chassot (BAWI, USA, Kanada, Südafrika), Rolf Gerber (BAWI, Sektionschef Afrikanische Entwicklungsländer), Jean-Jacques Elmiger (BIGA, Dienst für internationale Angelegenheiten).

5 *Mit dem* «Programm der positiven Massnahmen» *unterstützte die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA seit 1986 den Demokratisierungsprozess in Südafrika, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1770. *Während der Wahlen stellte die Schweiz der Beobachtermission der Vereinten Nationen (UNOMSA) 100 Wahlbeobachterinnen und -beobachter zur Verfügung, vgl. dazu die Notizen des Chefs des Diensts für Friedensfragen der Politischen Abteilung III des EDA, Peter Sutter, vom 11. Mai 1994,* dodis.ch/67920, *sowie vom 20. Juni 1994,* dodis.ch/67928. *Zum Ergebnis der ersten demokratischen Wahlen seit dem Ende der Apartheid vgl. den Politischen Bericht Nr. 23 des schweizerischen Botschafters in Pretoria, Roland Wermuth, vom 1. Mai 1994,* dodis.ch/68571.

Sozialpartnerschaft

Im Zusammenhang mit der diesjährigen Konferenz (75-jähriges Jubiläum) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf (7.–24.6.1994)[6] soll die *südafrikanische Delegation,* welche erstmals seit langem wieder teilnimmt, *über die schweizerische Sozialpartnerschaft informiert* werden.[7] Die ILO hat im vergangenen Jahr die Wiederaufnahme der technischen Unterstützung gegenüber Südafrika beschlossen. Eine Erklärung von 1964 bezüglich der Apartheid[8] wurde suspendiert und soll an der Konferenz im kommenden Juni überprüft werden.[9] Für den Fall, dass die Schweiz von der ILO um eine finanzielle Unterstützung der technischen Hilfe (z. B. zugunsten unabhängiger Angestellten- und Arbeiterorganisationen) angegangen wird, konsultiert das BIGA direkt mit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH). Diese unterstützt bereits Aktivitäten auf dem Gebiet gewerkschaftlicher Ausbildung.[10] Im Hinblick auf den Besuch der südafrikanischen Delegation, in welcher Mehr- und Minderheiten der einzelnen Sozialpartner vertreten sein sollten, wünscht das BIGA bis Mitte Mai Klarheit über die Zusammensetzung der Delegation, die Arbeitsweise und das entsprechende Budget.

Verfassungsseminar

Der «Transitional Executive Council» (TEC) hat der Abhaltung eines *Seminars über Verfassungsfragen im kommenden Juni in der Schweiz* zugestimmt. Schweizerische und südafrikanische Verfassungsexperten sowie Vertreter der verschiedenen politischen Kräfte Südafrikas werden bei diesem Anlass unter Leitung von Rechtsberater Botschafter L. Caflisch, unter Mitwirkung des «Instituts für Föderalismus» der Universität Freiburg (Professor T. Fleiner) einen Meinungsaustausch über Fragen im Hinblick auf die Ausarbeitung der definitiven südafrikanischen Verfassung pflegen.[11]

Programm der positiven Massnahmen

Das *«Programm der positiven Massnahmen»* der DEH zugunsten der Opfer der Rassendiskriminierung *soll auch nach den Wahlen fortgesetzt werden.* Angesichts der Frage, ob es sich bei Südafrika um ein Entwicklungsland handelt, er-

---

6 *Vgl. den* Bericht über die von der Internationalen Arbeitskonferenz anlässlich ihrer 80. und 81. Tagungen 1993 und 1994 genehmigten Übereinkommen und Empfehlungen *vom 15. Mai 1996,* dodis.ch/70062.

7 *Für das Seminar mit der südafrikanischen ILO-Delegation am 10. Juni 1994 in Bern vgl. die Notiz von Botschafter Reimann vom 14. Juni 1994,* dodis.ch/69680.

8 Declaration concerning the Policy of «Apartheid» of the Republic of South Africa Adopted by the International Labour Conference at Its 48*th* Session, ILO Official Bulletin Vol. XLVII, No. 3, *vom Juli 1964.*

9 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E7170-01#2000/255#1609* (811.181.35).

10 *In diesem Bereich unterstützte die DEH Projekte des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH), vgl. dazu den Reisebericht und das Projektjournal des SAH vom Dezember 1993,* CH-BAR#E2025A#2002/145#2891* (t.311-Südafrika).

11 *Für die Vorbereitungen des Round Table on Constitutional Options for South Africa, welcher vom 24. bis 26. Juli 1994 in Interlaken stattfand, vgl. die Notiz von Daniel Haener von der Politischen Abteilung II vom 29. März 1994,* dodis.ch/67911. *Für den Konferenzbericht vom 23. August 1994 vgl.* dodis.ch/67885.

hält die Unterstützung zusätzlich eine politische Dimension, ähnlich wie beim Fr. 60-Mio-Kredit zugunsten Palästinas.[12] Gegenüber der Grössenordnung des südafrikanischen Staatsbudgets, hat die schweizerische Unterstützung von einigen Millionen Franken nur ein geringes «leverage». Soll die Hilfe künftig zugunsten einer Reihe von NGOs oder in konzentrierterer Form erfolgen? Zu prüfen sind auch mögliche Beiträge zum Abbau der Gewalt.

Für das «Programm der positiven Massnahmen» wurden seit 1986 Fr. 50 Mio. eingesetzt.[13] Im vergangenen Jahr wurden aus dem normalen DEH-Budget Fr. 4,5 Mio zur Verfügung gestellt. Weitere Fr. 2,5 Mio zugunsten der Wiedereingliederung von Exilierten und politischen Gefangenen wurden einem Spezialkredit von Fr. 10 Mio (Restposten aus der Namibia-Aktion) entnommen.[14] Für 1994 sind wiederum Fr. 4–5 Mio für dieses Programm vorgesehen.[15] Die im Juli 1993 beschlossenen zusätzlichen Fr. 0,5 Mio zur Förderung des Demokratisierungsprozesses in Südafrika müssen mit dem üblichen DEH-Budget kompensiert werden.[16]

Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Der von südafrikanischer und schweizerischer Seite gewünschte Abschluss eines *Investitionsschutzabkommens wird gegenwärtig von der südafrikanischen Regierung und vom ANC geprüft.* Angesichts der langsamen Abwicklung dieser Frage innerhalb des «Transitional Executive Council», wird ein solches Abkommen voraussichtlich erst nach den Wahlen (z. B. im September durch Bundesrat F. Cotti) unterzeichnet werden können.[17]

Die Ausgestaltung der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika wird nicht zuletzt vom Verhältnis der Kaprepublik mit der Europäischen Union[18] (Aufnahme in das Lomé-Abkommen? Freihandelsabkommen mit der EU?) sowie zu übrigen OECD-Ländern abhängen. Bei der Frage der Aufnahme in ein *gene-*

---

12 *Vgl. zum Palästina-Kredit das BR-Prot Nr. 1757 vom 20. September 1993,* dodis.ch/59865. *Zur Aufbauhilfe in Palästina vgl. das Protokoll über die Gespräche von Bundesrat Cotti mit dem Vorsitzenden des PLO-Exekutivkomitees, Jassir Arafat, vom 3. Februar 1994, DDS 1994, Dok. 5,* dodis.ch/65081.

13 *Für eine Zusammenstellung der DEH über die finanziellen Aufwendungen von 1987 bis 1993 vgl.* dodis.ch/69667, *für die Aufwendungen von 1991 bis 1994 vgl. die Notiz des EDA und des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD* Beitrag der Schweiz zur Entwicklung des südlichen Afrika *vom März 1995,* dodis.ch/67959.

14 *Für den Spezialkredit vgl. das BR-Prot. Nr. 2093 vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/55968. *Zur Beteiligung der Schweiz an den friedenserhaltenden Massnahmen der UNO in Namibia vgl. DDS 1990, Dok. 31,* dodis.ch/56036, *sowie die Zusammenstellung* Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG) (1989–1990), dodis.ch/T1719.

15 *Vgl. dazu* dodis.ch/67959.

16 *Vgl. dazu die Notiz vom Chef der Abteilung Operationelles Afrika, Lateinamerika der DEH, Serge Chappatte, an den Direktor der DEH, Botschafter Fritz Staehelin, vom 26. Juni 1993,* dodis.ch/69681.

17 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 479 vom 20. März 1995,* dodis.ch/69672. *Das* Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Südafrika über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen *wurde schliesslich am 27. Juni 1995 in Bern unterzeichnet und trat am 29. November 1997 in Kraft, vgl. AS, 1999, S. 629–636.*

18 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#1916* (3/052-ZA) *sowie die Notiz des Integrationsbüros EDA/EVD vom 15. August 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#2139* (B.15.22.34).

relles Präferenzsystem wird es auch eine Rolle spielen, ob sich Südafrika selbst als Entwicklungsland deklariert.[19]

Bretton-Woods-Institutionen

Im Anschluss an die vor zwei Jahren aufgrund der Uneinigkeit zwischen der südafrikanischen Regierung und dem ANC unterbrochenen Gespräche über eine *eventuelle Aufnahme Südafrikas in die schweizerische IWF-Ländergruppe,* führte der Direktor der Finanzverwaltung, U. Gygi, am 23.2.1994 ein Gespräch mit dem südafrikanischen Generalkonsul G. Croeser. Der Gehalt dieses Gesprächs, der auf südafrikanischer Seite nicht allseitig abgesegnet ist, wird den interessierten Departementen in einer Aktennotiz zur Diskussion gestellt werden.[20]

Von Seiten des IWF wird eine Beteiligung Südafrikas an der westafrikanischen Ländergruppe favorisiert, mit welcher Südafrika im Prinzip wenig Interessen teilt. In Teilen des ANC gibt es indessen Sympathien für eine Teilnahme an dieser oder der ostafrikanischen Ländergruppe. Südafrika hätte ein dominierendes Gewicht innerhalb dieser Gruppen, müsste aber auch Nachteile in Kauf nehmen. In der westafrikanischen Gruppe beispielsweise wird nach dem Rotationssystem gearbeitet, welches Südafrika eventuell erst nach 42 Jahren erlauben würde, den ersten Exekutivdirektor zu stellen.

Die Frage der Zugehörigkeit zur IWF-Ländergruppe wurde weder von Finanzminister Derek Keys noch von ANC-Vertreter Trevor Manuel bei deren Gespräch mit Bundesrat F. Cotti im vergangenen Januar in Davos aufgenommen.[21] Anlässlich des Treffens der «Southern African Development Community» (SADC) von Ende Januar wurde Südafrika sowohl von SADC-Mitgliedern wie auch von Ländern der «Preferential Trade Area» (PTA) stark umworben.

Kontakte mit südafrikanischer Rüstungsindustrie

Die Schweiz wird laut EMD seit rund einem Jahr immer intensiver mit z. T. 30–40% günstigeren Angeboten der südafrikanischen Rüstungsindustrie angegangen. Bisher wurden diese Avancen abschlägig behandelt; es stellt sich indessen die Frage, *von welchem Zeitpunkt an geschäftliche Kontakte gepflegt werden dürften.*

Die Schweiz beschloss bis zum Eintreten der angekündigten demokratischen Veränderungen (Parlamentswahlen, Einsetzung des Präsidenten) auf den Kauf südafrikanischer Waffen- und Rüstungsgüter zu verzichten. Der TEC hat zwar beträchtlichen politischen Einfluss, behandelt jedoch gewisse wichtige Geschäfte, welche in die Kompetenz der künftigen Koalitionsregierung fallen, eher schleppend. Wie heikel die aufgeworfene Frage ist, zeigt beispielsweise das PC-7-Geschäft, welches zwar formell erledigt ist, vom UNO-Sanktionskomitee jedoch auf die lange Bank geschoben und in gewissen ANC-Kreisen noch nicht ad acta gelegt

19 *Für eine Übersicht über die Wirtschaftsbeziehungen mit Südafrika sowie über die wirtschaftliche Entwicklungspolitik gegenüber Südafrika vgl. die Notizen von Brigitte Chassot vom BAWI vom 20. Januar 1994,* dodis.ch/69578, *und vom 1. September 1994,* dodis.ch/67958.

20 *Notiz der Eidgenössischen Finanzverwaltung des EFD vom 10. März 1994,* dodis.ch/65335.

21 *Für die Teilnahme am World Economic Forum (WEF) in Davos 1994 von Bundesrat Cotti sowie vom Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, vgl. DDS 1994, Dok. 4,* dodis.ch/64666.

wurde.[22] Auch hält die UNO das Waffenembargo gegenüber Südafrika weiterhin aufrecht.[23] Falls die «Inkatha Freedom Party» und rechtsradikale Kreise die Wahlen boykottieren, könnte in Südafrika für die Zeit nach den Wahlen eine schwierige Lage eintreten.

Weitere Aktionen

Die Unterstützung Südafrikas hat in Gebieten zu erfolgen, wo ein echtes südafrikanisches Bedürfnis besteht, und vor allem dort, wo die Schweiz einen besonderen Beitrag leisten kann. Als Zeichen dieser Unterstützung wird im Mai voraussichtlich eine Vertretung des Bundesrates an der *Amtseinsetzung des neuen südafrikanischen Präsidenten* teilnehmen.[24] Mitte September wird die *regionale Botschafterkonferenz* in Südafrika durchgeführt werden.[25] Im Bereich der bilateralen Verträge besteht ein möglicher Handlungsbedarf bezüglich *Stagiaireaustausch* (BIGA) *Sozialversicherung, friedliche Nutzung der Nuklearenergie, Rechtshilfe* und *Auslieferung* sowie *Kunst* (schriftlich aufgeworfen und nicht in der Sitzung behandelt wurden auch Fragen bezüglich *Umweltschutz* und *Visumpolitik*).[26]

Die bilateralen Beziehungen und die schweizerische Unterstützung Südafrikas wird nach den Wahlen erneut in einer *interdepartementalen Sitzung* diskutiert werden.[27]

---

22 *Zum Export von Pilatus PC-7 Schulungsflugzeugen nach Südafrika vgl. DDS 1993, Dok. 21,* dodis.ch/64743, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2212.

23 *Nach den Wahlen im April 1994 wurden die Sanktionen aufgehoben, vgl. die Resolution Nr. 919 des UNO-Sicherheitsrats vom 26. Mai 1994,* UN doc. S/RES/919.

24 *Der Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, nahm am 10. Mai 1994 in Pretoria an der Amtseinsetzung des südafrikanischen Präsidenten Nelson Mandela teil. Für die Notiz von Botschafter Reimann über die Gespräche des Bundespräsidenten mit Vertretern Israels, Ägyptens und der USA in Pretoria vom 10. Mai 1994 vgl.* dodis.ch/68058.

25 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2450, *bes. den Schlussbericht des Chefs des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Guy Ducrey, vom 14. September 1994,* dodis.ch/67666. *Zur Reise von Bundesrat Cotti nach Südafrika, Côte d'Ivoire und Burkina Faso vom 12. bis 17. September 1994 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2586, *bes. die Informationsnotiz des EDA an den Bundesrat vom 22. September 1994,* dodis.ch/67522.

26 *Das* Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Südafrika über den Austausch von Stagiaires *wurde am 15. Juni 1998 unterzeichnet, vgl. AS, 2001, S. 24–26. Bezüglich Nuklearenergie vgl. die Notiz des stv. Direktors des BAWI, Botschafter Rolf Jeker, über seinen Besuch in Südafrika in der Funktion als Vorsitzender des Missile Technology Control Regime (MTCR) vom 26. bis 28. Juli 1994,* dodis.ch/69749. *Zum Auslieferungsvertrag vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#1777* (B.14.21.6.1) *sowie den* Notenaustausch vom 23. Oktober 1978 / 7. März 1979 zwischen der Schweiz und Südafrika zur Bestätigung der Weitergeltung des Auslieferungsvertrags vom 26. November 1880 und des Zusatzabkommens vom 19. Dezember 1934 zwischen der Schweiz und Grossbritannien, *AS, 1995, S. 4682–4698.*

27 *Diese Sitzung fand höchstwahrscheinlich nicht oder nicht im angekündigten Format statt. Zur politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie zum neuen Programm der Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika nach den Wahlen vgl. die Notiz der Politischen Direktion des EDA vom 10. Mai 1994,* dodis.ch/67670.

11

dodis.ch/66378 *Auszug*

Sitzung des Nationalrats vom 9. März 1994[1]

AUSSENPOLITIK DER SCHWEIZ IN DEN NEUNZIGER JAHREN

[Bern,] 9. März 1994

Mühlemann Ernst (R, TG), Berichterstatter: Nach einer lebhaften und anregenden Debatte kommen wir heute zum Abschluss mit den Beratungen über den aussenpolitischen Bericht. Wir müssen dabei leider feststellen, dass die Gräben aus der EWR-Abstimmung noch nicht überall zugeschüttet sind.[2] Das ist bedauerlich, denn wer aussenpolitische Erfolge erzielen will, der muss Geschlossenheit vorweisen können. Der Bundesrat kann bei seinen Gesprächspartnern nur Eindruck machen, wenn er sich einig ist. Dasselbe gilt für das Parlament, und das gilt natürlich auch für das Volk. Es ist hoch an der Zeit, dass wir versuchen, uns hier auf Gemeinsamkeiten zu einigen, und dass wir aus dieser Geschlossenheit heraus in erfolgreicher Weise bilaterale Verhandlungen führen und anderseits das Volk, das verunsichert ist, von einem richtigen Kurs überzeugen.

Ich würde meinen, es gibt vier Gemeinsamkeiten, zu denen alle stehen können. Ich habe keinen einzigen Votanten gehört, der sich gegen diese vier dringlichen Sofortprogramme gewendet hätte.

1. Das erfolgreiche Abschliessen des GATT-Vertrages und die mögliche Präsentation bei unserem Volk: Wir haben hier eine entscheidende politische Auseinandersetzung zu führen, bei der wir natürlich komplexe Materien darstellen müssen, aber es scheint möglich zu sein, für unsere Wirtschaft eine solch wichtige

1 Amtl. Bull. NR, 1994, I, S. 221–227. *Dieses Protokoll wurde im Amtlichen Bulletin des Nationalrats veröffentlicht. Der Nationalrat behandelte unter der Geschäftsnummer 93.098 die* Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren *in drei Sitzungen vom 7. bis 9. März 1994 und nahm in der letzten Sitzung vom zugehörigen Bericht des Bundesrats Kenntnis. Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, und der Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, nahmen an der Sitzung teil. Für die vorangehenden Sitzungen des Nationalrats vom 7. und 8. März 1994 vgl.* dodis.ch/66369 *bzw.* dodis.ch/66377. *Die Berichterstatter der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) waren die Nationalräte Ernst Mühlemann und Victor Ruffy. Für die Beratung des Berichts in der APK-N am 8. Februar 1994 vgl.* dodis.ch/67314. *Für die weiteren parlamentarischen Beratungen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2541. *Der Bundesrat hatte den* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren *und den angehängten* Bericht zur Neutralität *am 29. November 1993 verabschiedet, vgl. das BR-Prot. Nr. 2208,* dodis.ch/62879, *und für den Bericht inkl. Anhang,* dodis.ch/54677. *Für die Diskussion des Berichts im Bundesrat vgl. DDS 1993, Dok. 8,* dodis.ch/61211, *und Dok. 53,* dodis.ch/61212, *sowie für die Entstehungsgeschichte des Berichts die Zusammenstellung* dodis.ch/T1981.

2 *Vgl. die Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

Die Vorsteher des EDA und des EVD, die Bundesräte Flavio Cotti (am Rednerpult) und Jean-Pascal Delamuraz, nehmen am 9. März 1994 im Nationalrat Stellung zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren, dodis.ch/70189 (CH-SNM LM-186243.3).

Vertragsmasse vor dem Volk glaubwürdig zu vertreten, weil ich spüre, dass Sie alle im Grunde genommen hinter dieser Vorlage stehen.[3]

2. Die bilateralen Verhandlungen: Es hat keinen Sinn, kleinlaut jetzt schon zu behaupten, sie seien von vornherein zum Scheitern verdammt.[4] Wir haben einen ersten Teilerfolg erfochten. Die Vereinbarung über die Ursprungsregeln ist eine bedeutende Leistung unserer Diplomatie, und es können weitere ähnliche Taten folgen.[5] Es ist aber nicht zu verkennen, dass wir nach der Abstimmung über die

3 *Zum Abschluss der Uruguay-Runde des GATT in Marrakesch im April 1994 vgl. DDS 1994, Dok. 17,* dodis.ch/65556. *Der Beitritt der Schweiz zur in Marrakesch gegründeten Welthandelsorganisation unterstand dem fakultativen Referendum. Die Frist für das Referendum lief am 27. März 1995 ab, 100 Tage nach der Veröffentlichung des* Bundesbeschlusses über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen, *der am 16. Dezember 1994 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet und im Bundesblatt vom 27. Dezember 1994 veröffentlicht wurde, BBl, 1994, V, S. 1130–1132. Das Referendum kam nicht zustande, da nicht die erforderlichen 50 000 Unterschriften eingereicht wurden, vgl. BBl 1995, II, S. 625–630. Für die Diskussionen im National- und Ständerat über die Annahme der GATT-Abkommen Ende 1994 vgl.* dodis.ch/67431 *bzw.* dodis.ch/67540.

4 *Zum Stand der bilateralen Verhandlungen mit der EU Anfang 1994 vgl. DDS 1994, Dok. 2,* dodis.ch/66191, *sowie das BR-Prot. Nr. 157 vom 2. Februar 1994,* dodis.ch/65072.

5 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2351 vom 13. Dezember 1993,* dodis.ch/64050, *sowie die Zusammenstellung* Bilaterale I: Technische Handelshemmnisse (1993–1999), dodis.ch/T1579.

Alpen-Initiative in einer besonders schwierigen Lage stecken.[6] Im Ausland versteht man, dass wir die Alpen schützen wollen. Man hat aber Mühe zu begreifen, dass dieser Schutz der Alpen nur von den Ausländern respektiert werden soll und nicht von den Schweizern. Wenn wir die schweizerischen Lastwagen gesondert behandeln, schaffen wir hier eine Diskriminierung, die uns aussergewöhnliche Probleme in den Verhandlungen bereiten wird. Der Bundesrat wird sich beim Vollzug der Alpen-Initiative sehr viel Mühe geben müssen, damit das Ausgangsklima für die bilateralen Verhandlungen günstig wird.[7]

3. Die Aufrechterhaltung der Neutralität: Es ist auch unbestritten, dass wir die Neutralität nicht nur als Selbstschutz unseres Landes verstehen wollen, sondern als eine Möglichkeit, über eine verstärkte Solidarität zur Lösung globaler und kontinentaler Probleme beizutragen. Es gehören dazu auch die sogenannten Blauhelmaktionen.[8] Ich sehe nicht ein, warum unsere humanitären Aktionen durch ukrainische und ägyptische Soldaten begleitet werden müssen. Wir haben schon im Ersten Weltkrieg unsere Lebensmitteltransporte nach Rumänien selber bewacht.[9] In diesem Sinne sind die Blauhelmeinsätze keine kriegerische Masse, die wir in irgendwelche Schlachten werfen, sondern sie sind schlicht und einfach eine Form der solidarischen Leistung, dort wo humanitär unterstützt werden sollte.

4. Die Möglichkeit, den kleinen Grenzverkehr zu verstärken: Unsere Grenztore sind offen. Die Stadtoberhäupter von Genf, Basel, Kreuzlingen, Chiasso sind alles kleine Aussenminister, jeden Tag an einer Aussenfront. Wir haben sie zu unterstützen in diesen Möglichkeiten, über die Grenze hinweg Verbindungen zu suchen. Ich bitte Sie, den Bericht des Bundesrates, der am Freitag der Presse vorgestellt wird, sehr ernst zu nehmen.[10] Damit verknüpft sind auch Möglichkeiten, nicht nur eigene finanzielle Mittel für diese Aufgabe einzusetzen, sondern die beträchtlichen Mittel des Interreg-Fonds der EU in der Höhe von 3 Milliarden Schweizerfranken stehen auch für unser Land zur Verfügung.[11]

---

6 *Die Volksinitiative* «zum Schutz des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» *wurde in der Volksabstimmung am 20. Februar 1994 mit einem Ja-Anteil von 51,9% und von 16 Ständen angenommen. Vgl. die Zusammenstellung* Alpen-Initiative (1994), dodis.ch/T2177. *Vgl. dazu auch die Gespräche der Bundesräte Cotti und Delamuraz sowie des Vorstehers des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, und des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, mit EU-Kommissar Hans van den Broek am 22. April 1994, DDS 1994, Dok. 19,* dodis.ch/64665.

7 *Zur Umsetzung der Initiative vgl. DDS 1994, Dok. 51,* dodis.ch/68436, *sowie das BR-Prot. Nr. 1525 vom 9. September 1994,* dodis.ch/67394.

8 *Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 28,* dodis.ch/64768, *sowie die Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038. *Das* Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *wurde am 12. Juni 1994 in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 57,2% abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1254. Vgl. dazu auch DDS 1994, Dok. 28,* dodis.ch/67773, *und Dok. 32,* dodis.ch/67970, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2269.

9 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2472 vom 27. Juli 1920,* dodis.ch/69831, *sowie das Dossier* CH-BAR# E27#1000/721#14043* (06.H.3.h2.c).

10 Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik *vom 7. März 1994,* dodis.ch/63069. *Vgl. dazu DDS 1994, Dok. 9,* dodis.ch/67746.

11 *Vgl. dazu die* Botschaft über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995–1999 *vom 26. Oktober 1994,* dodis.ch/63070.

Wenn Sie den Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik zur Kenntnis nehmen, dann geben Sie dem Bundesrat freie Fahrt, um diese vier dringenden Sofortprogramme zu verwirklichen. Alles, was darüber hinausgeht, bewegt sich im Nebulösen. Es ist zuzugeben: Der Bundesrat hätte es leichter gehabt, wenn er das strategische Ziel, den Beitritt zur EU, durch eine offene Türe oder ein offenes Fenster im Sinne einer Möglichkeit ersetzt hätte. Er hat es nicht getan.[12] Ich persönlich bedaure das, weil damit natürlich Angriffsflächen gegeben sind. Wenn etwas im Nebel liegt, kann man keine Ziele setzen. Darum begreife ich den Widerstand gegen diese Zielsetzung. Aber gleichzeitig muss ich natürlich sagen: Die Rückweisungsanträge sind relativ verfrühte Kriegserklärungen in einer politischen Auseinandersetzung, die erst im nächsten Jahrhundert stattfinden wird.[13] In Abwandlung eines Satzes von Gorbatschow würde ich gerne warnen: «Auch wer zu früh kommt, den bestraft das Leben.»

Ich glaube auch, dass es klar ist, dass in bezug auf die Neutralität im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt zu Recht kritische Fragen aufgeworfen werden. Das muss aber nicht dazu führen, dass wir die Rückweisungsanträge annehmen, denn sie werden den Bundesrat hemmen, bremsen und werden ihm nicht erlauben, so schnell und zielgerichtet zu arbeiten, wie das jetzt dringend notwendig wäre.

Ich bitte Sie also im Namen der Mehrheit der Kommission, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen. Sie sagen damit nicht ja zu sämtlichen Vorschlägen des Bundesrates, Herr Allenspach, sondern wir sagen eindeutig: Wir wollen den Bericht zur Kenntnis nehmen und nicht mehr und nicht weniger.[14] Ich darf Sie aber auch bitten, die Rückweisungsanträge abzulehnen.[15]

Darf ich noch etwas sagen? Wir brauchen in diesem Lande dringend hie und da wieder Erfolgserlebnisse. Wer politischen Erfolg hat, ist motiviert. Wir brauchen dringend das Erfolgserlebnis des GATT-Vertrages, wir brauchen dringend das Erfolgserlebnis bilateral erfolgreicher Verhandlungen, wir brauchen dringend das Erfolgserlebnis, dass man uns nicht in der ganzen Welt als schrankenlose Egoisten bezeichnet, indem wir solidarisch sind, und wir brauchen auch Erfolgserlebnisse an unseren Grenzen. Wer unmittelbar in Grenzlandschaften lebt, weiss, dass hier der Nachbar nicht unbedeutend ist und dass wir mit ihm zusammenleben müssen, Herr Steffen![16]

Ich bitte Sie also, heute Morgen den Bericht zur Kenntnis zu nehmen und die Rückweisungsanträge im Sinne einer raschen Zukunftsbewältigung von Aufgaben, die lösbar sind, abzulehnen.

---

12 *Im* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren *hält der Bundesrat fest:* «In Anbetracht der Bedeutung, die der umfassenden und gleichberechtigten Teilnahme der Schweiz am europäischen Integrationsprozess zukommt, ist der Beitritt zur EU das strategische Ziel der Integrationspolitik», dodis.ch/54677, *S. 184. Zur Diskussion im Bundesrat über die Ausformulierung der entsprechenden Passage vgl. DDS 1993, Dok. 53,* dodis.ch/61212, *sowie das BR-Prot. Nr. 2208 vom 29. November 1993,* dodis.ch/62879.

13 *Für die vier Rückweisungsanträge vgl.* dodis.ch/66369.

14 *Nationalrat Heinz Allenspach hatte in seinem Votum darauf hingewiesen, dass* «Kenntnissnahme nicht Zustimmung bedeutet», *vgl.* dodis.ch/66377, *S. 195.*

15 *Die Rückweisungsanträge wurden in der Schlussabstimmung alle abgelehnt und der Bericht gemäss dem Vorschlag der Mehrheit der APK-N zur Kenntnis genommen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/66378.

16 *Nationalrat Hans Steffen führte in der Debatte den Rückweisungsantrag der SD/Lega-Fraktion aus, vgl.* dodis.ch/66369, *S. 184 f.*

Ruffy Victor (S, VD), rapporteur: Après cet appel vibrant du président de la commission, je me permettrai de faire quelques commentaires sur la teneur des débats et les idées fortes qui s'en sont dégagées.

À la fin de nos débats, certains parlementaires ont exprimé leur déception et ont dit que nous avions raté l'occasion de mener un réel débat sur la politique extérieure. À qui la faute? Les rapports étaient riches et clairs, de nombreux parlementaires l'ont dit. Et, à la qualification d'«à peine médiocre» accordée par la professeur de l'Université de Lausanne,[17] il y a eu, en réponse, la motion «avec les félicitations du jury» du professeur de l'Université de Genève.[18] C'est donc que les avis étaient divergents, même dans le milieu universitaire, mais, malgré tout, d'une manière générale c'est une approbation.

Il n'est pas question de reprendre ici le détail des débats, mais grâce à ces rapports nous avons vu, de manière évidente, que sur le plan politique, même et surtout en Suisse, la frontière entre l'extérieur et l'intérieur disparaissait rapidement. Dans ces conditions, devant la paradoxale nécessité pour les États d'affirmer leur indépendance dans des constructions de niveau international, c'est la conception de l'étranger, la conception des rapports que nous avons avec autrui, qui sont déterminantes. Au «décrispons-nous!» de M. Kühne, qui soulignait qu'il y avait aussi des gens travailleurs, des gens intelligents, dans les autres pays, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, répondait la formule lapidaire de M. Frey Walter, «intégration = soumission».[19]

Était-il possible, ainsi, à travers cette formule, de faire de la Finlande, de la Suède et de l'Autriche des pays en passe d'être soumis? Je crois que, véritablement, cette question devait être posée, et que l'on doit y répondre par la négative, comme l'a fait M. Hubacher.[20]

Répondant, ou plutôt reprochant au Conseil fédéral d'emprunter une double voie pour approcher la Communauté et, ensuite, l'Union européenne, Mme Sandoz a dit: «Lorsque j'ai en face de moi un adversaire, je ne m'y prends pas comme ça.» Elle avait assimilé l'Union européenne à un adversaire. Étrange conception de l'ensemble qui est notre principal partenaire en économie et en politique![21]

Peu de groupes échappent à des divergences fondamentales, tant dans les opinions que dans les prises de position. Chacun de nos groupes devra encore approfondir un certain nombre de domaines. Ce thème va prendre de l'importance, et ceux qui croient pouvoir se dispenser de l'aborder et éviter une votation avant les élections de 1995 doivent être convaincus que ce thème va prendre de la force et que, surtout, la génération montante va nous poser des questions et exiger de nous des réponses claires.

---

17 *Il s'agit d'un commentaire de la Conseillère nationale et Professeure de l'Université de Lausanne Suzette Sandoz lors du débat du Conseil national du jour précédent, cf.* dodis.ch/66377, *p. 197.*

18 *Pour le commentaire du Conseiller national et Professeur de l'Université de Genève Jean Ziegler, cf.* dodis.ch/66377, *p. 206.*

19 *Pour les interventions du Conseiller national Josef Kühne, cf.* dodis.ch/66377, *p. 212, et du Conseiller national Walter Frey, cf.* dodis.ch/66369, *pp. 179–180.*

20 *Pour l'intervention du Conseiller national Helmut Hubacher, cf.* dodis.ch/66369, *p. 191.*

21 *Pour l'intervention de la Conseillère nationale Sandoz, cf.* dodis.ch/66377, *p. 197 s.*

Mme Brunner Christiane et M. Eggly ont souligné l'importance de l'enjeu européen aux yeux de la jeunesse.[22] Il est évident que, pour cette jeunesse, l'Europe, telle qu'elle est conçue dans l'Union européenne, est porteuse d'espoirs, espoirs de fraternité et espoirs de paix. Il était absolument frappant de voir le fossé qui sépare les prises de position de M. Blocher et de M. Rychen à ce sujet, les deux appartenant à la même formation politique.[23]

C'est parce que nous croyons aussi à cette vocation de paix, sur le continent européen, que nous approuvons le principe de l'Union européenne, et je crois qu'il était juste que le Conseil fédéral mette en relation les deux notions de neutralité et de solidarité pour montrer dans quelle mesure on devait repenser la notion, sinon le concept, de neutralité en fonction de cet engagement progressif aux différentes échelles, y compris, bien sûr, à l'échelle européenne qui est la plus proche de la nôtre.

J'aimerais terminer en soumettant à votre réflexion un scénario tout à fait plausible, qui montre bien combien nous sommes en face d'une réflexion profonde sur la position de notre pays vis-à-vis de l'extérieur, et notamment en raison de la neutralité. Imaginons que l'Union européenne se fasse comme elle désire se faire – et, nous l'avons dit à maintes reprises, nous n'avons rien à espérer d'un échec de l'Union européenne. Imaginons donc qu'elle se fasse, sans nous. Progressivement, un système défensif se mettra en place, incluant l'Europe occidentale dans un premier temps, l'Europe centrale dans un deuxième. Que deviendra notre neutralité vis-à-vis de cette formation sur le plan politique, incluant la défense? Que deviendra notre neutralité en termes de défense? Que deviendra notre neutralité en termes de solidarité? Vis-à-vis de qui pourrons-nous rester neutres dans ces conditions? Telles sont les questions qui se posent, et je crois que c'est un service que nous a rendu le Conseil fédéral en nous soumettant ces deux rapports.[24]

Avec la très grande majorité de la Commission de politique extérieure, je vous invite à prendre acte de ces deux rapports et à repousser la proposition Frey Walter.[25]

Cotti Flavio, conseiller fédéral: Je pense que personne n'aurait imaginé un débat de politique étrangère dans ce Parlement, qui n'aurait pas mis en évidence des vues différentes. Comme l'a dit M. Mühlemann il y a un moment, il faudra bien à courte échéance se concentrer sur certains éléments non controversés. Il est aussi important que les opinions parfois divergentes soient mises en évidence de manière claire et nette également en matière de politique étrangère. De l'avis du Conseil fédéral il serait vain et inutile d'imaginer faire part de nos visions du futur sans tenir compte des positions de départ qui sont objectivement très différentes dans ce pays. Je dirais donc que la culture du débat politique, avec tous les avis différents qu'il comporte, est la base essentielle pour promouvoir ultérieurement notre politique étrangère. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral – je le dis

22 *Pour les interventions de la Conseillère nationale Christiane Brunner, cf.* dodis.ch/66377, *p. 216, et du Conseiller national Jacques-Simon Eggly, cf.* dodis.ch/66369, *p. 182.*

23 *Pour les interventions des Conseillers nationaux Christoph Blocher et Albert Rychen, cf.* dodis.ch/66377, *pp. 214–216.*

24 *Il s'agit du* Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 *et du* Rapport sur la neutralité *en annexe, cf.* dodis.ch/54677.

25 *Le Conseiller national Frey est le porte-parole de la minorité de la Commission de politique extérieure du Conseil national et demande que le rapport soit renvoyé au Conseil fédéral, cf.* dodis.ch/66369, *p. 179 s.*

sans rien cacher – a eu pas mal de difficultés à s'unir, comme il l'est à l'unanimité maintenant, derrière ce rapport.

Je suis ici pour défendre un rapport qui est le résultat d'un vaste débat au sein du Conseil fédéral. Mais, il est aussi très utile que le Parlement ait joué son jeu et que les différentes opinions aient été mises en évidence, de manière à pouvoir construire ultérieurement tout en sachant que ces opinions évolueront.

Si notre opinion publique est de plus en plus confrontée aux perspectives de notre politique étrangère, qui ne sont pas seulement à court terme, cela sera encore plus nécessaire puisque les dernières décisions en Suisse – il y a dans cette constatation beaucoup de fierté – sont prises par le peuple et par lui seul, aussi en politique étrangère.

Je voudrais vous dire maintenant quel a été l'esprit qui a poussé le Conseil fédéral à vous présenter le bref, court et synthétique rapport, qui ne cède pas à la tentation de transmettre trop de détails, qui ne veut pas être un programme politique pour les trois ou quatre prochains mois, il va bien au-delà, et qui n'est pas non plus un plan de législature. C'est une vision – on a utilisé ce mot –, c'est la volonté de projeter notre politique étrangère dans des directions nouvelles qui demanderont nécessairement beaucoup de temps et qui seront soumises à tous les avatars des modifications de la situation internationale.

M. Eggly avait raison quand il disait que ce pays nécessite des conceptions plus ouvertes et qu'il lui faut des autorités qui savent où aller.[26] Or, nous nous trouvions confrontés à deux alternatives: ou bien utiliser des mots mélangés, mêlés, équivoques, sans contenu réel, applicables aux opinions profondes du pour et du contre, ou bien présenter un rapport clair et net, qui appelle les choses par leur nom. Nous avons fait ce deuxième choix. Cela a été d'autant plus facile pour le Conseil fédéral qu'il avait reçu du Parlement le mandat d'établir ce rapport. Le Parlement ne voulait pas un rapport avec une vision limitée, il voulait un rapport stratégique, et c'est cela que nous vous avons présenté.

Permettez-moi d'ajouter ceci: le seul frisson que je ressens, face à la définition de vision, est celui qui provient de la confusion facile entre vision et rêverie. Je dois donc dire clairement que le Conseil fédéral, en présentant des visions, ne présente pas un rêve. Il sait que la politique qu'il propose est difficile, qu'elle sera confrontée à beaucoup d'obstacles, mais que c'est une politique réaliste, la seule politique réaliste proposable à ce pays, à titre stratégique, et nous verrons pourquoi.

J'ajoute que le Conseil fédéral a voulu faire aussi un rapport ouvert. Essayez donc de vous imaginer ce que le Conseil fédéral aurait écrit si un rapport stratégique lui avait été demandé il y a 10 ans, avant la chute du Mur de Berlin, avant la révolution qui s'est manifestée dans les rapports internationaux! Il va de soi que le rapport qu'il aurait présenté à ce moment-là serait aujourd'hui, probablement, inutilisable. Notre rapport se veut donc ouvert, adaptable, et apte à servir de base de discussion en regard de l'évolution des faits internationaux, de l'évolution même de l'histoire. Il faudra toujours conserver la «vision» du rapport, et la comparer et l'adapter si nécessaire à ce qui se passe, souvent indépendamment de notre volonté, autour de nous et dans le monde entier.

Avant tout, c'est le Conseil fédéral qui est impliqué dans le grand débat suscité par ce rapport pour les prochaines années, parce que sa fonction est celle de

26 *Pour l'intervention du Conseiller national Eggly, cf.* dodis.ch/66369, *p. 182.*

conduire la politique étrangère. Mais je peux vous assurer, Monsieur Schmidhalter, que le Parlement y sera également impliqué; d'ailleurs, les premières expériences faites conformément à l'article 47bis LREC ont été excellentes, et je tiens à dire cela en particulier aux représentants de la Commission de politique extérieure.[27] Et les cantons aussi y seront impliqués davantage. Nous présenterons vendredi prochain un rapport concernant la participation des cantons à l'élaboration de la politique étrangère, et non seulement de la politique transfrontières.[28] Nous sommes donc engagés sur une voie de collaboration plus intense aussi avec les cantons.

Pour terminer, je signalerai que ce sera surtout le contact avec le peuple tout entier qui engagera le Conseil fédéral ces prochaines années.

Zur Bemerkung von Herrn Blocher: Ich nehme sie gerne auf als Signal für zukünftige Debatten über Aussenpolitik in diesem Land und in diesem Parlament.[29]

Herr Blocher hat immerhin dem Bericht attestiert, er sei klar und ehrlich. Und in der Tat: Der Bundesrat wollte einen klaren und ehrlichen Bericht präsentieren, einen Bericht, der sich der leichten Versuchung eines Wischiwaschi in einem unsicheren Umfeld entzieht, einen Bericht, mit dem man einverstanden sein kann oder nicht, aber einen Bericht, der auf alle Fälle klaren Wein einschenkt. Ich bin dem Parlament dankbar, dass es die Ziele des Bundesrates aufgenommen hat. Die Diskussion in der Aussenpolitik ist noch nicht zu Ende, sie beginnt erst.

Ich hoffe, dass die leidenschaftlichen Töne, die für ein offenes Gespräch wenig Raum lassen, je länger, je mehr der Offenheit und der klaren Gegenüberstellung von Thesen Platz machen werden. Dies ist auf alle Fälle der Wunsch des Bundesrates. Ich anerkenne aufgrund meines Eindrucks von dieser Debatte, dass von Seiten des Nationalrates – einige Ausnahmen bestätigen die Regel – anscheinend die gleiche Praxis eingeführt wird.

Ein letztes Wort zu einer Bemerkung, die auch gefallen ist: Der Bundesrat hätte mit diesem Bericht besonderen Mut gezeigt. Ich danke, aber ich bezweifle, dass dies zutrifft. Wenn der Bundesrat seine Meinung nämlich nicht klipp und klar ausgedrückt hätte, hätte man höchstwahrscheinlich den Vorwurf «verworrenes Wischiwaschi» erhoben, bei dem mit verschiedenen Begriffen operiert werde, oder man hätte ihm gar vorgehalten – das hat man der Diskussion auch entnehmen können –, aus Gründen der Taktik würde er seine tiefsten Überzeugungen verschweigen, er sei unehrlich. Viel besser ist es, Sie werden mir beipflichten, hier mit offenen Karten zu spielen.

Noch zur inneren Abstützung der Aussenpolitik: Wir sind uns im Bundesrat darüber im klaren, dass jede Politik, nicht nur die Aussenpolitik, in diesem Lande einer inneren Abstützung bedarf.[30] Je kleiner die innere Abstützung, um so schwieriger das Operationelle in der Politik.

---

27 *Pour les discussions sur une participation accrue du Parlement dans la politique étrangère et le nouvel art. 47bis de la* Loi sur les rapports entre les conseils (LREC), *cf. DDS 1992, doc. 3,* dodis.ch/62407.

28 Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère *du 7 mars 1994,* dodis.ch/63069. *Cf. aussi DDS 1994, doc. 9,* dodis.ch/67746.

29 *Für das Votum von Nationalrat Blocher vgl.* dodis.ch/66377, *S. 214 f.*

30 *Vgl. dazu auch das Referat von Bundesrat Cotti an der Botschafterkonferenz mit dem Titel* Innenpolitische Rahmenbedingungen der Aussenpolitik *am 23. August 1994, DDS 1994, Dok. 38,* dodis.ch/67185.

Frau Robert hat gesagt, dieser Bericht – als eine absolute Neuigkeit – gebe Anlass zu einer breiteren Diskussion.[31] Es besteht kein Zweifel, dass in der Öffentlichkeit die Aussenpolitik nie ganz oben im Kurs stand. Der Bundesrat verpflichtet sich zu dieser Wende. Wir werden – das kann ich Ihnen garantieren – in den nächsten Monaten und Jahren Aussenpolitik weit mehr als in der Vergangenheit nach aussen tragen, damit das alte Wort, wonach Aussenpolitik reservierte Domäne irgendwelcher hehrer Diplomaten im Elfenbeinturm sei, endlich hinfällig wird. Bei der Aussenpolitik geht es um wesentliche Interessen des Schweizervolkes, und das muss je länger, je mehr auch klar dargelegt werden, obschon die Fakten in den nächsten Jahren für sich sprechen und weit mehr noch als die Worte von Bundesrat oder Parlament den Beweis liefern werden.

Ich komme kurz auf einige Punkte zum Inhalt unseres aussenpolitischen Berichtes zu sprechen.

Die Interessenwahrung, als gleichsam alles durchdringendes Element unseres Berichtes, wurde zum Teil kritisiert. Aber wie kann man bestreiten, dass die Interessenwahrung die legitimste Zielsetzung jeder Aussenpolitik sein muss?

Wir haben als eindeutige Neuigkeit die fünf bekannten Zielsetzungen dargelegt: Also nicht mehr die schönen und bekannten alten Wertvorstellungen wie Solidarität, Universalität usw. Die neuen Ziele messen sich an einzelnen wesentlichen Problemen, die unsere Bevölkerung direkt betreffen und interessieren. Denken Sie an die ganze Frage der Sicherheit, an die Frage der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstandes. Denken Sie auch an das allgemeine Umfeld der Umwelt und der Natur, in welchem wir leben. Das sind Zielsetzungen, die problemgerichtet sind, wobei die erwähnten hohen Wertvorstellungen deshalb nicht etwa in Vergessenheit geraten.

Herr Moser hat die Kritik erhoben, der Bericht sei nichts mehr als ein Europabericht.[32] Meine Damen und Herren, haben Sie diesen 50seitigen Bericht tatsächlich gelesen? Betrachten Sie doch bitte auch den quantitativen Anteil der Themen, zählen Sie die Zeilen, die Seiten, und Sie werden feststellen, dass der Bericht allumfassend ist, dass der Bericht eine Reihe von Themen berührt, die weit über die europäischen Zusammenhänge hinausgehen. Ich erwähne sie stichwortartig: die UNO, die allgemeine «Sicherheitsarchitektur», auch weltweit, die wirtschaftlichen Fragen – darüber wird Herr Bundesrat Delamuraz Wesentliches berichten[33] –, die Umweltfrage, die Nord-Süd-Beziehungen usw. Herr Vollmer, wir werden den am Montag vom Bundesrat angenommenen weiteren Nord-Süd-Bericht erst etwas später publizieren, weil wir an die Gefahr dachten, dass er in dieser Debatte untergehen könnte.[34]

Ich denke auch an Anforderungen der Kohärenz unserer Aussenpolitik. Der aussenpolitische Bericht behandelt also eine Mehrheit an Themen, die nichts mit der Europapolitik zu tun haben. Es ist zu bedauern, dass die Europafrage in dieser

---

31 *Für das Votum von Nationalrätin Leni Robert vgl.* dodis.ch/66377, *S. 211 f.*

32 *Für das Votum von Nationalrat René Moser vgl.* dodis.ch/66369, *S. 186 f.*

33 *Für die Ausführungen von Bundesrat Delamuraz vgl. das Faksimile* dodis.ch/66378.

34 Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord–Süd) *vom 7. März 1994,* dodis.ch/67205. *Vgl. dazu auch DDS 1994, Dok. 22,* dodis.ch/69057, *sowie das BR-Prot. Nr. 448 vom 7. März 1994,* dodis.ch/64463. *Für das Votum von Nationalrat Peter Vollmer vgl.* dodis.ch/66369, *S. 185 f.*

Debatte praktisch als einzige – vielleicht noch zusammen mit der Neutralität – hervorgehoben worden ist.

Damit möchte ich aber die Bedeutung der Europafrage in diesem Bericht nicht etwa herabmindern, da wir uns mitten in einem Kontinent befinden, in welchem etwa 70 Prozent unseres Aussenhandels abgewickelt werden. Wir leben in einem Kontinent, in dem die wesentlichen Kulturen des Landes vertreten sind, ja uns in den befreundeten Nachbarländern umgeben. Ich füge noch hinzu – das ist neu und muss besonders betont werden –: Wenn wir an die Vergangenheit denken und wissen, dass alle Bedrohungen gegenüber der Schweiz immer nur aus diesem Kontinent gekommen sind, dann muss man verstehen, dass die Europafrage vom Bundesrat als ein ganz zentrales Thema dargestellt worden ist und dass man ihr besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat.

Wir haben im aussenpolitischen Bericht klar den Weg in der Europafrage gezeigt. Der Bundesrat ist unserem Souverän gegenüber verpflichtet, ohne Wenn und Aber für die nächste Zukunft den Weg der bilateralen Verhandlungen zu gehen. Wir werden diesen Weg mit grossem Einsatz und voller Überzeugung gehen, auch wenn er wohl nicht sehr leicht sein wird. Wir werden eine erste Bilanz ziehen – wenn möglich noch in diesem Jahr, möglicherweise auch später, je nach Entwicklung der Verhandlungen. Auch darüber wird Ihnen Herr Bundesrat Delamuraz Näheres sagen können.

Der Bundesrat hat aber gleichzeitig erklärt, dass er als strategisches Ziel, d. h. als längerfristiges Ziel, eine volle Mitwirkung der Schweiz im Rahmen der Europäischen Union anstreben wird. Der Bundesrat hat auch hinzugefügt, dass er dieses Ziel, Herr Iten Joseph, selbstverständlich nicht um jeden Preis mit geschlossenen Augen erreichen will.[35] Ich erinnere Sie daran – das muss ja nicht besonders betont werden –, dass vor Erreichung dieses Zieles noch langwierige und sicher harte Verhandlungen geführt werden und dass der Bundesrat in diese Verhandlungen wesentliche Elemente einbringen wird.

Darf ich Sie einfach bitten, den ganz zentralen Satz des Berichtes zu lesen, wo es heisst, dass sich der Bundesrat im ganzen Integrationsprozess stets für die Wahrung der Grundelemente der politischen Kultur und der Identität der Schweiz einsetzen wird.[36] Dass zu dieser politischen Kultur direkte Demokratie, Föderalismus, Dezentralisierung gehören, ist eine Selbstverständlichkeit. Dazu kommt natürlich eine Reihe von wesentlichen Elementen wirtschaftlicher Art, auf die ich nicht eingehen werde.

Sie haben vielleicht ab und zu den Eindruck, der Bundesrat sage «strategisches Ziel», und wir befänden uns morgen oder übermorgen mit geschlossenen Augen in der EU. Wenn Sie diese Meinung haben, möchte ich Sie schnellstens korrigieren. Lesen Sie bitte den Bericht! Sie werden sehen, dass sich der Bundesrat wohl aller Schwierigkeiten bewusst ist, die entstehen werden. Aber der Bundesrat ist sich auch im klaren, dass Verhandlungen dazu da sind, um die Schwierigkeiten zu beheben.

Es wurde auch kritisiert – und zu diesem Thema möchte ich noch kurz Stellung nehmen –, dass der Bundesrat mit der langfristigen Zielerklärung in irgendeiner Form den Volkswillen verletze. Wer mit dem Hinweis auf die Volksabstimmung

35 *Für das Votum von Nationalrat Joseph Iten vgl.* dodis.ch/66369, *S. 192.*

36 *Vgl.* dodis.ch/54677, *S. 178.*

vom 6. Dezember 1992 dem Bundesrat verbieten will, überhaupt noch langfristige Ziele zur Diskussion zu stellen, der dürfte konsequenterweise – aber wir wissen, es ist ein Wortspiel – letzten Endes auch nicht von Optionen sprechen; denn auch nur die Möglichkeit, etwas offenzuhalten, was das Volk vermeintlich verworfen hätte, würde in irgendeiner Form gegen den Volkswillen verstossen. Aber das darf natürlich nicht die Philosophie sein. Das Volk hat beschlossen, dass die Schweiz den bilateralen Weg – ich wiederhole: ohne Wenn und Aber – weitergehen soll. Das hindert uns natürlich nicht, etwas weiter zu denken.

Das war in der Vergangenheit auch immer so! Ich darf Sie an zwei Beispiele erinnern: Vor etwa 40 Jahren hat das Schweizervolk das Frauenstimmrecht verworfen.[37] Das hat nicht bedeutet, dass dieser notwendigen Lösung für immer die Türen verschlossen blieben. In der Tat, etwa ein Jahrzehnt später beschloss das Volk, das Frauenstimmrecht doch einzuführen, aufgrund einer klaren Initiative, welche vom Bundesrat und Parlament kam.[38]

Darf ich Sie an 1985 erinnern: Damals hat das Schweizervolk einen Kulturartikel verworfen.[39] Was passierte dann? Einige Wochen später haben 95 Parlamentarier – Herr Blocher, darunter habe ich auch Ihre Unterschrift gefunden – mit einer Motion den Bundesrat verbindlich aufgefordert, einen neuen Kulturartikel in die Verfassung einzubringen.[40] Das war durchaus legitim, aber es bedurfte noch langer Jahre, bis die ganze Übung durchgeführt wurde.

Der Bundesrat hat den Parlamentariern geantwortet: Wir werden das tun, aber eine gewisse Zeit verstreichen lassen; über den Kulturartikel wird man jetzt neun Jahre später, also im Juni 1994, befinden.[41]

Was will ich damit sagen? Dass die Volksentscheide die Geschichte dieses Landes nie gestoppt haben. Die gedankliche Darstellung langfristiger Entwicklungen ist immer eine Verpflichtung, sie darf nicht verhindert werden. Das war in der Vergangenheit so, und das bleibt auch heute so.

Ich komme jetzt noch zu einigen kurzen Thesen über die Europapolitik des Bundesrates, die ich unmissverständlich als Begründung des strategischen Zieles des Bundesrates darlege.

Die erste ist folgende: Die Europäische Union ist weit mehr als ein wirtschaftlicher Zusammenschluss. Die EU ist vielmehr der zentrale, politische Akteur Europas, der letztlich Frieden, Sicherheit und Stabilität ermöglicht hat und auch in Zukunft ermöglichen wird. Herr Eggly hat hier einen zentralen Spruch gebracht,

---

37 *Am 1. Februar 1959 wurde der* Bundesbeschluss über die Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts in eidgenössischen Angelegenheiten *in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 66,7% abgelehnt, vgl. BBl, 1959, I, S. 371.*

38 *Vgl. dazu das Schlagwort* Frauenstimmrecht, dodis.ch/D881.

39 *Am 28. September 1986 wurde die Volksinitiative* «Eidgenössische Kulturinitiative» *in einer Volksabstimmung mit einem Nein-Anteil von 83,3% und von allen Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1986, III, S. 899.*

40 *Die Motion 86.812* Kulturartikel *von Nationalrätin Doris Morf wurde am 18. Dezember 1987 im Nationalrat als Postulat überwiesen, vgl. Amtl. Bull. NR, 1987, IV, S. 1856–1857.*

41 *Vgl. dazu die* Botschaft über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27septies BV) *vom 6. November 1991, BBl, 1992, I, S. 533–591. Der Kulturförderungsartikel wurde am 12. Juni 1994 trotz einem Ja-Anteil von 50,1% aufgrund des fehlenden Ständemehrs abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1251.*

als er sagte: «La stabilité en Europe n'est pas imaginable sans la réussite de l'Union européenne.»[42]

Ich könnte sein Zitat fast mit einem Zitat von Jean Monnet vergleichen, als er sagte: «Faire l'Europe, c'est faire la paix.»[43]

Wenn wir Europa als einen nur wirtschaftlichen Zusammenschluss betrachten, dann gehen wir selbstverständlich an seinen Zielsetzungen vorbei. Darf ich kurz auf die Geschichte unseres Landes zurückkommen und einen Vergleich zwischen dem anstellen, was Europa schon im Willen seiner Gründer war, und dem, als was unser Land Europa während langer Zeit betrachtet hat? Wir haben noch – Sie können sich daran erinnern – vor kurzer Zeit den Spruch gehört: «Europafähig werden, um nicht beitreten zu müssen.»[44]

Das war wohlverstanden nicht ein aus der Luft gegriffener Spruch, das war vielmehr die logische Konsequenz einer langjährigen Politik der Schweiz. Wenn ich jetzt diese Politik der vergangenen Jahrzehnte schildere, so tue ich es nicht, um sie zu kritisieren, sondern nur um zu sagen, dass wir jetzt eindeutig vor eine Wende gestellt werden.

Wir haben der Entstehung der EU, damals der EWG, mit Bedenken, ja mit Zweifeln und Kopfschütteln zugeschaut. War das ein Fehler? Sicher nicht, denn viele in diesem Lande haben einfach nicht geglaubt, dass plötzlich eine Institution in Europa das würde verhindern können, was vorher immer wieder passiert war, dass Konflikte fallengelassen würden und dass man zu einer Politik der Befriedung übergehen würde.

Die Schweiz hat diesen Zielen mit Misstrauen entgegengeschaut, und sie hat kurz darauf, parallel dazu, geholfen, die EFTA ins Leben zu rufen, welche keine politischen Zielsetzungen hatte, welche sich lediglich auf das Wirtschaftliche bezog. Die Schweiz war natürlich in Gesellschaft von bedeutungsvollen Partnern, denken Sie an Grossbritannien, Dänemark, Portugal, Norwegen usw. Man glaubte einfach nicht, dass die EU – damals EWG – überhaupt den Frieden herstellen könne. Auch hat man in diesem Lande oft mit einer gewissen inneren Genugtuung den Schwierigkeiten bei der Entwicklung der EU zugeschaut. Man hat auch lange nach ihrer Entstehung nicht an sie geglaubt. Aber heute darf festgestellt werden, dass die Hauptziele der EU, die nicht im Wirtschaftlichen bestehen, ganz eindeutig und klar erreicht worden sind.

---

42 *Für das Votum von Nationalrat Eggly vgl.* dodis.ch/66369, *S. 182.*

43 *Am 17. Mai 1953 hielt Jean Monnet in Aachen eine Rede, die er mit dem Satz schloss:* «En faisant l'Europe, les Européens établissent les bases même de la Paix.» *Zwei Jahre später wurde die Rede in einem Buch veröffentlicht. Dort erscheint der Satz* «Faire l'Europe, c'est faire la paix» *als Abschluss der Rede vom 17. Mai 1953. Vgl. dazu* Die Vereinigten Staaten von Europa haben begonnen: die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Reden und Ansprachen 1952–1954, Paris 1955, S.137. *Vgl. dazu auch das Dossier AML 72 im Archiv der Jean-Monnet-Stiftung in Lausanne.*

44 *Der Bundesrat hat den Begriff der «Europafähigkeit» in seinem* Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess *vom 24. August 1988 eingeführt, vgl.* dodis.ch/65958. *In der Diskussion des Berichts im Nationalrat am 1. März 1989 hatte Nationalrätin Anita Fetz die* «bundesrätliche Formel» *mit diesem Spruch zusammengefasst, vgl.* dodis.ch/69580, *S. 177.*

Herr Moser, Sie haben auf die dramatischen Gemetzel in Ex-Jugoslawien und auf die diesbezügliche Ohnmacht der EU hingewiesen.[45] Wohl mit Recht; aber Sie haben vergessen zu sagen, dass viel schwerwiegendere Gemetzel nicht vor Jahrtausenden oder vor Jahrhunderten, sondern vor wenigen Jahrzehnten in den Ländern um uns herum entstanden waren und dass diese Konfliktmöglichkeiten nun – wenn nicht alles täuscht – weitgehend ausgeräumt worden sind. Sie haben von einer Ohnmacht der EU gesprochen, welche sich auf geographische Regionen bezieht, über die sie keinen Einfluss hat; aber Sie haben zu erwähnen vergessen, dass sie die Kriege um uns herum, in den Ländern der heutigen EU, in den befreundeten Ländern, heute definitiv – das hoffen wir wenigstens – beseitigt hat.

Das muss doch einmal von dieser Tribüne aus gesagt werden, wenn immer wieder von dem Feindbild EU gesprochen wird, wenn es immer wieder Schweizer gibt, die – gleichsam von der Kanzel sprechend – meinen, besser zu sein als die anderen. Das sage ich hier, weil das die Grundvoraussetzung ist, damit überhaupt ein richtiges Verständnis dieser EU entsteht.

Wenn ich das, mit etwas erhitztem Gemüt, behaupte, dann verschweige ich natürlich in keiner Weise alle Schwierigkeiten, alle Widersprüchlichkeiten, alle Probleme, welche die EU auch heute noch hat. Sie haben diese Schwierigkeiten ausführlich beschrieben; ich komme nicht mehr darauf zurück. Der Vertrag von Maastricht ist noch weit entfernt von seiner Realisierung. Man spricht von Währungsunion, und das bescheidenere Währungssystem ist bei den ersten Schwierigkeiten gescheitert. Es besteht tatsächlich Ohnmacht jenseits der Grenzen der EU, und es gibt wesentliche Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU, auch was die künftige institutionelle Entwicklung anbetrifft. Dennoch muss ich sagen, «eppur si muove», es geht trotzdem vorwärts, und wenn ich an das Kopfschütteln denke, das in diesem Lande immer wieder ausgelöst wurde, wenn man glaubte, die EU stehe vor dem Abgrund, muss ich betonen: «Eppur si muove.»

Die letzte Bewegung haben wir vor kurzem mit dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland gesehen.[46]

Wir haben geholfen, die EFTA zu gründen, um in irgendeiner Form der EU entgehen zu können, um vor ihrer Reichweite fliehen zu können.[47] Wir haben festgestellt, dass alle unsere EFTA-Partner, einer nach dem anderen, den anderen Weg gewählt haben, von den Briten und den Dänen am Anfang bis hin zu den letzten EFTA-«Cousins». Das ist die Realität, und mit dieser Realität wird sich dieses Land abfinden müssen.[48]

Alle diejenigen, die glauben, kleinere Länder, die sich in Richtung EU bewegt hätten, hätten irgend etwas von ihrem Selbstbewusstsein oder von ihrer Unabhängigkeit verloren, Herr Blocher, möchte ich auffordern: Sprechen Sie einmal

---

45 *Für das Votum von Nationalrat René Moser vgl.* dodis.ch/66369, *S. 186. Über das* «Gemetzel zwischen Serbien und Slowenien» *und das* «totale Versagen der EG» *sprach allerdings Nationalrat Hardi Bischof, vgl.* dodis.ch/66369, *S. 181 f. Vgl. dazu die Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

46 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Vierte Erweiterung der EU: Österreich, Finnland, Schweden (1995), dodis.ch/T1878.

47 *Zur Gründung der EFTA vgl. DDS, Bd. 21, Dok. 58,* dodis.ch/15944, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1602.

48 *Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 23,* dodis.ch/64498, *sowie die Informationsnotiz des EVD an den Bundesrat vom 20. Dezember 1994,* dodis.ch/67462.

mit den Dänen, mit den Holländern, den Belgiern, um zu sehen, ob sie glauben, sie wären inzwischen weniger machtbewusst, weniger selbstbewusst geworden. Man wahrt die Unabhängigkeit auch dadurch, dass man dort mitentscheidet, wo je länger, je mehr Entscheide, die auch uns betreffen, fallen.

Wenn Sie schliesslich an das Paradebeispiel der Volksabstimmung in Dänemark denken, wo das Volk klar nein gesagt hat zu einer bestimmten Lösung und wo dann mit der EU aufgrund dieses Volksentscheides wesentliche Ausnahmen vereinbart werden konnten, können Sie mir doch nicht sagen, die EU wäre nicht offen für flexible Lösungen.[49] Das ist eine Tatsache, die uns unsere österreichischen, finnischen und schwedischen Freunde in den letzten Tagen und Wochen immer wieder bestätigt haben. Es wird ohne Zweifel eine wesentliche Entwicklung in der EU geben.

Ich habe oft den Eindruck, dass gewisse Personen in diesem Land folgende Überlegung machen: Geben Sie mir die EU, ich mache ihr ein Schirmbild, stelle fest, dass sie heute noch Unzulänglichkeiten und Widersprüche aufweist; aufgrund dieser Widersprüche hänge ich sie auf – am besten irgendwo auf dem Bundesplatz. So geht es natürlich nicht.

Die europäische Entwicklung ist ein langer, langer Prozess. Vierzig Jahre lang ist die EU gewachsen, trotz Widerständen innerhalb und Zweifeln ausserhalb, aber sie ist bei weitem nicht am Ziel. Ich bin überzeugt, dass wesentliche Elemente der Demokratisierung, der Dezentralisierung, des Föderalismus – wir wissen, das sind heute zentrale Diskussionsthemen innerhalb der EU – in den nächsten Jahren vermehrt zur Sprache kommen werden.

Heute gibt es für uns Zuschauer nur zwei Alternativen: Entweder warten wir gleichsam am Ufer des Flusses und schauen zu, wie das EU-Schiff an uns vorbeisegelt, versuchen in nobler Zurückhaltung zu «riechen», ob es salonfähig ist, und steigen dann in dem Moment ein, wo die Salonfähigkeit gegeben ist; oder wir denken daran, dass die EU eben ein Prozess ist, der von denjenigen bestimmt wird, welche das Recht haben, mitzuentscheiden.

Es ist ein langfristiger Prozess. Deshalb ist es wichtig, dass der Bundesrat heute eine klare Sprache spricht, dass heute gesät wird, damit einmal, wenn endlich eine andere Philosophie herrscht, die Ernte kommt. Wann sie kommt, können wir nicht sagen, aber der Sämann ist auf alle Fälle mit seinem Gewissen im klaren.

Ich möchte nach diesem Hinweis auf den langen Prozess nicht auf die Möglichkeit verzichten, noch zwei, drei Schlussbemerkungen zu machen. Es wurde gesagt, dass die Erklärung des EU-Beitritts als strategisches, längerfristiges Ziel unsere bilateralen Verhandlungen behindern würde. Der Kommissionspräsident hat ja selber schon diese sehr seltsame These gekontert.

Darf ich ein kurzes Beispiel anführen? Österreich hat ja die EWR-Verhandlungen in dem Moment aufgenommen, in dem es, aus institutionellen Gründen, ein Beitrittsgesuch stellte. Im Sinne der Logik des erwähnten Einwandes müsste man fragen: Wurden die EWR-Verhandlungen dadurch verhindert, dass das Beitrittsgesuch in Brüssel schon auf dem Tisch lag? Die Antwort ist klar: Nein! Die EWR-Verhandlungen sind für Österreich erfolgreich verlaufen und haben jetzt ihren Abschluss gefunden.

---

49 *Die dänische Bevölkerung stimmte am 18. Mai 1993 dem Maastrichter Vertragswerk zu, nachdem sie dieses am 2. Juni 1992 noch abgelehnt hatte, vgl. den Politischen Bericht Nr. 6 des schweizerischen Botschafters in Kopenhagen, Daniel Dayer, vom 25. Mai 1993,* dodis.ch/63029.

In allen Kontakten, die ich in den verschiedenen EU-Ländern hatte, konnte ich hören, dass die klare, langfristige Zielsetzung des Bundesrates eine gute Atmosphäre für die bilateralen Verhandlungen schaffe. Dass die bilateralen Verhandlungen aus anderen Gründen schwieriger werden, dass die bilateralen Verhandlungen ein hartes Unterfangen sein werden, darüber besteht kein Zweifel. Aber das mit dem langfristigen Ziel des Bundesrates in Zusammenhang zu bringen, ist falsch; die Wirkung wird umgekehrt sein.

Noch ein paar Antworten auf Fragen, wobei ich bemerken möchte, dass es mir nicht möglich sein wird, auf alle einzugehen. Wenn Sie einverstanden sind, werden wir zum Teil schriftlich Stellung nehmen. – Ich sehe, Sie sind einverstanden. Sie bringen mich sogar etwas unter Druck; ich habe Verständnis für die Debatte, die nachher auf der Tagesordnung steht, aber die Aussenpolitik ist auch für Frauen wichtig, wenn Sie gestatten![50]

Herr Bonny hat sehr treffend festgestellt, dass die Föderalisierung auch in der EU in den nächsten Jahren durchaus im Rahmen des Möglichen liegen könnte. Das entspricht dem Prozessdenken, das ich vor einer Minute erwähnt habe. Herr Bonny meint, dass der EWR nach den Entscheiden in Österreich, Schweden und Dänemark wesentlich an Bedeutung verlieren könnte.[51] Ich möchte Sie daran erinnern, dass diese Volksentscheide noch nicht gefallen sind. Es besteht aber kein Zweifel, dass sich, wenn diese Länder der EU beitreten würden, die Bedeutung des EWR, wenn er dann überhaupt noch eine hat, wesentlich verringern würde. Da teile ich Ihre Auffassung.[52]

Eine letzte Frage möchte ich beantworten: die Frage, welches die innen- und aussenpolitischen Voraussetzungen sind, auf welche der Bundesrat in seinem Bericht hinweist. Diese Hinweise sind verschiedener Natur. Innenpolitisch ist es eine vordringliche Aufgabe, zusammen und im Gespräch mit dem Schweizervolk unsere Aussenpolitik zu realisieren; als aussenpolitische Voraussetzung gilt das, was Herr Bonny sagte: nämlich die grosse Bedeutung der Entwicklung der EU selbst und des allfälligen Hinzukommens einer Reihe anderer Länder zur EU.

Zur Neutralitätspolitik kann ich leider wegen der von Ihnen, Frau Präsidentin,[53] mir gesetzten zeitlichen Grenzen keine Antwort mehr geben. Ich bedaure das ausserordentlich, aber nehmen Sie es mir bitte nicht übel; ich bräuchte dafür mindestens noch 20 Minuten. Ich werde bei anderer Gelegenheit, zu allererst nächste Woche im Ständerat, darüber ausführlich sprechen können.[54] Eines möchte ich nur betonen: Der Bundesrat wiederholt in diesem Bericht, was er seit jeher gesagt hat; der Bericht zur Neutralitätspolitik ist in keiner Weise umwerfend. Neue Akzente setzt der Bundesrat eher in den anderen Fragen. Der Bundesrat will an der Neutralität festhalten; er ist nach wie vor der Auffassung, dass sie ein wichtiges Instrument unserer Politik darstellt. Und nach wie vor ist er der Auf-

---

50 *Der Nationalrat diskutierte als nächstes unter der Geschäftsnummer 93.024 das Traktandum* Gleichstellung von Frau und Mann. Bundesgesetz*, vgl. Amtl. Bull. NR, 1994, I, S. 228–246.*

51 *Für das Votum von Nationalrat Jean-Pierre Bonny vgl.* dodis.ch/66377*, S. 198.*

52 *Zur Zukunft des EWR nach dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens zur EU vgl. das Aussprachepapier des EVD vom 27. Mai 1994 im BR-Prot. Nr. 1041 vom 6. Juni 1994,* dodis.ch/67639*.*

53 *Nationalratspräsidentin Gret Haller.*

54 *Vgl. das Protokoll der Sitzung des Ständerats vom 15. März 1994,* dodis.ch/66368*.*

fassung, dass die Neutralität neben den wesentlichen Grundpfeilern auch einen politischen Aspekt hat, der immer wieder an die Entwicklung der internationalen Lage adaptiert werden muss.

Ich erwähne nur ein kleines Beispiel, das sich auch an Sie richtet, Herr Blocher: Wir sind in diesem Lande etwa 13 Jahre lang dem Europarat ferngeblieben, weil wir glaubten, eine Mitgliedschaft sei nicht mit unserer Neutralität vereinbar. Wir sind später dem Europarat beigetreten, und wir sind neutral geblieben![55] Es gibt also einen politischen Gehalt der Neutralität, der immer wieder mit der jüngsten Entwicklung konfrontiert werden muss.

Ein weiteres Beispiel: Wir haben im Golfkrieg zum erstenmal UNO-Überflüge humanitärer Art über die Schweiz gestattet, was wir nie vorher gemacht hätten.[56] Vor kurzem haben wir sogar Überflüge mit teilweise militärischem Charakter in Richtung Ex-Jugoslawien gestattet.[57] Das ist der Beweis dafür, dass auch bei einer grundsätzlichen Wahrung des Neutralitätsbegriffes dieser immer wieder überdacht werden muss. Ich lade Sie ein, sich in nächster Zeit an diesem ständigen, fortwährenden Überdenken des Neutralitätsbegriffs zu beteiligen.

In der Vergangenheit wurde das zuwenig mit dem Parlament gemeinsam gemacht, das räume ich ein. In Zukunft sollten wir uns immer wieder zusammen auf dieses wesentliche Instrument besinnen und es überdenken, und wir sollten immer wieder darstellen, dass es der beste und geeignetste Weg für unsere Sicherheitspolitik ist.

Delamuraz Jean-Pascal, conseiller fédéral: De ce débat de neuf heures que vous avez consacré au rapport de politique extérieure, j'aimerais tout d'abord tirer, pour ce qui me concerne, deux constats majeurs du point de vue économique.

Le premier: il n'y a qu'une politique extérieure de la Suisse. La politique économique extérieure est tout simplement l'une des composantes de cette politique globale. Et l'efficacité de la Suisse à l'étranger continue de passer, peut-être plus encore à l'avenir que jusqu'à aujourd'hui, par la parfaite cohérence de toutes les formes de notre comportement en Europe et dans le monde. Cette cohérence a un nom. Elle s'appelle l'ouverture: ouverture des marchés à la concurrence, ouverture des pays industriels aux pays en développement, ouverture du commerce international à des règles modernes. C'est dans cette direction que vont les quelque 2000 accords économiques que la Suisse a passés, bilatéralement ou multilatéralement. C'est dans cette direction toujours que le Conseil fédéral conçoit la politique économique extérieure de demain, qui, dès cette année, sera marquée par trois accents principaux. Tout d'abord, ce sera le début de la procédure, ici, de ratification des Accords de l'Uruguay Round commençant formellement en automne.[58] Ce

55 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Beitritt zum Europarat (1963), dodis.ch/T1597.

56 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332, *und Dok. 4,* dodis.ch/54707, *sowie die Zusammenstellung,* dodis.ch/C2055.

57 *Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 20,* dodis.ch/65276, *sowie das BR-Prot. Nr. 2381 vom 22. Dezember 1993,* dodis.ch/62498.

58 *Cf. le PVCF N° 748 du 4 mai 1994,* dodis.ch/67249, *ainsi que le* Message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message I) *du 19 septembre 1994,* dodis.ch/66128, *et le* Message relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message II) *du 19 septembre 1994,* dodis.ch/67589.

sera, ensuite et simultanément, le rapprochement bilatéral sectoriel avec l'Union européenne.[59] Enfin et je n'en parlerai plus, ce sera, troisième accent principal, l'intensification des contacts sur les autres continents, soulignés par des voyages mixtes qui seront organisés au Vietnam, en Inde, en Indonésie, au Chili et en Argentine, pour parler du programme 1994.[60]

[…][61]

59 *Cf. DDS 1994, doc. 2,* dodis.ch/66191; *doc. 19,* dodis.ch/64665; *doc. 39,* dodis.ch/67508, *et doc. 50,* dodis.ch/67775, *ainsi que la compilation* Début des négociations bilatérales (1993–1994), dodis.ch/T2239.

60 *Cf. à ce sujet DDS 1994, doc. 60,* dodis.ch/67955. *Pour les voyages mixtes du Conseiller fédéral Delamuraz en 1994, cf. la compilation* dodis.ch/C2632.

61 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/66378.

12

dodis.ch/68979

Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit US-Staatssekretär Christopher in Washington[1]

[PARTNERSCHAFT FÜR FRIEDEN • KSZE • RUSSLAND • GEORGIEN • EX-JUGOSLAWIEN • NAHER UND MITTLERER OSTEN]

Ottawa, 24. März 1994

Am 21./22. März 1994 hielt sich der Vorsteher des EDA in Washington auf, um mit Vertretern der Administration und des Parlaments Fragen der internationalen Politik sowie den Stand der bilateralen Beziehungen zu erörtern. Zu seinen Gesprächspartnern gehörten Aussenminister Warren Christopher, Sicherheitsberater Anthony Lake, der stellvertretende Aussenminister Strobe Talbott sowie Unterstaatssekretär Frank Wisner (Pentagon). Im weiteren traf er mit den Vorsitzenden der aussenpolitischen Kommissionen des Kongresses und des Senats, Lee Hamilton und Claiborne Pell, zusammen. Zum Programm gehörte ferner eine Unterredung mit dem Vizepräsidenten der Weltbank, Ernest Stern, sowie mit dem früheren Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski.[2]

1. Partnerschaft für Frieden (PFP)

Die US-Administration benützte den Besuch von BRC *[Bundesrat Cotti]*, um *ein* Thema in den Vordergrund zu rücken: Die Mitwirkung der Schweiz an der amerikanischen Initiative für eine Partnerschaft für den Frieden.[3] Damit bestätigte sich ein Interesse, das schon Präsident Clinton anlässlich seines Treffens mit Bundespräsident Stich anfangs dieses Jahres zum Ausdruck gebracht hatte.[4] Was macht die Mitwirkung der Schweiz an PFP für die Amerikaner attraktiv?

– Im technischen Bereich kann die Schweiz viel anbieten (Telekommunikation, militärische Schulung, Sanitätseinheiten, usw.).

---

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#2133* (B.15.22.31). *Diese Notiz wurde vom Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, verfasst. Dieser übermittelte sie am 24. März 1994 zusammen mit einer Notiz über den Besuch des Vorstehers des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, in Kanada per Fax von der schweizerischen Botschaft in Ottawa an die Politische Abteilung I als Beitrag für den Wochentelex, vgl. das Faksimile* dodis.ch/68979, *sowie den Wochentelex 13/94 vom 28. März 1994,* dodis.ch/65353. *Bundesrat Cotti orientierte den Bundesrat am 11. April 1994 mit einer Informationsnotiz über den Besuch, vgl.* dodis.ch/65352.

2 *Bundesrat Cotti wurde von seinem persönlichen Mitarbeiter Dante Martinelli, dem schweizerischen Botschafter in Washington, Carlo Jagmetti, EDA-Generalsekretär Alfred Defago, Botschafter von Däniken und dem Sektionschef Information im Generalsekretariat des EDA, Franz Egle, begleitet. Für die detaillierte Ausgestaltung des Programms vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#2133* (B.15.22.31).

3 *Zur schweizerischen Teilnahme an der Partnership for Peace (PfP) vgl. DDS 1993, Dok. 54,* dodis.ch/65281, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2275.

4 *Vgl. DDS 1994, Dok. 3,* dodis.ch/64645.

– Die Schweiz als ein politisch stabiles Land und als «Synonym für Frieden» (Talbott) trägt zur Stabilisierung der PFP-Trägerschaft bei.

– Ihre Mitwirkung könnte auch Signalwirkung für andere Staaten haben (Belarus z. B).

– Die Schweiz könnte ihre Neutralität beibehalten. Damit würde unterstrichen, dass PFP nicht einfach ein erweitertes Verteidigungsbündnis ist, sondern ein echter Versuch, den gesamteuropäischen Sicherheitsbedürfnissen pragmatisch und schrittweise Rechnung zu tragen.

Die Amerikaner betonten erneut das Potential der PFP-Initiative für eine flexible Zusammenarbeit «à la carte» (Wisner) und bekräftigten, dass die PFP-Mitgliedschaft keinen «fast track» (Talbott) zum NATO-Beitritt bilde. Mit Blick auf die osteuropäischen Staaten verfolgt die PFP vor allem auch den Zweck, die Welt der Militärs unter zivile Kontrolle zu bringen.

Unter Hinweis auf die kürzlich erfolgte Aussprache mit NATO-Vertretern[5] bestätigte BRC *[Bundesrat Cotti]* das grundsätzliche Interesse der Schweiz, an der PFP mitzuwirken. Allerdings wird es Sache der Landesregierung sein, einen entsprechenden Grundsatzentscheid zu treffen.[6] In diesem Zusammenhang wird der Ausgang des Referendums über die Blauhelme politisch von grösster Bedeutung sein.[7]

Besonders das Gespräch im Pentagon machte dann aber deutlich, dass hinsichtlich des konkreten Funktionierens der PFP im friedenserhaltenden Bereich sowie des Zusammenwirkens der PFP mit anderen Organisationen (UNO, NATO, WEU) auch für die Amerikaner noch viele Fragen offenstehen. Auch aus diesem Grund ist für einen Grundsatzentscheid der Schweiz keine Eile geboten.

2. KSZE[8]

Washington misst der Konferenz nach wie vor grosse Bedeutung bei, doch muss man sich ihrer Grenzen und ihrer neuen Aufgaben nach dem Wegfall der bipolaren Welt bewusst sein. Präventivdiplomatie und Minderheitenschutz stehen im Vordergrund. Auf dem Gebiet der Friedenserhaltung kann sie eine Rolle spielen, doch fehlt ihr die starke administrative Struktur und Führung einer UNO oder NATO, weshalb ihre Eingriffsmöglichkeiten limitiert sind. Unklar ist die Aufgabenteilung zwischen UNO/KSZE/NATO, und unklar auch, welche Funktionen die KSZE bei der Vorbereitung bzw. Gestaltung des Stabilitätspaktes zu

---

5 *Zum Besuch der NATO-Delegation vom 11. März 1994 in Bern vgl. die Informationsnotiz des EDA und des EMD an den Bundesrat vom 1. März 1994,* dodis.ch/67393*, sowie den Wochentelex 11/94 vom 14. März 1994,* dodis.ch/68771*. Der beigeordnete Generalsekretär der NATO, Gebhardt von Moltke, traf sich im Juli 1994 zudem mit den Sicherheitspolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, vgl.* dodis.ch/68600*.*

6 *Der Bundesrat beschloss 1996 die Teilnahme der Schweiz an der PfP, vgl. das BR-Prot. Nr. 1594 vom 30. Oktober 1996,* dodis.ch/67069*.*

7 *Das* Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *wurde am 12. Juni 1994 in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 57,2% abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1254.*

8 *Zur schweizerischen Haltung zur künftigen Rolle der KSZE vgl. die vorbereitende Notiz des KSZE-Dienst der Politischen Abteilung III des EDA,* dodis.ch/69607*, sowie das Votum von Bundesrat Cotti am KSZE-Ministertreffen in Rom vom November 1993,* dodis.ch/65552*.*

übernehmen hat.[9] Die verbalen Bekenntnisse der US-Administration zugunsten der KSZE wirken stärker als ihre tatsächliche Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Konferenz.

3. Russland[10]

Wohl unter dem Eindruck der Kritik, welche aussenpolitische Vordenker in jüngster Zeit an Amerikas Russlandpolitik übten, betonten zwar sowohl Christopher als auch Talbott, wie bedeutend der Einbezug Russlands in gesamteuropäische Strukturen sei. Man darf dieses Land nicht beiseite schieben, sondern muss auf eine «friendly partnership relation» (Christopher) mit ihm hinarbeiten. Gleichzeitig machten sie aber auch klar, dass dieser Einbezug nicht unter Hintanstellung eigener Sicherheitsinteressen Westeuropas bzw. der USA erfolgen dürfe. Als «Preis» für diesen Einbezug Russlands nennt Talbott etwa

– die Respektierung der Souveränität seiner Nachbarstaaten durch Russland

– die Ausführung friedenserhaltender Massnahmen durch Russland unter den Ägiden der internationalen Staatengemeinschaft.[11]

4. Georgien

Nach amerikanischer Auffassung zeigt just der Fall Georgien, wie wichtig die institutionelle Einrahmung von internationalen Aktionen russischer Streitkräfte ist. Auch auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion dürfen friedenserhaltende Aktionen nicht von Russland allein durchgeführt werden. Im Konflikt um Abchasien befürworten die USA friedenserhaltende Massnahmen der UNO.[12] Ob sie selbst ein Kontingent stellen, ist eher zweifelhaft. Doch die Administration erwägt, sich wenigstens finanziell zu beteiligen (die Zustimmung des Kongresses vorbehalten). Voraussetzung für ein amerikanisches Engagement ist in jedem Fall eine Stabilisierung der Lage in Abchasien bzw. ein klarer Auftrag für «peacekeeping».

5. ex-Jugoslawien

Die jüngsten Entwicklungen um Sarajewo sowie die Pläne für die staatliche Neuordnung von Bosnien/Herzegowina haben dem State Department spürbaren Aufwind gebracht.[13] Es ist von einem «very important first step» (Christopher) und von einer «decisive action» (Talbott) die Rede. Zu den Faktoren, welche zur

---

9 *Zum «Stabilitätspakt für Europa» vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2469.

10 *Zur Politik der USA gegenüber Russland vgl. den Politischen Bericht Nr. 8 des Geschäftsträgers a. i. der schweizerischen Botschaft in Washington, Minister Jean-Claude Joseph, vom 18. Februar 1994,* dodis.ch/70170.

11 *Vgl. dazu auch DDS 1993, Dok. 56,* dodis.ch/61424.

12 *Für eine Einschätzung der Lage im Abchasienkonflikt vgl. das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Paris und Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für Georgien, Edouard Brunner, an Bundesrat Cotti vom 16. März 1994,* dodis.ch/69540. *Vgl. auch die Zusammenstellung* dodis.ch/T2317.

13 *Am 17. März 1994 wurde unter Vermittlung der UNO zwischen der bosnischen Regierung und der bosnisch-serbischen Seite vereinbart, die Zufahrtstrassen zur belagerten Stadt Sarajevo für den Zivilverkehr zu öffnen. Am 18. März 1994 wurde das Washingtoner Abkommen zur Gründung der Bosnisch-Kroatischen Föderation in Bosnien und Herzegowina unterzeichnet, vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 14 von Botschafter Jagmetti,* dodis.ch/70168.

Trendwende beitrugen, zählt Christopher neben der Entschlossenheit der USA den Handlungswillen der NATO, eine gewisse Kriegsmüdigkeit in B/H sowie die Einflussmassnahmen der Russen auf die Serben. Bereits spricht er von langfristigen Wiederaufbauplänen in ex-Jugoslawien, an welchen er auch die Schweiz beteiligen möchte.[14]

Nüchterner fällt die Lagebeurteilung durch Sicherheitsberater A. Lake aus. Zwar sieht auch er «good progress». Das muslimisch-kroatische Abkommen wird aber nur von Dauer sein, wenn es gelingt, mit den Serben Bosnien-Herzegowinas zu einer Einigung über territoriale Zugeständnisse zu gelangen. Hier ist ein grosses Fragezeichen angebracht, wie übrigens auch bezüglich der staatlichen Zugehörigkeit der bosnischen Serben. Werden sie der muslimisch-kroatischen Föderation beitreten oder sich eher dem heutigen Jugoslawien (Serbien-Montenegro) anschliessen?[15]

6. Naher und Mittlerer Osten

6.1 Friedensprozess Naher Osten

Nach dem Massaker von Hebron ging es für die USA in erster Linie darum, die Fortsetzung des israelisch-palästinensischen Dialogs sicherzustellen, welchen die Wahnsinnstat ernsthaft gefährdet hatte.[16] Nur der Aufrechterhaltung des Dialogs zuliebe bissen die Amerikaner in den sauren Apfel, den ihnen die auf eine Verurteilung Israels abzielende Entschliessung des Sicherheitsrates beschert.[17] In den Vordergrund der Verhandlungen zwischen Israel und PLO ist inzwischen die Frage gerückt, welche Sicherheitsgarantien Israel bzw. die Staatengemeinschaft der palästinensischen Bevölkerung in den besetzten Gebieten geben kann.[18]

6.2 Iran

Washington zählt den Iran zu den grossen «trouble makers» (Lake) im Mittleren Osten.[19] Eine Änderung der amerikanischen Politik gegenüber Teheran ist nicht in Sicht. Im Vordergrund der Besorgnis stehen nicht die Störversuche Irans gegen den Friedensprozess zwischen Israel und Arabern. Bedrohlicher empfindet man in Washington die konventionelle und unkonventionelle Aufrüstung Irans, seine Unterstützung extremer politischer Kräfte sowie sein Hegemonialstreben in der Region des Persischen Golfes. Solange diese Politik der iranischen Herrscher nicht ändert, wird Amerika seine Bemühungen um die internationale Isolierung

---

14 *Zum Wiederaufbau in Ex-Jugoslawien vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2670.

15 *Zur Lage in Bosnien und Herzegowina vgl. die Notiz von Christoph Meier vom Politischen Sekretariat des EDA vom 18. April 1994,* dodis.ch/69668.

16 *Zum Massaker von Hebron und die Folgen auf den Friedensprozess vgl. den Politischen Bericht Nr. 3 des schweizerischen Botschafters in Tel Aviv, Gaspard Bodmer, vom 28. Februar 1994,* dodis.ch/69635. *Vgl. zudem die Zusammenstellung* Friedensprozess Naher Osten (1991–1995), dodis.ch/T2274.

17 *Vgl. die Resolution Nr. 904 des UNO-Sicherheitsrats vom 18. März 1994,* UN doc. S/RES/904.

18 *Vgl. dazu auch den Besuch des Vorsitzenden des PLO-Exekutivkomitees Jassir Arafat im Januar 1994 in Bern, DDS 1994, Dok. 5,* dodis.ch/65081.

19 *Zur US-amerikanischen Politik gegenüber dem Iran vgl. den Bericht des schweizerischen Botschafters in Teheran, Rudolf Weiersmüller, über dessen Konsultationen in Washington im Mai 1994,* dodis.ch/66423.

Irans nicht einstellen. Auf eine Spaltung zwischen den gemässigten und extremistischen Kräften im Iran selbst hinzuwirken, hat sich nach den Worten Lake's als illusionäres Vorgehen erwiesen.

Fazit

Man pflegt der Administration Clinton nachzusagen, dass ihr Denken und Handeln stark auf die Innenpolitik und weniger auf die Aussenpolitik ausgerichtet sei. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass man im State Department, im Sicherheitsrat und im Pentagon auf hoher und höchster Ebene Persönlichkeiten begegnet, die den «challenge» voll angenommen haben, welchen die einzigartige Stellung der USA im postkommunistischen Zeitalter mit sich bringt. Wenn der kurze Aufenthalt des EDA-Vorstehers allgemeine Schlüsse zulässt, so vielleicht die folgenden:

– Im Verhältnis USA–Europa bilden die NATO, die EU und Russland die zentralen Faktoren im aussenpolitischen Kalkül Washingtons.

– Die Politik der USA gegenüber Russland ist noch nicht konsolidiert. Es ist nicht ausgeschlossen, dass einer Phase des Vertrauensvorschusses zugunsten Russlands eine Phase der kritischen Kooperation folgen könnte. Dabei könnte für Washington entscheidend sein, wie weit es gelingt, zusammen mit Russland Konfliktherde einzudämmen. Das Beispiel Bosnien-Herzegowina gibt zu Optimismus, die Rolle Russlands im Nahen Osten zu Skepsis Anlass.

13

dodis.ch/68769

Notiz des Vizedirektors des Bundesamts für Energiewirtschaft des EVED[1]

INFORMELLE IEA-MINISTERTAGUNG VOM 20./21.3.94 IN INTERLAKEN ZUM THEMA «ENERGIE UND UMWELT»[2]

[Bern,] 28. März 1994

Ablauf der Tagung und Detailergebnisse

Session I: Arbeitsessen der Minister unter sich vom 20.3.94: «Overview of the Problem»

Bundesrat Adolf Ogi gab in seiner Einführung einen Überblick über die zu diskutierenden Themen. Es sei wichtig, dass die Energieminister sich zum Bereich Energie und Umwelt, und insbesondere zum Klimaproblem äusserten, dies gerade auch angesichts der Tatsache, dass am gleichen Tag das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderung in Kraft trat.[3]

In der engagierten Diskussion wurden für den Montag folgende *Themen* festgelegt:

– Rolle der IEA im Klimabereich
– Internationale Zusammenarbeit im Energiebereich
– Neue Technologien, Forschung und Entwicklung
– Marktwirtschaftliche Instrumente
– Verbrauchsstandards
– Zusammenarbeit und freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie
– Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedländern (v. a. Osteuropa und Entwicklungsländer).

Der Leiter der *Schweizer* Delegation, Direktor E. Kiener, betonte die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich. Eine internationale

1 CH-BAR#E8812#1998/341#207* (1). *Diese Notiz wurde von Hans-Luzius Schmid, Vizedirektor des Bundesamts für Energiewirtschaft (BEW) des EVED, verfasst. Die Notiz wurde der Informationsnotiz des EVED an den Bundesrat vom 29. März 1994 beigelegt, vgl.* dodis.ch/65261. *Der Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, informierte in der Sitzung vom 30. März 1994 mündlich über die Ergebnisse der Ministertagung, vgl. das Verhandlungsprotokoll der 11. Sitzung des Bundesrats,* CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3).

2 *Bundesrat Ogi, der die Ministertagung der Internationalen Energieagentur (IEA) in Paris im Juni 1993 präsidiert hatte, lud bei dieser Gelegenheit zur informellen Ministertagung in Interlaken ein, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1303 vom 30. Juni 1993,* dodis.ch/64246, *sowie die* Speaking Note *für Bundesrat Ogi für die Sitzung des Bundesrats vom 28. Februar 1994,* dodis.ch/69582, *in deren Beilage sich auch die Delegationsliste und das detaillierte Programm der Tagung befinden. Für die Vorbereitungsarbeiten vgl. die Notiz von Vizedirektor Schmid an Bundesrat Ogi vom 31. Januar 1994,* dodis.ch/69588. *Die schweizerische Delegation wurde vom Direktor des BEW, Eduard Kiener, geleitet, vgl. das BR-Prot. Nr. 512 vom 14. März 1994,* dodis.ch/67753.

3 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (1992), dodis.ch/T2074.

Konzertation von energiepolitischen Instrumenten, wie z. B. Energiesteuern oder Verbrauchsstandards für Geräte oder Motorfahrzeuge, sei notwendig, damit wir Handelshemmnisse und Konkurrenzverzerrungen vermeiden können.[4] Die IEA liefere für diese Abstimmung der Energiepolitik unter den westlichen Industrieländern die geeignete Plattform.

Session II: Plenumssitzung vom 21.3.94, 09.00–11.00: «Tackling the Problem»

Der Leiter der *amerikanischen Delegation,* ex-Senator Wirth, betonte in seiner Einleitung als Lead-off-Speaker die engen Verbindungen zwischen Energie und Umwelt: die wichtigsten Beiträge zur Erreichung der Klimaziele müssten von der Energieseite geliefert werden.

Im Vordergrund der Diskussion betreffend die Rolle der IEA standen die marktwirtschaftlichen Instrumente (Steuern, Abbau von Subventionen), die neuen Energietechnologien, die «joint implementation» (gemeinsame Projekte in Nichtmitgliedländern, in welchen wesentlich kostengünstigere Einsparpotentiale vorhanden sind als in den IEA-Ländern).

Die *Schweiz* vertrat die Meinung, dass eine vollständige Harmonisierung einer Energiesteuer unter den IEA-Ländern offensichtlich nicht möglich, ein gemeinsamer Rahmen aber erwünscht sei. Die Energieminister und damit die IEA müssten im Bereich Energie und Umwelt eine aktivere Rolle spielen.

Zusammenfassend hielt *Bundesrat Ogi* folgende Bereiche fest, in welchen die IEA eine verstärkte Rolle übernehmen soll:

– neue Energietechnologien
– joint implementation
– marktwirtschaftliche Instrumente, insbesondere Energiesteuern anstelle von direkten Steuern (tax-shift).

Die Exekutivdirektorin der IEA, *Frau Steeg,* betonte abschliessend die Wichtigkeit von Transparenz bei der Beurteilung von energiepolitischen Massnahmen. Deshalb seien weitere Untersuchungen nötig. Zur Prüfung von Energiesteuern, die als Ersatz von direkten Steuern eingeführt werden sollen, möchte sie das Gespräch mit Steuerexperten der Mitgliedländer aufnehmen.

Session III: Plenumssitzung vom 21.3.94, 11.00–12.30: «Market-Based Approaches»

Der *britische Energieminister,* T. Eggar, forderte in seiner Einführung als Lead-off-Speaker als wichtigstes marktwirtschaftliches Instrument Energiepreise, die die vollen Kosten (inkl. Umweltkosten) decken. Die Rio-Ziele[5] seien mit möglichst geringen Kosten zu erreichen («Least Cost Strategy»).

Wesentliche Diskussionselemente waren die Reduktion bestehender Energiesubventionen, Energiesteuern und neue Energietechnologien. Der niederländische Energieminister, Andriessen, sieht drei Stufen bei der Realisierung der

4 *Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Schweizerischen Handels- und Industrievereins «Vorort» zum Entwurf für ein Bundesgesetz über eine CO_2-Abgabe auf fossilen Energieträgern, DDS 1994, Dok. 41,* dodis.ch/68793, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2492.

5 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

Klimaziele: der Übergang von Kohle zu Gas bei der Stromerzeugung, die Wärmekraftkopplung und Verbrauchsstandards für Geräte und Motorfahrzeuge.

Der Vorsitzende[6] wies zusammenfassend auf die Notwendigkeit einer ausgewogenen Rolle von Markt und Regierungen und auf die unterschiedlichen Meinungen bezüglich einzelner Instrumente in den Mitgliedländern hin und nannte vier Bereiche für die weitere Zusammenarbeit der IEA:

– Verbrauchsvorschriften und Normen

– Energiepreise, welche die vollen Kosten, inkl. Umweltkosten decken, und Abbau von Energiesubventionen

– Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedländern (s. Session IV)

– Analyse von Kosten und Nutzen von energiepolitischen Massnahmen.

Session IV: Arbeitsessen der Minister unter sich vom 21.3.94, 13.00–15.00: «Partnership with Industry, Consumers, international»

Unwidersprochen blieben die beiden japanischen Vizeminister, Azuma (Aussenministerium) und Endo (MITI), welche einleitend eine verstärkte Zusammenarbeit mit Osteuropa und den Entwicklungsländern verlangten.

In der Diskussion wurden generell die Bedeutung der neuen Energietechnologien, die Notwendigkeit der Konzentration auf wichtige Produzenten- und Verbrauchsländer sowie der Erarbeitung von Standards und Kriterien für die Zusammenarbeit und für die Anrechnung von Hilfsleistungen in Nicht-Mitgliedländern hervorgehoben. Um glaubwürdig zu bleiben, müssten die IEA-Länder beispielgebend vorangehen. Bemängelt wurden die geringen Fortschritte bei der Energiecharta.[7] Diese sei zusammen mit der Preisreform für die Zusammenarbeit in Osteuropa von zentraler Bedeutung. In den Entwicklungsländern sei v. a. eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.[8]

Session V: «Summing up»

Minister Andriessen (NL) fasste die Tagung zusammen (Anhang).[9] Er betonte den Willen der Energieminister zur Zusammenarbeit im Klimabereich, die Notwendigkeit eines systematischen Vorgehens und der Transparenz sowie die verstärkte Rolle der IEA in den Bereichen neue Technologien, joint implementation, freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie, marktwirtschaftliche Instrumente (tax-shift, Abbau von Subventionen und Hindernissen, Anreize, kostendeckende Preise) sowie die Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedländern.

In seinem *Schlusswort* gab Bundesrat Adolf Ogi seiner Befriedigung über die erzielten Fortschritte bei der Beurteilung der Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich Ausdruck. Das IEA-Sekretariat werde die Ergebnisse der Tagung aufnehmen und zuhanden der nächsten formellen Ministertagung sorgfältig prüfen und konkretisieren.[10]

---

6 *Bundesrat Ogi.*

7 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Europäische Energiecharta, dodis.ch/T1980.

8 *Vgl. dazu bspw. DDS 1993, Dok. 33,* dodis.ch/64422.

9 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/68769.

10 *Vgl. dazu die Notiz von Vizedirektor Schmid an Bundesrat Ogi vom 21. Juni 1994,* dodis.ch/69586.

Pressekonferenz 21.3.94, 17.00

Anwesend waren ca. 10 Journalisten, v. a. Energiejournalisten der internationalen Presse; aus der Schweiz die Agenturen, die NZZ, der «Bund» und das Fernsehen.

Bundesrat Ogi wies einerseits auf die symbolische Bedeutung der Konferenz (zum ersten Mal informell, zum ersten Mal in der Schweiz, zum ersten Mal so intensiv zum Thema Energie und Umwelt) und auf die Resultate der Konferenz hin; andererseits auf die Bedeutung für die Schweiz als Bestätigung und Verstärkung unserer Energiepolitik und als Promotor der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich.

Frau Steeg betonte die Notwendigkeit der Transparenz, die Wichtigkeit des Marktes sowie die Zusammenarbeit im Bereich der neuen Technologien. Von grundlegender Bedeutung sei nach wie vor die Energieversorgungssicherheit für die IEA. Die verfolgte Energiepolitik müsse den 3 E (Energy Security, Economic Growth and Environmental Sustainability) Rechnung tragen.

Anhang: Summing-up Session (nicht offizielle Speaking Note von Minister Andriessen)[11]

11 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/68769.

14

dodis.ch/67549

Gespräche des Chefs der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Reimann, in Caracas, Santiago de Chile und Havanna[1]

BERICHT ÜBER MEINE LATEINAMERIKAREISE VOM 7. BIS ZUM 18. MÄRZ (VENEZUELA, CHILE UND KUBA)

Bern, 6. April 1994

Einleitung

Im Sinne einer Ergänzung der Reise von Staatssekretär Kellenberger nach Argentinien[2] und Brasilien[3] schloss ich in meine Reise nach Santiago de Chile, wo ich die schweizerische Delegation anlässlich der Amtseinsetzung des neuen chilenischen Präsidenten Eduardo Frei anführte, Besuche in Venezuela und Kuba ein.[4]

An allen Orten ergab sich neben politischen Kontakten die Gelegenheit, Anliegen der schweizerischen Wirtschaft zu unterstützen und Kontakte mit der Schweizerkolonie (soweit vorhanden) aufzunehmen.

Herr und Frau Botschafter E. Iten (Caracas), Herr und Frau Botschafter J. Freymond (Santiago de Chile) und Herr Botschafter H. Borner (Havanna) sowie die Mitarbeiter dieser Botschaften haben entscheidend zu Gehalt und reibungsloser Durchführung der Besuche beigetragen. Ihnen allen danke ich herzlich.

Venezuela, 7.–9. März

Caldera, der in der Vergangenheit schon einmal venezolanischer Präsident gewesen war, wurde bekanntlich wiederum zum Präsidenten gewählt. Seine Regierung ist seit Februar 1994 im Amt. Ihre Aufgabe, Venezuela aus den grossen wirtschaftlichen Schwierigkeiten herauszuführen und den politischen Dialog neu zu beleben, ist sehr schwierig.[5] Die Schweiz ist, insbesondere wirtschaftlich als dritter

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#1907* (B.15.21). *Diese Notiz wurde vom Chef der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Heinrich Reimann, verfasst und unterzeichnet und richtete sich an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti. Kopien gingen an der Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Jakob Kellenberger, sowie an die Direktion für internationale Organisationen (DIO), die Direktion für Völkerrecht, die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD und an die schweizerischen Botschaften in Caracas, Santiago de Chile und Havanna.*

2 *Zur Reise von Staatssekretär Kellenberger nach Argentinien vom 21. bis 23. März 1994 vgl. das Fernschreiben von Urs Ziswiler von der schweizerischen Botschaft in Buenos Aires vom 25. März 1994,* dodis.ch/68465.

3 *Zur Reise von Staatssekretär Kellenberger nach Brasilien vom 25. März 1994 vgl. den Wochentelex 14/94 vom 4. April 1994,* dodis.ch/68083.

4 *Zur Amtseinsetzung des neuen chilenischen Präsidenten Eduardo Frei vgl. den Wochentelex 12/94 vom 21. März 1994,* dodis.ch/67830, *Punkt 2.*

5 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 7 des schweizerischen Botschafters in Caracas, Ernst Iten, vom 28. September 1994,* dodis.ch/67931.

Investor, ein wichtiger Partner.[6] Es war deshalb angezeigt, mit einem Besuch ein Zeichen zu setzen. Auf der schweizerischen Residenz fand somit folgerichtig ein Abendessen statt, an dem Vertreter der schweizerischen Wirtschaft und der Kolonie mit dem venezuelanischen Vizeaussenminister[7] zusammentrafen, mit dem ich zuvor Gespräche über die politische Zusammenarbeit geführt und dabei namentlich auch, im Rahmen der multilateralen Diplomatie, für den Standort Genf geworben hatte. (Sekretariate der Umweltschutzinterventionen, Internationales Büro für Erziehungsfragen).[8]

Auch Wirtschaftsfragen wurden eingehend besprochen (s. beiliegende zwei Notizen in Telexform).[9]

Chile, 9.–14. März

Der 10. März war vornehmlich den Treffen mit dem designierten Verteidigungsminister,[10] dem designierten Wirtschaftsminister[11] sowie mit dem Vizeaussenminister[12] gewidmet. Mit dem neuen Finanzminister[13] und dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofes[14] fanden Treffen am 12. März statt.

Es war dies die ideale Gelegenheit, Chile für die multilaterale Zusammenarbeit und für die Stimulierung der bilateralen Beziehungen zu gewinnen, umso mehr, als wir dabei auf offene Ohren stiessen (die einzelnen Punkte sind in den fünf beiliegenden Notizen und einem Beitrag zum Wochentelex abgehandelt).[15] Insbesondere bot sich auch Gelegenheit, zugunsten der ESO (European Southern Observatory) zu intervenieren, deren Vorsitz gegenwärtig die Schweiz führt (Peter Creola in unserem Departement).[16]

Die feierliche Amtseinsetzung von Präsident Eduardo Frei, dessen Vater schon chilenischer Präsident gewesen war, fand am 11. März im Parlament statt, das in Valparaiso am Atlantik tagte. Die Fahrt dorthin benutzte ich zu einem anschliessenden Mittagessen mit der dortigen Schweizerkolonie, nachdem ich Vertreter

6 *Zu den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit Venezuela vgl. die Notiz des BAWI vom Februar 1994,* dodis.ch/69080.

7 *Roy Chaderton. Vgl. dazu das Fernschreiben von Botschafter Iten an Staatssekretär Kellenberger vom 9. März 1994,* dodis.ch/69045.

8 *Zur Frage des Standorts Genf als Sitz für UNO-Sekretariate im Umweltbereich vgl. das Rundschreiben des Direktors der DIO, Botschafter François Nordmann, vom 6. Oktober 1994,* dodis.ch/68339, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1849.

9 *Vgl.* dodis.ch/69045 *sowie das Fernschreiben von Botschafter Reimann an Botschafter Iten vom 12. März 1994,* CH-BAR#E2200.123#1998/394#27* (101.1).

10 *Edmundo Pérez Yoma.*

11 *Álvaro García Hurtado.*

12 *José Miguel Insulza.*

13 *Eduardo Aninat.*

14 *Marcos Aburto.*

15 *Für die Notizen der schweizerischen Botschaft in Santiago über die Gespräche von Botschafter Reimann vom 15. März 1994 vgl.* dodis.ch/69082. *Für das Gespräch mit dem Präsidenten des Gerichtshofs, Marcos Aburto, vgl.* dodis.ch/69083. *Für den Wochentelex 12/94 vom 21. März 1994 vgl.* dodis.ch/67830.

16 *Vgl. dazu das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Santiago, Bernard Freymond, an die DIO vom 25. Januar 1994,* dodis.ch/69125.

der Wirtschaft und der Kolonie in Santiago schon am Vortage auf der schweizerischen Residenz zu Mittag getroffen hatte.

Die eigentliche Feier und der Empfang beim neuen Staatspräsidenten, dem ich dabei die Grussbotschaft des Bundesrates überbringen konnte, fand am 11. März statt. Am 12. März folgten das Te Deum in der Kathedrale, der Empfang beim Bürgermeister[17] und ein weiterer Empfang durch den Staatspräsidenten. Die Betreuung durch das chilenische Aussenministerium war vorbildlich. Der mir jeweils zugewiesene Platz anlässlich der Feierlichkeiten war praktisch der eines Ministers.

Unter dem Präsident Aylwin, dem Vorgänger des neuen Präsidenten, hat Chile einen verheissungsvollen Weg eingeschlagen in Richtung innerer Frieden, Abbau der Armut und Partnerschaft. Nicht dass die jüngste Geschichte vergessen wäre, aber aufgebaut wird jetzt auf Gemeinsamkeiten, die verbinden. Wenn sich noch ein wirtschaftlicher Aufschwung dazugesellt, den zu erreichen Präsident Frei alles daran setzen wird, so wird Chile zu einem der wenigen Länder der Welt gehören, die eine rechtsstaatliche Demokratie erreicht und gleichzeitig das allgemeine Wohl auch wirtschaftlich in Stabilität gefördert haben werden.[18]

Kuba, 14.–18. März

Gerade die gegenteilige Entwicklung ist derzeit auf Kuba zu beobachten. Die politischen Spannungen wachsen und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten vergrössern sich, worüber auch ein Programm der Öffnung zugunsten ausländischer Investoren und Geschäftsleute nicht hinwegtäuschen kann.[19]

Meine Kontakte und Gespräche waren sehr vielseitig. Neben Treffen mit Ministern aus dem Finanz- und Wirtschaftsbereich[20] sowie der stellvertretenden Aussenministerin[21] unterhielt ich mich auf der Residenz je auch mit einem prominenten Dissidenten und dem Erzbischof von Havanna.[22] Darüber hinaus hielt ich einen Vortrag vor dem kubanischen Institut für internationale Beziehungen, in dem die Menschenrechte an prominenter Stelle figurierten, und liess mich vom Stadthistoriker von Havanna[23] auch in Strassen führen, die nicht zu den Vorzeigeorten der Stadt gehören. In die kubanische politische Realität wurde ich bei meiner Ankunft vom spanischen Botschafter in Kuba[24] auf unserer Residenz eingeführt.

Ein Ausflug in die Provinz und ein Konzert rundeten diesen Besuch ab, in dessen Verlauf ich so in kurzer Zeit verschiedenste Facetten der kubanischen Wirklichkeit gesehen habe (vgl. die einzelnen sechs Berichte in der Beilage).[25]

---

17 *Jaime Ravinet.*

18 *Für einen Überblick zum Übergang von der Diktatur zur Demokratie in Chile vgl. den Politischen Bericht Nr. 1 des schweizerischen Botschafters in Santiago, Sven Meili, vom 18. Januar 1990,* dodis.ch/54694.

19 *Vgl. dazu die Notiz von Aldo de Luca von der Politischen Abteilung II des EDA vom 6. Januar 1994,* dodis.ch/69100.

20 *José L. Rodriguez bzw. Orlando Hernandez.*

21 *Vizeaussenministerin Isabel Allende reiste im Sommer 1994 in die Schweiz, vgl. dazu die Notiz der Politischen Abteilung II vom 7. Juli 1994,* dodis.ch/68891.

22 *Vladimiro Roca bzw. Jaime Ortega. Für das Treffen mit Roca vgl.* dodis.ch/69101.

23 *Eusebio Leal Spengler.*

24 *José A. San Gil Augustín.*

25 *Für alle Gespräche von Botschafter Reimann in Kuba vgl. das Dossier* CH-BAR#E2200.176#2004/177#16* (331.1).

Keiner der offiziellen Ansprechspartner wagte es, das entscheidende Thema der Notwendigkeit einer politischen Reform zu berühren. Auch die in Bern mit Aussenminister Robaina begonnene Diskussion über die Menschenrechte konnte nicht mehr weitergeführt werden.[26]

Dieses Zurückstecken von kubanischer Seite ist enttäuschend, hoffentlich aber nicht definitiver Art.

Umso eifriger wurde über den Abschluss eines Investitionsschutzabkommens und eines Doppelbesteuerungsabkommens mit der Schweiz diskutiert sowie dargelegt, welche Möglichkeiten sich jetzt schweizerischen Investoren und Geschäftsleuten in Kuba bieten.[27]

Damit war es den kubanischen Behörden nicht möglich, meinen Besuch propagandistisch auszuwerten. Hingegen haben sie verstanden, dass wir an einem echten Dialog nach wie vor interessiert sind und auch in dieser Hinsicht, sollte es dazu kommen, als seriöser Vermittler auftreten könnten. Vorläufig werden wir aber diesbezüglich nicht benötigt.

---

26 *Am 8. Januar 1994 trafen sich der kubanische Aussenminister, Roberto González Robaina, und Staatssekretär Kellenberger in Bern, vgl. dazu die Notiz von Aldo de Luca von der Politischen Abteilung II,* dodis.ch/65495. *Zur Menschenrechtslage in Kuba vgl. die Notiz des stv. Chefs der Sektion Menschenrechte des EDA, Jean-Pierre Villard, vom 23. Februar 1994,* dodis.ch/69102.

27 *Zum Investitionsschutzabkommen mit Kuba vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Havanna, Harald Borner, an die Sektion Lateinamerikanische Entwicklungsländer des BAWI vom 23. März 1994,* dodis.ch/69103. *Für das* Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kuba über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen *vom 28. Juni 1996 vgl. AS, 1999, S. 2135–2141. Ein Doppelbesteuerungsabkommen wurde vorerst nicht abgeschlossen.*

15

dodis.ch/65197

Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 29. März 1994[1]

7.2 DIE LAGE IM EHEMALIGEN JUGOSLAWIEN; INSBES. IN KOSOVO

Vertraulich Bern, 6. April 1994

Präsident: Es handelt sich um ein Thema von grosser Wichtigkeit. Die Entwicklung ist völlig offen. Seitdem die UNO den Mut gehabt hat, limitiert militärisch einzugreifen, ist eine Änderung erfolgt.[2]

Bundesrat Koller: Der Bundesrat ging immer davon aus, dass so lange und so weit als möglich Hilfe vor Ort gewährt werden soll, dass aber, wenn dies nicht mehr ausreicht, auch gezielte Aufnahmeaktionen realisiert werden sollen. Bis jetzt hat die Schweiz über 90 Millionen Franken vor Ort ausgegeben.[3] Im Sinne der subsidiären Aufnahmeaktionen wurden 14 000 Menschen in unserem Land aufgenommen. Insgesamt befinden sich etwa 80 000 weitere Personen aus den Kriegsgebieten bei uns.[4]

Ein besonderes Problem stellt Kosovo dar. Mir war immer klar, dass wir uns, wenn der Bürgerkrieg auf Kosovo übergreift, in bezug auf die Flüchtlingspolitik in der Situation der ausserordentlichen Lage befinden würden, und zwar sehr plötz-

1 CH-BAR#E1050.37#2000/82#31*(3). *Dieses Teilprotokoll 4 ist ein Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) vom 28.–29. März 1994, die von Nationalrat Ernst Mühlemann präsidiert wurde, vgl.* dodis.ch/67323. *Für die Besprechung des hier edierten Traktandums nahmen nebst den Kommissionsmitgliedern u. a. die Vorsteher des EDA und des EJPD, die Bundesräte Flavio Cotti und Arnold Koller, der Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) des EJPD, Urs Scheidegger, sowie der Vizedirektor des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD, Minister Rudolf Ramsauer, teil. Für die vollständige Liste der anwesenden Kommissionsmitglieder und der weiteren Sitzungsteilnehmer vgl. das Faksimile* dodis.ch/64743. *Verantwortlich für das Protokoll waren Alfred Aebi und Maria Anna Hutter vom Kommissionssekretariat.*

2 *Zur Durchsetzung des vom UNO-Sicherheitsrat auferlegten Flugverbots über Bosnien und Herzegowina verübte die NATO ab Frühjahr 1994 Luftangriffe auf bosnisch-serbische Kampfflugzeuge und später auch auf Bodenziele. Vgl. auch DDS 1994, Dok. 12,* dodis.ch/68979, *Punkt 5, sowie die Notiz von Christoph Meier vom Politischen Sekretariat des EDA vom 18. April 1994,* dodis.ch/69668.

3 *Vgl. dazu das Aide-mémoire des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland, Charles Raedersdorf, vom 16. März 1994,* dodis.ch/69713. *Vgl. auch DDS 1993, Dok. 46,* dodis.ch/65096, *Punkt 4.*

4 *Anfang März 1994 unternahm das BFF eine Dienstreise nach Zagreb und Sarajevo, um vor Ort die Bedürfnisse nach einer Aufnahme von Kriegsvertriebenen durch die Schweiz abzuklären, vgl.* dodis.ch/65201. *Am 30. März 1994 beschloss der Bundesrat die* Weiterführung der Aufenthaltsregelung für Staatsangehörige von Bosnien-Herzegowina *im Sinne einer gruppenweise vorläufigen Aufnahme, vgl. das BR-Prot. Nr. 581,* dodis.ch/67762; *am 20. April 1994 beschloss er die* Weiterführung der Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus dem ehemaligen Jugoslawien, *vgl. das BR-Prot. Nr. 658,* dodis.ch/65200.

lich. Wir haben deshalb die diesbezüglich notwendigen Planungen realisiert.[5] In unserem Land gibt es schätzungsweise 80 000 Kosovo-Albaner, die im Kriegsfalle zweifellos ihre Angehörigen hierher bringen würden.

Seit uns Mazedonien im letzten Oktober die Transitvereinbarung gekündigt hat, befinden wir uns in der technischen Unmöglichkeit, zwangsweise Rückführungen zu realisieren.[6] Wir sind aber nach wie vor der Meinung, dass die Menschenrechtssituation in Kosovo zwar nicht befriedigend und zum Teil sogar schlecht ist, dass aber nicht von einer generellen, systematischen Verfolgung aller albanischstämmiger Menschen gesprochen werden kann.[7] In dieser Lagebeurteilung sind wir kongruent mit der Europäischen Menschenrechtskommission, die im letzten Herbst aufgrund einer Beschwerde eines Kosovo-Albaners in der Schweiz klar sagte, dass es in bezug auf Artikel 3 der Menschenrechtskonvention nicht genüge, sich auf eine generell schlechte Lage zu berufen, sondern dass das Non-Refoulement eine individuelle, konkrete Gefährdung voraussetze.[8] Der gleichen Meinung ist auch das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge, das uns schriftlich bestätigte, dass wir an den sorgfältigen Einzelprüfungsverfahren festhalten dürfen.[9]

1993 gab es in der Schweiz etwa 5000 Asylgesuche aus dem Kosovo. 7 Prozent wurden als Flüchtlinge anerkannt. Etwa 1500 Menschen wurden vorläufig aufgenommen, weil eine Rückführung nicht zumutbar schien.[10] De facto haben also etwa 40 Prozent der Asylsuchenden aus dem Kosovo ein dauerndes oder vorläufiges Bleiberecht bei uns. Zur Zeit sind wir daran, andere Rückführungswege als diejenigen über Mazedonien zu eruieren.[11]

---

5 *Vgl. dazu den* Schlussbericht über ausserordentliche Massnahmen im Flüchtlingsbereich *vom 30. Juni 1993,* dodis.ch/61337, *sowie die* Planungsgrundlage des EJPD für die Aufnahme und Betreuung von Personen, die als Folge von kriegerischen Ereignissen in Kosovo in grosser Zahl Schutz in der Schweiz suchen könnten *vom 3. Dezember 1993,* dodis.ch/64806.

6 *Vgl. die Protokolle der interdepartementalen Sitzungen vom 21. Oktober und vom 1. November 1993 betreffend Durchbeförderungsvereinbarung mit Mazedonien,* dodis.ch/67066 *bzw.* dodis.ch/64803. *Vgl. ferner DDS 1993, Dok. 22,* dodis.ch/65017, *sowie die die Zusammenstellung* dodis.ch/C2462. *Unter der Leitung von BFF-Direktor Scheidegger verhandelte die Schweiz gemeinsam mit Deutschland, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden und später auch Dänemark am 17. Januar in Skopje, am 11. März in Wien und am 6./7. April 1994 wiederum in Skopje weiter mit den mazedonischen Behörden über die Rückführung von Kosovo-Albanern via Skopje, vgl.* dodis.ch/64805, dodis.ch/70298 *und* dodis.ch/69130.

7 *Vgl. dazu die Notiz von Toni Bühler, stv. Chef der Sektion Länderinformationen und Lageanalysen des BFF, vom Oktober 1994,* dodis.ch/69040, *sowie den Bericht von Michael Winzap von der schweizerischen Botschaft in Belgrad vom 4. November 1994 über seine Dienstreise nach Sandžak und Kosovo,* dodis.ch/69039.

8 *Entscheid der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 30. Juni 1993, EKMR 21958/93. Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E4280A#2016/158#897* (0863.21.1.1).

9 *Vgl. das Schreiben des UNHCR-Regionaldirektors John Horekens an BFF-Direktor Scheidegger vom 1. Februar 1994,* dodis.ch/69712.

10 *Vgl. dazu den Presserohstoff des EJPD vom 12. Januar 1994,* dodis.ch/67010.

11 *So reiste Mitte April 1994 eine Delegation des BFF nach Bulgarien zur Regelung technischer Fragen einer zwangsweisen Rückführung von sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Staatsangehörigen von Restjugoslawien via Sofia nach Pristina, vgl.* dodis.ch/69133. *Mitte Mai 1994 verhandelten BFF-Direktor Scheidegger und der Koordinator für internationale Flüchtlingespolitik des EDA, Botschafter Jacques Rial, mit den jugoslawischen Behörden in Belgrad über die Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden aus Kosovo, vgl.* dodis.ch/68149 *und* dodis.ch/64804.

Loeb: Die Menschenrechtssituation in Kosovo ist beängstigend. Die Kosovo-Albaner werden systematisch benachteiligt. Ich danke Ihnen, Herr Bundesrat, dass während der Wintermonate keine Ausschaffungen vorgenommen wurden. Besondere Beachtung verdient die Frage der Dienstverweigerer. Junge Männer, die zurückkehren, werden sofort zur serbischen Armee eingezogen. Wenn Rückführungen über serbisches Gebiet führen, besteht die Gefahr, dass schon dort Menschenrechtsverletzungen geschehen. Die Schweiz sollte darauf hin wirken, dass die KSZE eine Lagebeurteilung vornimmt, auf die sich die europäischen Länder dann abstützen können.

Bäumlin: In der Schweiz wird aus Angst vor der grossen Zahl bezüglich der Kosovo-Albaner eine zögerliche Flüchtlingspolitik betrieben. In einem Brief vom 8. März 1994 an Frau Ogata (siehe Anhang) schreibt Miroslav Milosevic, Berater bei der ständigen jugoslawischen Mission bei den Vereinten Nationen in Genf, man habe den Medien entnommen, dass die Bundesrepublik Deutschland 200 000 Menschen unter Zwang nach Serbien-Montenegro – also auch nach Kosovo – ausschaffen wolle.[12] Dies sei nicht akzeptabel, man habe bereits genügend Flüchtlinge und humanitäre Probleme, es sollten deshalb in Rumänien Camps für diese Menschen erstellt werden. – Das Problem stellt sich, dass Leuten, die aus Gebieten kommen, in denen nicht offener Krieg herrscht, nicht geholfen werden kann. In einem gewissen Sinne werden die Kosovo-Albaner dafür bestraft, dass sie in ihrem Land friedliche Lösungen anstreben. Es müssen neue Wege gefunden werden, auch für den Kosovo. Besonders gefährdet sind Familien und Dienstverweigerer. Ich höre von unseren Behörden, dass Dienstverweigerer nicht zurückgeschickt würden, aber es folgt immer der Nachsatz, dass sie beweisen müssen, dass sie Dienstverweigerer sind. Dies ist für die Betroffenen aber sehr schwierig. De facto sind alle 18- bis 25-Jährigen Dienstverweigerer, da sie von der Strasse weg in die Kaserne verfrachtet werden können. Es kommt auch vor, dass junge Leute unter der Beschuldigung, Waffen zu besitzen, festgenommen werden. Bedingung für ihre Freilassung ist, dass diese Waffen abgegeben werden. Dies zwingt die Angehörigen, auf dem Schwarzmarkt Waffen zu kaufen, um ihre Kinder auszulösen. Für junge Männer kann die zwangsweise Rückschaffung keine Lösung sein, sie müssen schwarz über die Grenze, um nicht bereits dort festgehalten zu werden, und sich zuhause dauernd verstecken. Die heutige Situation schafft eine neue «Lost generation», eine Generation, die in ihrer Jugend nichts anderes gekannt hat als strukturelle und offene Gewalt und keine andere Perspektive sieht, als sich den Warlords anzuschliessen. Es ist deshalb wichtig, die jungen Menschen, die bei uns sind, «rückkehrfähig» zu

---

Mit Ungarn, Bulgarien und Rumänien wurden Rückübernahmeabkommen ausgehandelt: Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Ungarn über die Übernahme und Übergabe von Personen an der Staatsgrenze *vom 4. Februar 1994, AS, 1995, S. 3958–3967, vgl. auch das BR-Prot. Nr. 117 vom 26. Januar 1994,* dodis.ch/67559; Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Bulgarien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt *vom 18. Juli 1994, AS, 1994, 1852–1861, vgl. auch das BR-Prot. Nr. 1029 vom 6. Juni 1994,* dodis.ch/67614; *bzw.* Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung von Rumänien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt *vom 9. Februar 1996, AS, 1998, S. 712–726, vgl. auch das BR-Prot. Nr. 1646 vom 18. Oktober 1995,* dodis.ch/69971.

12 *Für das Schreiben an die UNO-Hochkommissarin für Flüchtlinge, Sadako Ogata, vgl. das Faksimile* dodis.ch/65197.

machen.[13] Es muss eine Rückkehr in Sicherheit und Würde sein. Es ist geradezu absurd, grosse Anstrengungen allein in die Ausschaffungswegfindung zu stecken. Das Hauptproblem ist das Ziel des Weges. Ich spreche nicht von einem generellen Ausschaffungsstopp. Eine HEKS-Delegation hat Möglichkeiten ausgemacht, wie Familien nach Hause zurückkehren können und dort unterstützt werden können.[14] Es bleibt aber das Problem der Dienstverweigerer.

Ich möchte das Executive agreement mit Mazedonien, das einmal bestanden hat, und dasjenige mit Bulgarien einsehen.[15] Die Frage stellt sich, wie mit politisch so instabilen Ländern wie Bulgarien Abkommen über den Rücktransport von Menschen in ein Krisengebiet getroffen werden können.

Es müssen politische Befriedungswege gefunden werden. Dies umfasst z. B. Aufbauhilfe in den Minderheitengebieten in Serbien-Montenegro. Vorher braucht es aber politische Befriedung. Als Erstes muss deshalb durch die UNO oder die KSZE eine unabhängige Beobachtung installiert werden können. Im Falle der KSZE ist dies natürlich sehr schwierig, da Serbien ja ausgeschlossen worden ist. Aber auch die Europäische Union könnte diese Aufgabe übernehmen. So bald wie möglich muss im gesamten Balkan die Aufbauhilfe einsetzen. Es ist zu anerkennen, dass die Schweiz bereits einen grossen Einsatz geleistet hat.[16] Es braucht aber noch mehr. Die Schweiz muss sich auch dort einsetzen, wo die «ethnischen Säuberungen» im Stillen und ohne sichtbaren Krieg stattfinden.

M. Ruffy: J'ai déjà exprimé ma désapprobation, pour ne pas dire ma colère sur ce qui s'est passé au Kosovo.[17]

M. Koller a cité Mme Ogata et d'éminents juristes du Conseil de l'Europe. Tous les renseignements que j'ai, fournis par des Kosovars habitant au Kosovo et par des organisations humanitaires contredisent ce que dit Mme Ogata.[18] Nous avons affaire à une politique systématique, pratiquée par les Serbes, qui consiste à mettre à genoux les Albanais. Un professeur d'université a l'interdiction d'enseigner, les instituteurs et les enseignants de degré secondaire ne peuvent plus donner leurs cours en albanais: on commence par la culture et on finit physiquement par éliminer les gens. C'est le cas aujourd'hui au Kosovo, je peux malheureusement le dire avec certitude.

N'ayant pas pu obtenir de visa, je n'ai pas pu entrer au Kosovo, mais j'en ai fait le tour et je sais comment se passent les transferts entre l'intérieur et l'extérieur.

---

13 *Für das* Rückkehrkonzept *des BFF vom Februar 1993 vgl.* dodis.ch/69214. *Zu den Rückkehrhilfeprojekten für abgewiesene Asylsuchende vgl. DDS 1994, Dok. 30,* dodis.ch/68621.

14 *Zu den Projekten des Hilfswerks der Evangelischen Kirchen der Schweiz im ehemaligen Jugoslawien vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2023A#2003/421#1841* (o.222.Youg) *und* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#1490* (o.222.Jugoslawien.03).

15 *Für die im Mai 1993 ausgehandelte Durchbeförderungsvereinbarung mit Mazedonien vgl.* dodis.ch/64464 *und* dodis.ch/64407. *Für die Besprechungen mit Bulgarien im Oktober 1993 und im April 1994 vgl.* dodis.ch/64995 *und* dodis.ch/69133.

16 *Zur schweizerischen Wiederaufbauhilfe in den jugoslawischen Nachfolgestaaten vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2670.

17 *Cf. l'intervention du Conseiller national Victor Ruffy pendant la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) du 2 novembre 1993,* dodis.ch/64378, *point 5.1, p. 11 f.*

18 *Cf. par exemple le rapport du voyage d'une délégation de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés au Kosovo en janvier 1995,* dodis.ch/68240.

C'est ce qui me fait dire que la politique que nous pratiquons aujourd'hui en Suisse est humanitairement et politiquement indéfendable. Quand on conduit des Kosovars aux frontières du Kosovo, à un moment donné, on entre en discussion avec les Serbes. La Suisse paie des douaniers pour contrôler le respect de l'embargo sur les marchandises[19] et paie des gens pour acheminer des Kosovars dont on sait quel sera le sort. Il y a quelque chose d'indécent que je ne pourrai jamais défendre.

M. Scheidegger était surpris que la Macédoine rompe le contrat d'acheminement, mais il y a peut-être 40 à 50% de Macédoniens qui sont d'origine albanaise. Rendez vous compte de ce que politiquement on exigeait de ce gouvernement, qui est dans une situation d'équilibre précaire, à savoir prêter la main à une politique condamnable sur le plan humanitaire pour une population directement parente de la moitié de celle de la Macédoine!

Si la Suisse va maintenant négocier ce contrat avec la Bulgarie dont on connaît aussi l'instabilité, je me demande si on n'est pas en train d'enflammer les Balkans. Si vous demandez à la Hongrie de reprendre ce contrat, quelle sera la position des Albanais vis-à-vis des Hongrois quand ils sauront qu'ils l'ont accepté? Quels seront les sentiments des Bulgares s'ils refusent ce travail vis-à-vis des Hongrois et vice versa?

J'ai été indigné de savoir que, lors du premier voyage depuis très longtemps d'un ministre des Affaires étrangères suisse, M. Cotti, dans les Balkans, M. Walpen se trouvait dans le même avion pour aller négocier ce contrat.[20] On ne discute pas d'échange diplomatique avec un pays et en même temps d'un contrat portant sur l'acheminement des Kosovars par les Bulgares parce que les Macédoniens y ont renoncé. Je n'arrive plus à vous suivre.

On est en train de préparer une génération désespérée. Les jeunes Suisses sont eux aussi désespérés vis-à-vis de ce que l'on fait. Vous avez articulé des chiffres. En 1970, on parlait d'une Suisse de 11 millions d'habitants pour l'an 2000 et on faisait des plans. On est 6 millions, on s'est replié. Alors 5 000 Kosovars, pour une période qui serait celle du règlement du conflit en ex-Yougoslavie, ça n'est pas insupportable pour notre population. Je suis surpris que le Conseil fédéral ne trouve pas les arguments d'une position offensive.

Bundesrat Koller: Für die Refraktäre und Dienstverweigerer haben wir von Anfang an eine grosszügige Lösung getroffen. Sie werden nicht zurückgeschickt. Aber sie müssen glaubhaft machen, dass sie es sind.[21] Es muss aber auch gesagt werden, dass auf diesem Gebiete viel gefälscht und gelogen wird. Wir verfügen über einen vollausgebauten rechtstaatlichen Apparat, um diese Fragen zu prüfen. Die Fälle werden von den Diensten von Herrn Scheidegger geprüft, und die Entscheide können an die unabhängige Rekurskommission weitergezogen werden.

---

19 *Pour la participation suisse aux missions communes de la conférence sur la Yougoslavie et de la CSCE pour la surveillance des sanctions de l'ONU contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), cf. la compilation* dodis.ch/C2561.

20 *Pour la visite du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, en Roumanie et Bulgarie du 24 au 26 octobre 1993, cf. DDS 1993, doc. 52,* dodis.ch/64159. *Le 26 octobre 1993, le Secrétaire général du DFJP, Armin Walpen, discute à Sofia de* «la possiblité de faire passer les Albanais du Kosovo qui sont refoulés dans leur pays à travers le territoire bulgare»*, cf.* dodis.ch/64995.

21 *Vgl. dazu das Themenpapier* Deserteure und Refraktäre aus Ex-Jugoslawien *des stv. Sektionschefs Bühler vom August 1994,* dodis.ch/69134.

Ein Monitoring durch ein internationales Organ wäre uns sehr dienlich, es ist aber bisher nicht realisierbar gewesen. Den Vorwurf der zögerlichen Aufnahmepolitik muss ich kategorisch zurückweisen. In Europa haben vier Länder 90 Prozent aller Kriegsvertriebenen des Ex-Jugoslawien-Konfliktes aufgenommen: Schweden, Deutschland, Österreich und die Schweiz.[22] Wenn man sich um eine bessere internationale Konzertation bemüht, so weigern sich die übrigen europäischen Staaten strikte, auf die Frage von möglichen Verteilschlüsseln im Rahmen der Aufnahmeaktionen überhaupt nur einzutreten. Als Begründung wird vorgeschoben, dass damit aktiv zu den «ethnischen Säuberungen» beigetragen würde.

(Zu Herrn Ruffy) Wir wissen auch, dass die Lage schwierig ist. Aber was gibt es für Alternativen? Schweden z. B. hatte im Jahre 1992 den Ruf, besonders grosszügig zu sein. Dies hatte zur Folge, dass plötzlich 80 000 Flüchtlinge im Lande waren und dass Schweden heute mit Methoden Rückführungen vornehmen muss, die ich nie zulassen würde. Dies zeigt, dass ein einzelnes Land mit seiner Aufnahmepolitik nicht weit über die anderen hinausgehen kann. Wir können und wollen jene Verpflichtungen einhalten, die uns die Genfer Flüchtlingskonvention übertragen hat, und wir tun dies in Übereinstimmung mit der UNO-Hochkommissarin für Flüchtlinge und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Aber das Kosovo-Problem kann die Schweiz allein nicht lösen. Deshalb müssen wir, so ungern wir dies tun, nachdem der Weg über Mazedonien versperrt ist, andere Wege suchen. Auch das erfolgt in voller Übereinstimmung mit der internationalen Völkergemeinschaft. An den letzten Konferenzen waren sich alle Staaten, auch die Oststaaten, klar, dass es darum gehen muss, dass diejenigen Menschen, die keine Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention sind, in ihren Ländern bleiben.[23] Dies liegt im Interesse der Herkunfts- und der Zielländer. Es bestand Konsens, dass solche bi- und multilateralen Rückführungs- und Durchführungsabkommen adäquate Mittel sind, um die riesigen Probleme zu lösen.

Wir werden auch weiterhin Aufnahmen realisieren, wenn wir entsprechende Begehren vom Hochkommissariat haben.[24] Bisher haben wir als einziges Land kein einziges Gesuch der UNO-Hochkommissarin abgelehnt. Frau Ogata drückt immer wieder ihren Dank dafür aus, dass sie sich in Notfällen auf die Schweiz verlassen kann.

M. Cotti, conseiller fédéral: (à M. Ruffy) Le problème dont on prend note aussi au DFAE, ne serait-ce que par les constantes indications, parfois polémiques, qui existent dans l'opinion publique, nous pousse à examiner la question sous l'angle spécifique de la tutelle des droits de l'homme dans le cadre d'un groupement d'un secteur de mon département. S'il y avait une évaluation différente on n'aurait au-

22 *Vgl. dazu die Notiz von BFF-Direktor Scheidegger an Bundesrat Koller vom 30. September 1993,* dodis.ch/67017, *Beilage 3.*

23 *Zur Ost-West-Migrationskonferenz des Europarats vom Januar 1991 in Wien vgl.* dodis.ch/57736, *zur Ministerkonferenz des Wiener Klubs zur Eindämmung illegaler Einreisen aus und über Mittel- und Osteuropa vom Oktober 1991 in Berlin vgl.* dodis.ch/57642, *zur Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderbewegungen vom Februar 1993 in Budapest vgl.* dodis.ch/62790, *und zur 5. europäischen Migrationsministerkonferenz vom November 1993 in Athen vgl.* dodis.ch/65160. *Zum Stand der Umsetzung der an den Migrationskonferenzen formulierten Empfehlungen vgl. die Notiz des Chefs Rechtsdienst und Internationales des BFF, Vizedirektor Gottfried Zürcher, an Bundesrat Koller vom November 1994,* dodis.ch/68660.

24 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 658 vom 20. April 1994,* dodis.ch/65200.

cune difficulté à le signaler au DFJP. Tous mes spécialistes en matière de droit de l'homme disent que l'évaluation faite par le DFJP correspond aux indications du droit international en matière de droit de l'homme et que, l'examen individuel étant réservé – il peut toujours y avoir des erreurs, même dans la justice administrative – la situation ne peut pas être vue différemment.[25]

Nous avons examiné la possibilité de faire intervenir la CSCE pour établir si possible une évaluation univoque de la situation au Kosovo. Je vois beaucoup de difficultés, déjà en me fondant sur le fait que toutes les décisions de la CSCE sont prises à l'unanimité. Il serait très optimiste d'envisager une décision univoque de la CSCE. L'objectif d'interpeller la CSCE serait d'avoir une action coordonnée au niveau international. À ma connaissance, déjà actuellement, les pays qui accueillent un grand nombre de ressortissants de la région – il y en a 4 avec nous – et les autres donnent la même évaluation. Il n'y a pas un seul pays qui établisse une évaluation de la situation au Kosovo qui soit différente et qui établisse une nécessité d'une sauvegarde totale des ressortissants de ces régions. Alors harmonisation de l'évaluation: d'accord on va essayer de la faire, mais l'évaluation actuelle est univoque. Qu'est-ce que l'on veut de plus? Dites-moi si vous connaissez des pays qui évaluent la situation différemment. Je suis d'accord d'examiner à fond l'idée de proposer à la prochaine séance de la CSCE un examen général qui serait bien vu aussi par M. Koller.

Präsident: Ich kenne die Situation in Kosova näher und bin der Meinung, dass die Menschenrechtssituation Rückführungen nicht erlaubt.[26]

M. Ruffy: (à M. Koller) Vous m'avez répondu sur le plan juridique et je ne suis pas satisfait de cette réponse.

On vient de parler d'un cas où la raison d'État prévalait. Vous ne m'enlèverez pas l'idée que tant la Suède que l'Allemagne et la Suisse aujourd'hui agissent au nom de la raison d'État et non du droit humanitaire.

Le CICR dit qu'il ne faut pas renvoyer les gens au Kosovo. C'est tout de même des gens qui sont sur le terrain et une institution que l'on connaît. Leur avis est pour moi plus important que celui de la haute-commissaire aux réfugiés.

Il y a 4 pays importants d'Europe occidentale qui ont les mêmes problèmes, où l'opinion publique est divisée et où la jeunesse est désespérée. Mettez-vous ensemble.

On accueille à Genève M. Milosevic alors qu'il devrait être trainé devant les tribunaux, on discute avec lui du sort des Serbes et des Bosniaques en Bosnie-Herzégovine.[27] Pourquoi ces 4 pays qui ont des problèmes avec les Kosovars ne

---

25 *Cf. à ce propos la notice du 23 mars 1994 que l'Ambassadeur Rial prépare pour le Conseiller fédéral Cotti en vue de la présente séance de la CPE-N,* CH-BAR#E2010A#2005/342#5343* (B.41.21.0).

26 *Vgl. dazu die Frage 93.5153* Verfolgungssicherheit in Ex-Jugoslawien *von Nationalrat Mühlemann und deren Behandlung am 4. Oktober 1993, Amtl. Bull. NR, 1993, IV, S. 1776, sowie dessen Votum an der Sitzung der APK-N vom 2. November 1993,* dodis.ch/64378, *Punkt 5.1, S. 8–10. Anfang April 1994 traf sich Nationalrat Mühlemann in Belgrad zu Gesprächen mit kosovo-albanischen Vertretern, vgl.* dodis.ch/68283. *Im Mai 1994 leitete er die Reise einer Delegation der APK-N nach Griechenland, Albanien, Mazedonien und Kroatien, während welcher es schwergewichtig um die Situation in Kosovo ging, vgl.* dodis.ch/66003.

27 *Le Président serbe Slobodan Milošević participe en janvier 1994 à la conférence de Genève sur l'ex-Yougoslavie. Cf. la compilation* dodis.ch/T2213, *et notamment la notice du Chef suppléant de la Division politique II du DFAE, Philippe Welti, du 5 février 1994,* dodis.ch/69613.

lancent-ils pas ensemble une conférence sur le sort du Kosovo? Prenez-en l'initiative! Ne nous laissons pas toujours enfermer dans des situations où nous sommes déchirés parce que nous savons que nous ne respectons pas les droits humanitaires en l'occurrence.

Bundesrat Koller: (Zu Herrn Ruffy) Diese Initiativen haben wir schon längst ergriffen, aber die anderen Länder halten an ihrer Weigerung fest.

Embargoumgehung

Ramsauer: Das BAWI geht jedem Hinweis auf potentielle Umgehung des Embargos gegenüber Jugoslawien nach und beteiligt sich damit aktiv an den Bemühungen des Sanktionsüberwachungsorgans der KSZE. Es sind bisher in zwölf Fällen Untersuchungen eröffnet worden, davon sind zwei Fälle abgeschlossen, und bei diesen sind gegen jugoslawische Staatsangehörige Strafen wegen Bannbruchs ausgesprochen worden. Es hat sich dabei um zwei kleinere Delikte gehandelt.[28]

Das Problem der Umgehung der Sanktionen ist nicht ein spezifisch schweizerisches. Gemäss Bericht des Überwachungsorgans der KSZE verkehren in letzter Zeit pro Woche 250 bis 300 Lastwagen über die Grenzen zwischen Mazedonien und Serbien-Montenegro.

Wir werden im Rahmen der Interpellation Brügger auf diese Fragen eingehen.[29]

M. Tschopp: J'aimerais connaître le déroulement concret d'une telle enquête. Pourriez-vous à l'aide d'un exemple nous indiquer l'envergure de vos investigations?

Vollmer: Die Frage ist von allgemeinem Interesse. Die Exportstatistik zeigt, dass der nicht bewilligungspflichtige Export nach Mazedonien sehr stark zugenommen hat.[30] Die mazedonische Wirtschaft kann diese Zunahme sicher nicht aufnehmen, es handelt sich um Exporte mit dem Ziel der Umgehung des Embargos. Kann etwas gegen diesen Missbrauch vorgekehrt werden?

Präsident: Alle Nachbarländer machen Embargoumgehungen. Es lässt sich aber feststellen, dass die Wirtschaftssanktionen relativ bescheidenen Einfluss auf die serbische Haltung haben. Getroffen werden durch das Embargo die einfachsten Leute. Diese haben bis jetzt nicht so reagiert, dass eine politische Opposition hätte entstehen können, die die obersten Aggressoren beeindruckt hätte.[31]

---

28 *Das Thema wurde von einem Artikel im* Schweizerischen Beobachter *vom 18. März 1994 angestossen. Vgl. dazu das Protokoll der 61. Sitzung vom 15. März 1994 betreffend Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien/Montenegro),* dodis.ch/70536, *S. 11, die Notizen des Chefs der Abteilung für autonome Aussenwirtschaftspolitik des BAWI, Othmar Wyss, vom 17. und 22. März 1994,* dodis.ch/70064 *bzw.* dodis.ch/68161, *sowie die Dossiers* CH-BAR#E7115B#2003/35#2767* (3/114.30-JU) *und* CH-BAR#E7115B#2003/35#2793* (3/114.31-JU). *Zur schweizerischen Beteiligung an den Missionen zur Überwachung der UNO-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien-Montenegro) vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2561.

29 *Vgl. die Antwort des Bundesrats vom 18. Mai 1994 auf die Interpellation 94.3134* Umgehung des Wirtschaftsembargos gegen Serben durch Schweizer Firmen *von Nationalrat Cyrill Brügger vom 17. März 1994,* dodis.ch/67260.

30 *Gemäss BAWI beliefen sich die Totalausfuhren der Schweiz nach Mazedonien 1993 auf 76 Mio. CHF, was einer Zunahme um ca. 25 Mio. CHF im Vergleich zum Vorjahr entsprach, vgl.* dodis.ch/68161.

31 *Vgl. zu den Wirtschaftssanktionen gegen Jugoslawien auch DDS 1994, Dok. 33,* dodis.ch/68158, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T1681.

16

dodis.ch/64738

Entretiens du Président de la Confédération Stich et du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, avec la Présidente nicaraguayenne de Chamorro[1]

VISITE À BERNE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DU NICARAGUA, LE 12 AVRIL 1994

Berne, 14 avril 1994

Mme Chamorro effectuait auprès du Président de la Confédération la première visite officielle d'un Président de la République du Nicaragua dans l'histoire des relations entre les deux pays.

Ces relations ont néanmoins acquis un relief certain, en particulier en matière d'aide au développement (pays de concentration)[2] et par le soutien que la Suisse a fourni à la préparation des élections en 1990.[3] Mme Chamorro a joué un rôle primordial dans le *retour à la démocratie* et à un consensus national qui a fait longtemps défaut.[4]

Le Nicaragua, pays parmi les plus pauvres d'Amérique Latine, a dû affronter, avec les séquelles de la guerre et le retour des populations déplacées, une situation économique catastrophique.

Sur le plan politique, le processus de démocratisation, de réforme des structures de l'État et de protection des droits de l'homme est en cours. En même temps le gouvernement, dans le *domaine économique*, a mené un combat contre l'inflation et pour la stabilisation du taux de change qui a donné des résultats positifs. Le passage d'une économie centralisée et étatique à une économie sociale de marché est engagé. Le Gouvernement du Nicaragua a adopté des programmes de stabilisation et de restructuration. Sur le front extérieur le Nicaragua a pu remplir les conditions auxquelles il était tenu par ses engagements vis-à-vis des institutions internationales.

Ces efforts et ces transformations, qui sont loin d'être terminés, ont un coût élevé pour la population et l'*aide étrangère* reste une nécessité fondamentale. Le PNB par tête d'habitant n'a cessé de baisser et seulement cette année, grâce aux accords avec la Banque Mondiale, il a pu progresser légèrement.

---

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#2045* (B.15.21(2)). *Cette note d'information, très probablement rédigée par Aldo de Luca de la Division politique II, et signée par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, est transmise au Conseil fédéral en vue de la séance du 20 avril 1994.*

2 *Sur l'aide au développement suisse en faveur du Nicaragua, cf. la notice de la Section Amérique latine de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du DFAE du 6 avril 1994,* dodis.ch/67629.

3 *Cf. la notice de Marco Rossi de la Section Amérique latine de la DDA du 1er novembre 1990,* dodis.ch/56457.

4 *Pour un aperçu des problèmes internes du Nicaragua et des relations bilatérales avec la Suisse, cf. la notice d'Aldo de Luca de la Division politique II du 6 avril 1994,* dodis.ch/67628.

Le 12 avril 1994, la Présidente nicaraguayenne Violeta Barrios de Chamorro est reçue par le Président de la Confédération Otto Stich au domaine du Lohn près de Berne (Keystone-SDA).

La conclusion d'un programme d'ajustement structurel élargi avec le FMI doit permettre au Nicaragua de recevoir non seulement le soutien du FMI, mais également l'activation d'autres canaux et l'amélioration de la situation de l'épargne. Le Nicaragua espère recevoir des moyens supplémentaires à l'occasion de la réunion du Groupe consultatif en juin prochain.[5]

Mme Chamorro et ses ministres ont insisté sur le fait que le Nicaragua possède des potentialités intéressantes, notamment dans ses ressources naturelles. À ceci s'ajoute le programme de privatisations, qui bien que devant surmonter des difficultés de financement, devrait concourir à l'amélioration des condi-

5 *Cf. la notice de Thomas Eggenberger de la Section Amérique latine de la DDA du 25 juillet 1994,* dodis.ch/67641.

tions pour les investissements étrangers.[6] *L'aide au développement suisse* est jugée très satisfaisante grâce à la coopération étroite existant entre les institutions des deux pays. Le choix des secteurs reste approprié (agriculture, approvisionnement en eau potable, environnement, promotion de l'artisanat et formation). Le Nicaragua étant un pays largement agricole, ce secteur doit continuer de représenter un poids important de la coopération. Il y a néanmoins un léger déplacement vers les secteurs de la protection de l'environnement et la protection contre les catastrophes naturelles. Le Gouvernement de Managua est également très soucieux de développer une exploitation rationnelle des ressources naturelles du pays (notamment les forêts).

Par ailleurs, dans le cadre de l'*intégration économique régionale*, le Nicaragua travaille avec les six autres pays d'Amérique centrale à la réalisation de projets de développement et à la libéralisation commerciale.

Un mémorandum a été remis à la délégation du Nicaragua, relatif à la promotion des exportations nicaraguayennes vers la Suisse.[7]

À l'issue des entretiens les deux présidents ont signé un Accord cadre sur la coopération au développement et l'aide humanitaire et une Déclaration d'intention sur la coopération économique.[8]

6 *Sur le programme économique nicaraguayen, cf. les dossiers* CH-BAR#E7115B#2003/35#5477* (3/741-NI) *et* CH-BAR#E7115B#2003/35#5941* (3/85-NI).

7 *Sur les relations économiques bilatérales, cf. la notice du Chef de la Section Amérique latine de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, Jean-Jacques Maeder, du 23 mars 1994,* dodis.ch/67631. *Le mémorandum se trouve en annexe.*

8 *Pour l'Accord cadre et la Déclaration d'intention, cf. le PVCF Nº 541 du 23 mars 1994,* dodis.ch/67755.

17

dodis.ch/65556

Notice du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz[1]

CYCLE D'URUGUAY: CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE MARRAKECH

Berne, 18 avril 1994

1. Introduction

Du 13 au 15 avril 1994, j'ai participé à la Conférence ministérielle de Marrakech au cours de laquelle les Ministres ont signé l'Acte final entérinant les résultats du Cycle d'Uruguay et créant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).[2] Ils ont ainsi officiellement conclu la plus grande négociation commerciale multilatérale de l'histoire, portant sur la plupart des aspects décisifs des échanges, voire de l'activité économique internationale.[3]

Les 125 Ministres présents ont également adopté la Déclaration de Marrakech dans laquelle ils s'engagent notamment à s'abstenir de prendre, avant l'entrée en vigueur de l'OMC, des mesures contraires à l'esprit et à la lettre des résultats de la négociation. Ils ont en outre adopté un certain nombre de décisions définissant les travaux qui devront être entrepris dans l'immédiat sous les auspices du Comité préparatoire de l'OMC qui a été mis en place à cet effet. Ce dispositif permettra notamment d'assurer la continuité des négociations dans des secteurs spécifiques de services (télécommunications, transports maritimes et services financiers) et d'entreprendre dans les meilleurs délais les travaux relatifs aux interactions du commerce et de l'environnement.[4]

2. Séance plénière du Comité des négociations commerciales

Lors de la séance plénière, les ministres ont unanimement souligné, dans leurs allocutions, l'importance historique que revêt la conclusion du Cycle d'Uruguay pour l'ensemble de la communauté internationale. Ils ont en particulier relevé le fait que la mise en œuvre des résultats de la négociation offre une occasion unique

1 CH-BAR#E7001C#2001/86#1102* (2540-1). *Cette note d'information au Conseil fédéral est rédigée par le Chef de la Section Règles du GATT de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, Didier Chambovey. Elle est signée par le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, et présentée lors de la séance du Conseil fédéral du 20 avril 1994, cf. le procès-verbal de discussion de la 13ème séance du Conseil fédéral,* dodis.ch/67647.

2 *Pour la délégation de la Suisse et son mandat de négociation lors de la conférence de Marrakech, cf. le PVCF N° 564 du 23 mars 1994,* dodis.ch/67759.

3 *Le cycle de l'Uruguay du GATT est lancé lors de la conférence de Punta del Este du 15 au 20 septembre 1986, cf. le PVCF N° 1810 du 12 novembre 1986,* dodis.ch/67063. *Les négociations sont conclues le 15 décembre 1993 à Genève par la signature de l'Acte final, cf. DDS 1993, doc. 60,* dodis.ch/64443. *Cf. aussi la compilation* Cycle de l'Uruguay (1986–1994), dodis.ch/T1419.

4 *Cf. à ce propos la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 3 novembre 1994,* dodis.ch/67717.

de stimuler les échanges internationaux et les investissements et, partant, de relancer l'emploi dans une conjoncture économique difficile.

Évoquant la globalisation des marchés et l'internationalisation croissante des productions, la plupart des Ministres ont insisté sur la nécessité de promouvoir une meilleure cohérence entre les divers aspects de la coopération économique internationale (monétaire, financière et commerciale) dans le but d'en accroître l'efficacité. Les Ministres se sont aussi prononcés en faveur d'une entrée en vigueur aussi rapide que possible de l'OMC, se référant en cela à la date indicative du *1er janvier 1995* mentionnée dans l'Acte final du Cycle d'Uruguay. La conférence de mise en vigueur de l'OMC se tiendra d'ailleurs au mois de novembre de cette année à Singapour au niveau des hauts fonctionnaires. Il est donc impératif que le calendrier établi par le Conseil fédéral prévoyant la ratification par la Suisse des accords issus du Cycle d'Uruguay au 1er juillet 1995 soit respecté dans toute la mesure du possible.[5] Tout retard prolongé signifierait une discrimination de fait de la Suisse sur ses marchés extérieurs par rapport aux membres de l'OMC.

Les pays en développement les moins avancés ont toutefois émis des réserves quant aux bénéfices qu'ils retireront de l'exercice et ont lancé un appel pour que les problèmes auxquels ils sont confrontés fassent l'objet d'une attention accrue de la part de la communauté internationale. J'ai pour ma part indiqué que le Gouvernement suisse était sensible à ces préoccupations et qu'il saluait le fait que la Déclaration de Marrakech reconnaisse explicitement la nécessité de mesures positives en faveur des pays en développement les moins avancés.[6]

En vertu de la décision ministérielle sur le commerce et l'environnement,[7] les relations entre les politiques commerciales et les politiques de l'environnement constitueront, dans la perspective de la promotion d'un développement durable, une question prioritaire pour l'OMC. Cette décision prévoit la création, au sein de l'OMC, d'un Comité du commerce et de l'environnement chargé d'exécuter un programme de travail détaillé.[8] L'introduction de la problématique du commerce et de l'environnement dans le système commercial multilatéral a toutefois suscité des réticences de la part des pays en développement. Nombre de ces derniers ont exprimé la crainte que l'opération ne serve à justifier de nouvelles formes insidieuses de protectionnisme. C'est la raison pour laquelle le programme de travail mentionne explicitement que les intérêts commerciaux des pays en développement devront dûment être pris en compte. Par ailleurs, le programme de travail

---

5 *Pour le calendrier établi par le Conseil fédéral, cf. le PVCF Nº 748 du 4 mai 1994,* dodis.ch/67249. *Lors de la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national des 4 et 5 juillet 1994, le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Pierre-Louis Girard, en charge des négociations du cycle de l'Uruguay, présente dans le détail le calendrier de la procédure de ratification pour la Suisse. Cf. à ce sujet le procès-verbal particulier 2,* dodis.ch/68565. *Le Conseil des États adopte les résultats du cycle de l'Uruguay lors de la séance du 29 et 30 novembre 1994, cf.* dodis.ch/67540. *Le Conseil national lors de la séance du 6, 7 et 8 décembre 1994, cf.* dodis.ch/67431.

6 Déclaration de Marrakech *du 15 avril 1994 et déclaration du Conseiller fédéral Delamuraz du 14 avril 1994, facsimilé* dodis.ch/65556, *annexe.*

7 Décision sur le commerce et l'environnement *du Comité des négociations commerciales du 29 mars 1994,* MTN.TNC/W/141.

8 *Pour les travaux du sous-comité du commerce et de l'environnement, cf. le dossier* CH-BAR# E7115B#2003/35#6669* (4/650.2).

ménage une grande flexibilité qui permettra d'approfondir la réflexion sur tous les aspects de la relation commerce/environnement. Les travaux en la matière débuteront avant l'été dans le cadre d'un sous-comité du Comité préparatoire de l'OMC.

Dans le discours qu'il a prononcé en marge de la réunion du Comité des négociations commerciales, le Vice-Président des États-Unis Al Gore (dont la présence à Marrakech témoignait aussi de l'engagement de l'administration Clinton vis-à-vis de l'OMC)[9] a longuement abordé la question de la protection de l'environnement et la nécessité d'en tenir compte dans le système commercial multilatéral. Il a ainsi marqué l'importance que revêtent pour le gouvernement des États-Unis les travaux que l'OMC entreprendra en la matière. J'ai également relevé qu'il s'agissait d'un sujet auquel la Suisse voue un intérêt particulier en soulignant que les objectifs poursuivis par le système commercial multilatéral et les efforts nationaux et internationaux déployés pour sauvegarder l'environnement doivent s'épauler mutuellement.[10]

Se référant au processus de globalisation économique, les Ministres des pays développés ont, pour la plupart, mentionné que la relation entre les normes de travail internationalement reconnues et le système commercial multilatéral devait faire l'objet d'une réflexion en profondeur au sein de l'OMC. Le Vice-Président Al Gore a aussi mis un accent particulier sur cette question. À l'opposé, la plupart des pays en développement se sont déclarés hostiles à une telle initiative, arguant du fait qu'elle visait à justifier des mesures protectionnistes frappant précisément les productions pour lesquelles ils disposent d'avantages comparatifs. Face à cette controverse, j'ai plaidé pour un dialogue ouvert en la matière et l'élaboration de solutions négociées multilatéralement.[11] Les discussions sur ce sujet se poursuivront dans le cadre des activités du Comité préparatoire de l'OMC.

Le volet agricole de la négociation n'a pas donné lieu à un débat particulier, les dernières difficultés ayant été aplanies à la fin de l'année passée.[12] Il convient toutefois de signaler qu'à la suite de la conclusion officielle des négociations les engagements que la Suisse a pris dans le domaine de l'agriculture seront rendus publics.[13] Ces engagements entraîneront un renforcement du processus de réforme entamé depuis deux ans et ce, dans le respect des délais fixés.[14] Grâce aux nouveaux équilibres introduits durant la phase finale des négociations, l'accord sur l'agriculture

---

9 *Pour un aperçu de la politique commerciale des États-Unis vis-à-vis de l'OMC, cf. la notice d'Oscar Knapp de l'Ambassade de Suisse à Washington sur les entretiens du Conseiller fédéral Delamuraz aux USA du 25 juillet 1994,* dodis.ch/68246.

10 *La Suisse, de concert avec l'Autriche, la Finlande, l'Islande et la Norvège, soumet déjà une déclaration relative au lien entre commerce et environnement en janvier 1991, pendant les négociations du cycle de l'Uruguay, cf.* dodis.ch/57972.

11 *Le Conseiller fédéral Delamuraz déclare:* «Je suis convaincu que nous pourrons sur ce sujet également développer une base d'entente qui permette d'apaiser les craintes de ceux qui considèrent que l'ouverture des marchés peut nuire aux droits des travailleurs et de ceux qui considèrent que la problématique des droits sociaux n'est qu'un prétexte destiné à justifier des mesures protectionnistes.», *cf. le facsimilé* dodis.ch/65556, *annexe.*

12 *Cf. DDS 1993, doc. 60,* dodis.ch/64443, *ainsi que la notice de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) du DFEP du 15 décembre 1993,* dodis.ch/65553.

13 *Pour une évaluation de l'OFAG sur l'offre agricole suisse, cf.* dodis.ch/65554.

14 *Pour la discussion du Conseil fédéral relative au lancement de la réforme de la politique agricole suisse, cf. DDS 1990, doc. 36,* dodis.ch/54935. *Cf. également le PVCF N° 1206 du 29 juin 1994 sur les conséquences du GATT sur l'agriculture suisse,* dodis.ch/67798.

pourra être mis en œuvre dans le cadre d'une adaptation de la législation agricole suisse acceptable pour l'agriculture suisse.[15]

3. Achats publics

L'accord plurilatéral sur les marchés publics négocié entre 13 parties parallèlement au Cycle d'Uruguay a également été signé à l'occasion de la Conférence de Marrakech.[16] Le nouvel Accord liera l'UE, les États-Unis, le Japon, le Canada, les pays de l'AELE sans l'Islande, la Corée, Israël et la Suisse. L'Accord devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1996. Cet instrument ouvre des marchés publics considérables au niveau des gouvernements centraux et régionaux entre les signataires. Sa portée a été étendue aux achats de services et au secteur de la construction.[17]

Un accord bilatéral est en outre intervenu, en marge de la conférence ministérielle de Marrakech, entre l'UE et les États-Unis afin d'élargir le champ d'application de l'accord plurilatéral sur les achats publics (soumission de nouvelles entités aux niveaux régional et local et extension aux secteurs de l'énergie, des ports et aéroports). Les participants à l'accord plurilatéral se réuniront ces prochains mois afin d'étendre la portée de cet accord pour tenir compte des développements intervenus dans le cadre de la négociation États-Unis/UE.

En ce qui concerne la Suisse, elle avait déjà obtenu de la part de l'UE, le 15 décembre 1993, ce que les États-Unis ont obtenu avec l'accord bilatéral supplémentaire du 13 avril 1994.[18] La Suisse a confirmé aux États-Unis qu'elle avait, à l'instar des autres pays de l'AELE, un intérêt à ce que les résultats de l'accord bilatéral États-Unis/UE soient étendus aux autres signataires de l'accord plurilatéral sur les achats publics, cela notamment dans le secteur de l'équipement électrique lourd (un vieux contentieux entre la Suisse et les États-Unis pourrait ainsi trouver une solution).[19]

4. Contacts bilatéraux

J'ai profité de l'opportunité que représentait la Conférence ministérielle de Marrakech pour m'entretenir avec certains de mes homologues, notamment des Ministres extra-européens.

J'ai tout d'abord rencontré le Ministre taïwanais des Affaires économiques, P.-K. Chiang. Mon interlocuteur a souligné que Taïwan souhaitait devenir membre du GATT aussi vite que possible. Dans cette optique, son gouvernement est prêt à engager des négociations bilatérales avec la Suisse. J'ai pour ma part insisté sur la nécessité d'une libéralisation des marchés financiers et des assurances à Taïwan ainsi que sur le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle. La

15 Accord sur l'agriculture, *annexe 1A3 de l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce *du 15 avril 1994, RO, 1995, pp. 2152–2182.*

16 Accord sur les marchés publics conclu à Marrakech *du 15 avril 1994, RO, 1996, pp. 609–640.*

17 *Cf. le* Message du Conseil fédéral relatif à l'approbation des accords GATT/OMC (Cycle de l'Uruguay) (Message I) *du 19 septembre 1994,* dodis.ch/66128, *pp. 342–370 et 870–900.*

18 *À propos de l'accord conclu entre la Suisse et l'UE le 15 décembre 1993 à Genève en marge de la signature de l'Acte final du cycle de l'Uruguay, cf. l'échange de lettres entre le Directeur de l'OFAEE, le Secrétaire d'État Franz Blankart, et le Directeur général de la Direction générale I de la Commission européenne, Horst Krenzler, du 25 mars et 5 mai 1994,* dodis.ch/66128, *pp. 366–370.*

19 *Sur ce contentieux, cf. la compilation* dodis.ch/C2633.

Suisse ne peut en effet accepter d'être soumise à un régime discriminatoire par rapport à d'autres partenaires.[20]

Je me suis également entretenu avec le Ministre du Commerce sud-coréen, Ch. Kim.[21] Ce dernier a relevé l'importance que revêt une prompte accession de son pays à l'OCDE prévue selon lui pour 1996. De mon côté j'ai fait mention de quelques ombres au tableau de nos relations bilatérales, dont les restrictions en matière de services financiers et les récentes hausses des droits de douane sur certains produits textiles.[22]

En vue de la visite d'une délégation mixte à Moscou au mois de mai 1994,[23] j'ai rencontré le Ministre russe des Relations économiques extérieures, O. Davidoff.[24] Le Ministre a exprimé son intérêt pour une telle visite et nous nous sommes entendus pour préparer soigneusement, de part et d'autre, cette rencontre afin d'en retirer un bénéfice optimal. Le voyage de la délégation mixte en Russie sera également l'occasion de signer un accord de coopération économique entre nos deux pays. Le Ministre Davidoff a exprimé le souhait d'intensifier nos relations économiques bilatérales et a insisté sur l'importance de l'accession de la Fédération russe au GATT.

La rencontre avec le Ministre chilien des Relations extérieures, C. Figuerroa, visait également à préparer le terrain en vue de la visite d'une délégation mixte les 28 et 29 juillet 1994 à Santiago du Chili.[25] Cette initiative a recueilli un écho fort positif chez mon homologue chilien. En ce qui concerne une éventuelle adhésion du Chili à l'ALENA (NAFTA), la question est actuellement à l'étude, parallèlement à la possibilité pour le Chili de conclure un accord de libre-échange uniquement avec les États-Unis.

Au cours de l'entretien avec la délégation mexicaine,[26] le Ministre du Commerce, M. Serra Puche, a fait état de sa confiance dans la pérennité de la politique économique introduite par le Président Salinas ainsi que dans les qualités du nouveau candidat du PRI à la présidence, M. Ernesto Zedillo.[27] Il a exprimé la vive satisfaction de son gouvernement quant à l'adhésion du Mexique à l'OCDE et m'a confirmé à cet égard que le Mexique entendait renoncer dorénavant, dans le

---

20 *Sur la rencontre bilatérale avec le Ministre taïwanais des affaires économiques Chiang Pin-kung, cf. la notice de Gilles Carbonnier de la Division Commerce mondial, OMC de l'OFAEE du 22 avril 1994,* dodis.ch/69192.

21 *Sur la rencontre bilatérale avec le Ministre du commerce sud-coréen Kim Chul-su, cf. la notice de Gilles Carbonnier du 22 avril 1994,* CH-BAR#E7115B#2003/35#6453* (4/024/2).

22 *Cf. à ce propos la notice du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Pierre-Louis Girard, sur sa mission en Corée du Sud et au Japon du 24 mai 1994,* dodis.ch/67963.

23 *Cf. DDS 1994, doc. 21,* dodis.ch/64493.

24 *Sur la rencontre bilatérale avec le Ministre russe du commerce extérieur Oleg Davydov, cf. la notice de Gilles Carbonnier du 22 avril 1994.* dodis.ch/67927.

25 *Sur la rencontre bilatérale avec le Ministre chilien des affaires étrangères Carlos Figueroa Serrano, cf. la notice de Gilles Carbonnier du 22 avril 1994,* CH-BAR#E7115B#2003/35#6453* (4/024/2). *Pour la visite de la délégation mixte en juillet, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 16 août 1994,* dodis.ch/67845.

26 *Sur la rencontre bilatérale avec la délégation mexicaine, cf. la notice de Gilles Carbonnier du 22 avril 1994,* CH-BAR#E7115B#2003/35#6453* (4/024/2).

27 *Cf. à ce propos le rapport politique N° 15 de l'Ambassadeur de Suisse à Mexico, Gérard Fonjallaz, du 28 novembre 1994,* dodis.ch/67946.

cadre des Organisations internationales du système des Nations Unies, à une participation au Groupe des 77 (groupe des pays en développement).[28] Le Ministre mexicain m'a par ailleurs remis un projet d'accord bilatéral sur la protection des investissements, se référant aux requêtes suisses en la matière. Un contact entre un représentant du gouvernement mexicain et le négociateur suisse aura lieu avant la fin du mois d'avril.[29]

J'ai également eu une conversation avec W. de Clercq, ancien Vice-Président de la CCE et actuel Président de la Commission des Relations extérieures du Parlement européen. Nous avons procédé à un bref tour d'horizon de l'état de l'UE et des relations entre celle-ci et la Suisse. Durant cet entretien mon interlocuteur a, en particulier, critiqué le récent compromis sur la minorité de blocage intervenue au Conseil des Ministres. Selon lui ce compromis est en effet susceptible d'affaiblir la cohésion entre États membres.[30] Pour ce qui est des relations Suisse/UE, W. de Clercq a marqué beaucoup de compréhension pour notre situation, tout en réitérant son désir que nous soyons à même de joindre l'UE dans les meilleurs délais.

Le Secrétaire d'État Blankart s'est pour sa part entretenu avec le Ministre marocain de la Privatisation[31] à propos des efforts entrepris en vue de faciliter les investissements au Maroc.[32] Il a d'autre part rencontré entre autres les ministres des pays africains dans lesquels il se rendra en visite cette année (Côte d'Ivoire, Ghana, Madagascar, Sénégal).[33] Il s'est également entretenu avec le Ministre du Commerce bolivien[34] de la question du désendettement de son pays.

J'ai eu le privilège de figurer parmi les quelques ministres qui ont été conviés à un entretien bilatéral par sa Majesté le roi Hassan II du Maroc. Le Roi s'est réjoui des excellentes relations entretenues entre nos deux pays depuis de nombreuses années et a émis le vœu que nos contacts bilatéraux continuent à fructifier à l'avenir.

---

28 *Cf. à ce sujet le télex du Chef de la Délégation suisse auprès de l'OCDE à Paris, l'Ambassadeur Eric Röthlisberger, du 11 février 1994,* CH-BAR#E7115B#2003/45#58* (5.052.11).

29 *La première rencontre entre le négociateur mexicain, Fernando Heftye Etienne, et le Vice-directeur de l'OFAEE, Marino Baldi, a lieu le 16 et 17 juin 1994 à Berne, cf.* dodis.ch/69179. *L'*Accord entre la Confédération suisse et les États-Unis Mexicains concernant la promotion et la protection réciproque des investissements *du 10 juillet 1995 n'est adopté que plusieurs années plus tard, cf. RO, 2012, pp. 681–696.*

30 *Cf. le rapport politique Nº 4 du Chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles, l'Ambassadeur Alexis Lautenberg, du 9 mars 1994,* dodis.ch/67934.

31 *Abderrahmane Saaidi.*

32 *Pour l'état des relations économique bilatérales avec le Maroc, cf. DDS 1993, doc. 17,* dodis.ch/64610.

33 *Respectivement le Ministre de l'industrie et du commerce de Côte d'Ivoire Ferdinand Kacou Angora, la Ministre du commerce et de l'industrie du Ghana Emma Mitchell, le Ministre des affaires étrangères de Madagascar Jacques Sylla et les Ministres sénégalais des affaires étrangères Moustapha Niasse et du commerce et de l'artisanat Cheikh Hamidou Kane. Pour les visites du Secrétaire d'État Blankart en Côte d'Ivoire, cf.* dodis.ch/64507, *et au Sénégal, cf. DDS 1994, doc. 31,* dodis.ch/68060. *Selon la notice de la Division politique II du DFAE sur la politique de la Suisse à l'égard de l'Afrique sub-saharienne du 23 août 1994, il n'y a pas de visite du Secrétaire d'État Blankart au Ghana et à Madagascar en 1994, cf.* dodis.ch/67554.

34 *Lors de la conférence de Marrakech, la Bolivie est représentée par le Secrétaire national des relations économiques internationales, Mario Reyes Chávez.*

5. Siège de l'OMC

La question du siège de la future Organisation Mondiale du Commerce sera débattue au sein du Comité préparatoire de l'OMC. Les rumeurs font état de plusieurs candidats potentiels au nombre desquels Bonn qui pourrait offrir des conditions très avantageuses pour l'établissement de l'OMC.[35] Il est dès lors impératif pour nous de conclure au plus vite les pourparlers en la matière avec nos interlocuteurs du GATT et que nos offres soient suffisamment attractives pour couper court à l'offensive qui pourrait se développer de manière plus formelle de la part d'autres candidats.[36]

Enfin je désire exprimer ma vive gratitude à l'Ambassadeur Franel et à l'équipe de l'Ambassade de Suisse au Maroc pour leur chaleureuse hospitalité et les efforts constants qu'ils ont déployés pour que la délégation suisse jouisse de conditions de travail optimales.

35 *Sur la candidature impromptue de Bonn, cf. le télex de la Direction des organisations internationales du DFAE du 15 avril 1994,* dodis.ch/69024. *Genève et Bonn se retrouvent en concurrence pour l'accueil de différentes organisations internationales depuis 1993, cf. la compilation* dodis.ch/C2613.

36 *Cf. DDS 1994, doc. 29,* dodis.ch/68565, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2441.

18

dodis.ch/66329

Der Direktor der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA, Botschafter Fust, an den Bundesrat[1]

ZUR LAGE IN RWANDA[2]

Bern, 18. April 1994

1. Kurze Lagebeurteilung

Am 4. August 1993 wurde in *Arusha* unter Vermittlung durch Tanzania und nach äusserst zähen Verhandlungen ein Friedensabkommen zwischen der ruandischen Regierung und dem *Front Patriotique Rwandais* (FPR) unterzeichnet. Damit sollte dem im Oktober 1990 entfachten Krieg ein Ende bereitet werden.[3]

Im September 1993 entsandte der Sicherheitsrat der *Vereinten Nationen* eine Friedenstruppe nach Ruanda, zusammengesetzt aus Angehörigen von 23 Nationen, um die Anwendung des Abkommens zu ermöglichen. Die Einsetzung der im Abkommen von *Arusha* vorgesehenen Übergangsregierung mit Beteiligung des FPR wurde aber immer wieder unter teils fadenscheinigen Gründen verschoben trotz ständiger Verhandlungen zwischen den verfeindeten Parteien und massivem politischen und wirtschaftlichen Druck der in Ruanda engagierten Nationen. Gleichzeitig nahmen die Menschenrechtsverletzungen stark zu und die politischen Attentate häuften sich.

Am 6. April 1994 wurde das Flugzeug des ruandischen Präsidenten *Juvénal Habyarimana* beim Anflug auf Kigali mit Raketen abgeschossen (gemäss Zeugenaussagen vor Ort). Nebst dem Präsidenten fanden auch sein burundischer Amtskollege[4] und zwei weitere burundische Minister[5] den Tod. Sie waren auf der Rückkehr von einer regionalen Friedenskonferenz in Dar es Salaam. Der Tod des ruandischen Präsidenten löste eine Welle der Gewalt aus, zuerst auf Kigali

1 CH-BAR#E2026A#2005/9#2787* (t.311-Rwanda). *Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde vom Chargé du programme Rwanda der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, Urs Bloesch, verfasst und vom Direktor der DEH, Botschafter Walter Fust, unterzeichnet. Kopien gingen an diverse Mitarbeiter der Abteilung Operationelles Afrika, Lateinamerika der DEH. Eine inhaltlich identische Fassung der Informationsnotiz wurde gleichentags vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet an den Bundesrat übermittelt, vgl. die unterschiedlichen Faksimiles* dodis.ch/66329. *In der Bundesratssitzung vom 20. April 1994 berichtete Bundesrat Cotti mündlich über die Lage in Ruanda, vgl. das Verhandlungsprotokoll der 13. Sitzung des Bundesrats,* dodis.ch/67647.

2 *Vgl. dazu ferner DDS 1994, Dok. 34,* dodis.ch/68573, *sowie die Zusammenstellung* Völkermord in Ruanda, dodis.ch/T2605.

3 *Zur Reaktion des Bundesrats auf die Unterzeichnung des Friedensabkommens zwischen der Regierung der Republik Ruanda und der Front Patriotique Rwandais (FPR) in Arusha am 4. August 1993 vgl.* dodis.ch/66699.

4 *Cyprien Ntaryamira.*

5 *Bernard Ciza, Minister für Entwicklungsplanung und Wiederaufbau, und Cyriaque Simbizi, Minister für Kommunikation.*

Mitglieder und Freunde der «Communauté rwandaise de Suisse» demonstrieren am 28. Mai 1994 auf dem Place de Neuve in Genf gegen den Völkermord in Ruanda, dodis.ch/70205 (CH-SNM LM-179998.18).

beschränkt, dann auf das ganze Land übergreifend.[6] Sofort nach dem tragischen Ereignis machte die Präsidentengarde, unter Mithilfe von regulären Truppen und extremistischen Milizen Jagd auf alle Oppositionellen und insbesondere auf Angehörige der *Tutsi* (der FPR besteht vor allem aus Tutsi). In *Kigali* kam es nun zu äusserst heftigen Kämpfen zwischen den gemäss Friedensvertrag von *Arusha* dort stationierten FPR-Truppen und der Regierungsarmee. Vergeblich versuchte die UNO-Friedenstruppe, die beiden Kriegsparteien an den Verhandlungstisch zu bringen. Die Regierungsarmee setzte nun eine von ihr abhängige Übergangsregierung ein, was den FPR veranlasste, von Norden her einen Grossangriff auf die Stellungen der Regierungsarmee zu starten. Dies bewirkte, dass französische, belgische und zuletzt auch italienische Truppen in Kigali landeten, um die gefährdeten 5000 Ausländer zu evakuieren. Die Evakuation der Schweizer begann am 8. April. Dank der logistischen Unterstützung der französischen, belgischen und deutschen Regierung konnte die «Schweizer Gemeinschaft» (inkl. alle Mitarbeiter der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und deren Angehöri-

6 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Heinrich Reimann, an Bundesrat Cotti vom 8. April 1994,* dodis.ch/66331.

ge) evakuiert werden. Zur Zeit sind alle Botschaften geschlossen (siehe auch Notiz von F*[ust]* an BRC *[Bundesrat Cotti]* vom 12. April in Beilage 1).[7]

2. Das Programm der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit mit diesem kleinen zentralafrikanischen Staat begann Mitte der 60er Jahre. Das Schwergewicht unserer Unterstützung wurde auf die ländliche Entwicklung gelegt, da in diesem rohstoffarmen und am dichtesten bevölkerten afrikanischen Land über 95% der Menschen ihr Auskommen in der Landwirtschaft finden. Die Unterstützung konzentrierte sich auf die Region von Kibuye. Das Entwicklungsprogramm umfasste vor allem forst- und landwirtschaftliche Projekte, den Aufbau eines ländlichen Bankensystems (Typ Raiffeisenkasse), die bessere Versorgung mit Grundnahrungsmitteln und anderen lebenswichtigen Gütern (TRAFIPRO). Ruanda wurde in den 70er Jahren zu einem Schwerpunktland der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Das Programm wird vor Ort durch unser Koordinationsbüro betreut. (Eine Übersicht über das finanzielle Volumen finden Sie in Beilage 2.)[8]

Zu Beginn der 90er Jahre lag das Schwergewicht der Entwicklungszusammenarbeit noch immer auf der ländlichen Entwicklung, aber erweitert durch neue Aktivitäten wie die Erschliessung durch Strassen, die Elektrifizierung, Telekommunikation und die Wasserversorgung. Dazu wurden Projekte mit vorwiegend wirtschaftlichem Charakter unterstützt, wie die Beteiligung am Strukturanpassungsprogramm von Weltbank und Internationalem Währungsfond (Zahlungsbilanzhilfe, Management der Nationalbank), kleinindustrielle und handwerkliche Umwandlung von Soja in Tofu sowie die Ausbildung von Schreinern. Eine dritte Kategorie beinhaltet die Unterstützung von Institutionen sowohl des Staates (Gemeindeentwicklung) wie auch von lokalen Nichtregierungsorganisationen, die vor allem in der Ausbildung der Bevölkerung involviert sind.[9]

Ruanda galt während Jahrzehnten, auf Grund der allgemeinen Entwicklung, bei bilateralen und multilateralen Gebern als Land, mit dem gut zusammengearbeitet werden konnte und dessen Entwicklungschancen als positiv beurteilt wurden. Die Gründe des Ausbruchs des jüngsten Krieges stehen in keinem Zusammenhang mit dem Inhalt der Entwicklungszusammenarbeit in Ruanda.

Die veränderte politische Lage, ausgelöst durch den Bürgerkrieg 1990 und den auch in Afrika fortschreitenden allgemeinen Demokratisierungsprozess, hat unser Entwicklungsprogramm in den letzten Jahren stark beeinflusst.[10] Die DEH hat ihr Programm aktiv an diese veränderte Lage angepasst:

Die traditionellen Programme wurden nicht mehr ausgebaut; hingegen wurden neu verschiedene Aktivitäten gefördert, die für den Aufbau eines modernen Rechtsstaates wichtig sind. Zu nennen sind juristische Beihilfe an politische Häft-

7 *Für die Beilage 1 vgl. das Faksimile* dodis.ch/66329. *Zur Evakuation von Schweizerinnen und Schweizern aus Ruanda vgl. ferner die Notiz des schweizerischen Botschafters in Nairobi, Hans-Peter Erismann, an die Sektion Ostafrika der DEH vom 18. April 1994,* dodis.ch/66330.

8 *Für die Beilage 2 vgl. das Faksimile* dodis.ch/66329. *Für einen historischen Überblick über die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda vgl.* dodis.ch/68113 *und* dodis.ch/68281.

9 *Zum Stand der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda im Mai 1990 vgl. den Bericht des Koordinationsbüros der DEH in Kigali vom 21. Mai 1990,* dodis.ch/56081.

10 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 48,* dodis.ch/56080.

linge, Ausbildung von juristischem Personal, Unterstützung beim Aufbau einer freien Presse und von lokalen Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen. Der Privatsektor und die lokalen Nichtregierungsorganisationen wurden nun noch vermehrt gefördert. Als Folge des Demokratisierungsprozesses kam es zu einer Neuorientierung der Rolle des Staates, der bisher alle Lebensbereiche kontrollierte.[11]

Seit Ausbruch des Bürgerkrieges hat die Schweiz die Projektverträge auf Grund von Schreiben des jeweiligen Chefs des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten nur um jeweils 1 Jahr verlängert, um damit Druck zum Aufbau eines Rechtsstaates ausüben zu können (siehe Schreiben in Beilage 3).[12] Das gleiche Anliegen wurde auch den verschiedenen hohen Vertretern der ruandischen Regierung (früherer Premierminister Dismas Nsengiyaremye) sowie den Verantwortlichen des FPR (Alexis Kanyarengwe und seinem Stellvertreter) 1993 bei deren Besuchen in der Schweiz klar gemacht.[13] Ferner spielte die Schweiz eine aktive Rolle bei verschiedenen diplomatischen Interventionen der in Ruanda akkreditierten Vertretungen im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg und seinen Auswirkungen (Waffenstillstand, Friedensvertrag) und ganz allgemein bei der festgestellten Verletzung von Menschenrechten (Bericht einer internationalen Kommission über die Menschenrechtsverletzungen in Ruanda[14]).

Auf Wunsch des ruandischen Präsidenten stellte die Schweiz Mitte der 60er Jahre dem Staatsoberhaupt einen persönlichen Berater zur Verfügung.[15] Der letzte Berater (seit 1982) hatte sich dabei ausschliesslich mit wirtschaftlichen Fragen zu befassen. Nach Ausbruch des Bürgerkrieges wurde diese Beratungstätigkeit nicht mehr verlängert.[16]

Das Finanzvolumen der humanitären Zusammenarbeit spielte bis Ende 1991 eine untergeordnete Rolle. Die Hilfe wurde vor allem bei sporadisch auftretenden Nahrungsmittelknappheiten, die aber immer lokal begrenzt waren, eingesetzt. Als Folge des Krieges gab es in Ruanda bis zu einer Million Vertriebene, deren Überleben von einer Hilfe von Aussen abhing. Dazu kamen die nach dem Putsch vom Oktober 1993 aus Burundi vertriebenen Flüchtlinge, die im Süden Ruandas Zuflucht gefunden haben (heute noch rund 280 000), und ebenso auf Hilfe angewiesen sind. Dies zeigt deutlich die Interdependenz der Ereignisse in diesen beiden

---

11 *Zum Stand der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda Ende 1993 vgl. DDS 1993, Dok. 51,* dodis.ch/61430.

12 *Für die Beilage 3 vgl. das Faksimile* dodis.ch/66329.

13 *Zum Besuch von Premierminister Dismas Nsengiyaremye in Bern vgl. den Wochentelex 25/93 vom 21. Juni 1993,* dodis.ch/62255, *Punkt 2. Zum Besuch des Präsidenten der FPR, Alexis Kanyarengwe, vgl. den Wochentelex 44/92 vom 26. Oktober 1992,* dodis.ch/61404, *Punkt 9. Zum Besuch des Vizepräsidenten der FPR, Paul Kagame, vgl. den Wochentelex 19/93 vom 10. Mai 1993,* dodis.ch/62256, *Punkt 4.*

14 Rapport de la Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 *vom 8. März 1993, publiziert von der Fédération internationale pour les droits de l'homme (FIDH). Vgl. dazu die Demarche des EDA vom 24. März 1993,* dodis.ch/65084.

15 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Schweizerische Präsidentenberater in Ruanda, dodis.ch/T2273.

16 *Vgl. dazu den Schlussbericht des letzten schweizerischen Präsidentenberaters in Ruanda, Charles Antoine Jeanneret, vom November 1993,* dodis.ch/68312.

Ländern. Diese enormen humanitären Bedürfnisse liessen unsere Unterstützung seit 1992 massiv anwachsen.

3. Die Auswirkungen der ruandischen Krise auf unsere Entwicklungszusammenarbeit

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) versucht weiterhin, unter schwierigsten Bedingungen humanitäre Hilfe zu leisten. Vorläufig erfolgt unsere Unterstützung ausschliesslich über das IKRK. Ob unsere humanitäre Hilfe auch wieder über lokale sowie andere internationale Organisationen erfolgen kann, hängt davon ab, wieweit diese Institutionen wieder ihre Arbeit aufnehmen können. Zusätzlich zu den Bedürfnissen der Vertriebenen innerhalb Ruandas und der Flüchtlinge aus Burundi kommt nun der Bedarf an Nahrungsmitteln seitens der ruandischen Bevölkerung als Folge der allgemein sinkenden landwirtschaftlichen Produktion.[17]

Die Sicherheitslage in Ruanda hat zur Einstellung unserer Entwicklungszusammenarbeit geführt. Wir verfolgen weiterhin die Entwicklung der ruandischen Krise und werden zusammen mit unseren Regieorganisationen in den nächsten Wochen eine Bestandesaufnahme vornehmen über die Auswirkungen des neuerlichen Krieges auf die verschiedenen Projekte. Sobald es die Sicherheitslage erlaubt, werden wir diese erste Lagebeurteilung vor Ort überprüfen. Bevor dannzumal ein Grundsatzentscheid über eine eventuelle Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit getroffen werden kann, ist mit der internationalen Gebergemeinschaft eine vertiefte Situationsanalyse mit aussenpolitischer Wertung aus schweizerischer Sicht vorzunehmen.

17 *Zum humanitären Hilfsprogramm der Schweiz in Ruanda vgl. DDS 1994, Dok. 34,* dodis.ch/68573.

19

dodis.ch/64665

Entretiens des Conseillers fédéraux Cotti, Delamuraz, Ogi et Koller avec le Commissaire européen van den Broek[1]

VISITE OFFICIELLE DE TRAVAIL À BERNE DE M. HANS VAN DEN BROEK, COMMISSAIRE EUROPÉEN, LE 22 AVRIL 1994

Berne, 26 avril 1994

La visite, qui s'est déroulée dans un esprit ouvert et positif, avait pour but principal de faire le point sur les relations Suisse–UE, sectorielles en particulier, après l'acceptation de l'initiative des Alpes.[2] Ont pris part aux entretiens les chefs du DFAE, du DFEP et du DFTCE ainsi que, concernant les aspects juridiques et sécuritaires, le chef du DFJP.[3]

Se référant à l'adhésion en tant qu'objectif stratégique de la politique d'intégration suisse,[4] le Commissaire H. van den Broek (vdB) a rappelé combien la Suisse serait bienvenue, si son peuple le souhaitait, dans l'UE. Il a salué la dimension politique – et non plus seulement économique – que le Conseil fédéral attachait à ce dossier. La condition de base à réaliser, pour tout État désirant rejoindre l'Union, est cependant l'acceptation intégrale de l'acquis communautaire.

S'agissant des négociations sectorielles, nous avons souligné que la Suisse n'entendait pas conclure une espèce d'EEE dans son seul intérêt, mais cherchait à proposer un marché convenable et équilibré à l'UE compte tenu de l'interdépendance toujours plus étroite existant entre elle et notre pays.[5] Nous avons en outre émis le

1 CH-BAR#E7001C#2001/86#1078* (2520-41). *Cette note d'information au Conseil fédéral est rédigée par le Chef de la Section Questions politiques, institutionnelles et juridiques du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Pierre Helg, et signée par les Chefs du DFAE et du DFEP, les Conseillers fédéraux Flavio Cotti et Jean-Pascal Delamuraz. Elle est distribuée aux membres du Conseil fédéral en vue de la séance du 27 avril 1994.*

2 *L'initiative populaire* «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» *est acceptée en votation le 20 février 1994 avec 51,9% des voix et 16 cantons, cf. FF 1994, II, pp. 690–695. Cf. à ce sujet la compilation* Initiative des Alpes (1994), dodis.ch/T2177.

3 *Respectivement les Conseiller fédéraux Flavio Cotti, Jean-Pascal Delamuraz, Adolf Ogi et Arnold Koller. Le Commissaire européen Hans van den Broek est lui accompagné par Pierre Delgrande, Chef de l'unité AELE auprès de la Direction générale IA de la Commission européenne. Pour la préparation de la visite et les délégations, cf. le dossier* CH-BAR#E7113B#2002/221#44* (700.131.7).

4 *L'adhésion est l'objectif que se fixe le Conseil fédéral dans le* Rapport sur la politique etrangère de la Suisse dans les années 90, *cf.* dodis.ch/54677. *Pour les débats parlementaires autour de ce rapport, cf. DDS 1994, doc. 11,* dodis.ch/66378.

5 *Pour la stratégie adoptée par le Conseil fédéral en matière de négociations bilatérales sectorielles, cf. DDS 1994, doc. 2,* dodis.ch/66191, *ainsi que le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072.

vœu que le Comité mixte institué par l'accord de libre-échange de 1972 se réunisse dorénavant une fois par semestre.[6]

[Van den Broek] a relevé que le Conseil des CE, dans ses conclusions des 8 et 9 novembre sur l'avenir des relations Suisse–UE, s'était dit d'accord, en substance, avec l'approche suisse.[7] Seulement, avec l'acceptation de l'initiative des Alpes, l'UE était confrontée à une nouvelle donne, dans la mesure où les paramètres du secteur transport, qui l'intéresse vivement, étaient devenus incertains. Le processus bilatéral n'est pas pour autant bloqué, mais doit être réexaminé. C'est ce que le Conseil Affaires générales des 16/17 mai se propose de faire. Selon les réflexions qui s'en dégageront, il conviendra d'identifier les accords ou paquets d'accords équilibrés envisageables. Bien qu'ils respectent pleinement la démocratie directe suisse, les États membres de l'UE comprendraient mal que certains paquets, négociés puis jugés équilibrés de part et d'autre, soient ensuite rejetés côté Suisse par référendums. Des liens pourraient devoir être faits entre accords ou paquets d'accords, tant au début des négociations qu'après leur conclusion.[8] Quant à des réunions désormais semestrielles du Comité mixte, *[van den Broek]* a déclaré ne pas y voir d'objection si Sir Leon Brittan, le Commissaire directement concerné, et les États membres sont d'accord.

La délégation suisse s'est étonnée de la dramatisation qu'a suscitée l'acceptation de l'initiative des Alpes dans l'UE,[9] car la Suisse a rempli les engagements préalables liés à l'accord transit signé à Porto (travaux de la NLFA, amélioration de l'infrastructure ferroviaire et autoroutière, etc., autant de prestations entraînant des investissements de 65 mia. de frs à la charge de la seule Confédération, mais dans l'intérêt avant tout de l'Europe).[10]

[Van den Broek] a insisté sur la nécessité, pour l'UE, d'avoir un état de fait clair. Pour négocier, il faut des éléments concrets, or le Conseil fédéral veut entrer en matière avec des intentions seulement, comme celles d'éviter toute discrimination à l'égard des transporteurs étrangers (mais comment?), ou de trouver des solutions acceptables pour tous dans un délai de 10 ans (lesquelles?).[11] Un effort de

6 *Une seule réunion du Comité mixte a lieu durant l'année 1993, le 5 février, à Bruxelles, cf.* dodis.ch/64652. *La première séance 1994 se tient le 4 mai à Bruxelles, cf.* dodis.ch/64651. *Malgré les tentatives suisses, il n'y a pas de deuxième séance en automne 1994, cf. le dossier* CH-BAR#E7113B#2002/221#666* (731.102.0).

7 *Cf. DDS 1993, doc. 57,* dodis.ch/65349.

8 *Dans leur* Stratégie d'ensemble pour les négociations sectorielles Suisse-CE *révisée du 25 janvier 1994, le DFAE et le DFEP écrivent:* «Notre principal objectif consiste ici à éviter que par le souci d'obtenir un ‹parallélisme approprié› entre les différents domaines sectoriels, la CE fasse dépendre l'entrée en vigueur de certains accords sectoriels de l'entrée en vigueur d'autres accords sectoriels, voire de tous», *cf. le PVCF Nº 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072, *annexe 11, p. 5.*

9 *Pour un aperçu des réactions à Bruxelles suite à l'adoption de l'initiative des Alpes, cf. la compilation* dodis.ch/C2621.

10 *Pour le texte définitif de l'*Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne sur le transport de marchandises par route et par rail, *signé le 2 mai 1992 à Porto, cf. RO, 1993, pp. 1198–1230. Cf. DDS 1991, doc. 51,* dodis.ch/58168, *ainsi que le PVCF Nº 285 du 12 février 1992,* dodis.ch/58172. *Cf. également les compilations* Nouvelles lignes ferrovières à travers les Alpes, dodis.ch/T1722, *et* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

11 *L'UE fait de la clarification du projet de mise en œuvre de l'initiative une condition préalable au début des négociations, cf. la notice du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, du 18 mars 1994,* dodis.ch/69296, *ainsi que le mémorandum sur*

Le Chef du DFTCE, le Conseiller fédéral Adolf Ogi (à droite), s'entretient avec le Commissaire européen aux relations extérieures Hans van den Broek lors d'une visite de travail à Berne le 22 avril 1994, dodis.ch/70190 (CH-SNM LM-186245.17).

clarification préalable s'impose aux yeux de l'UE, effort qui ne doit pourtant pas être interprété comme une réaction anti-suisse.

Les deux délégations se sont alors entendues pour

– attendre les conclusions du Conseil Affaires générales des 16/17 mai[12]

– puis, en les prenant en compte, procéder à une étroite concertation Suisse–UE destinée à clarifier la situation en matière de transports, de manière à éventuellement permettre au Conseil Transport du 27 juin prochain d'adopter un mandat de négociation[13]

---

les transports entre l'UE et la Suisse annexé à la circulaire du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 30 mai 1994, dodis.ch/68440. *Pour la solution trouvée par la Suisse en matière de non-discrimination des transporteurs étrangers, cf. DDS 1994, doc. 51,* dodis.ch/68436, *ainsi que le PVCF N° 1525 du 9 septembre 1994,* dodis.ch/67394.

12 *Cf. à ce sujet la note d'information du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral du 18 mai 1994,* dodis.ch/67857.

13 *Le Conseil des ministres des transports de l'UE, qui se tient le 14 juin 1994, décide de reporter l'adoption du mandat de négociation de l'UE en attente de la mise en œuvre de l'initiative des Alpes, cf. les annexes 1 et 7 du PVCF N° 1417 du 31 août 1994,* dodis.ch/67508, *ainsi que la notice de l'Office fédéral des transports (OFT) du DFTCE du 5 juillet 1994,* dodis.ch/68410.

– instituer pour les années à venir une étroite coopération Suisse–UE dans la mise en œuvre de la nouvelle disposition constitutionnelle issue de l'initiative des Alpes.

[Van den Broek] a ajouté que les mandats sur les autres secteurs à négocier, soit sur le transport aérien (non isolable du transport routier, aux yeux de certains États membres), la libre circulation des personnes, l'accès au marché pour les produits agricoles transformés, les TBT, la statistique et les MEDIA étaient toujours en préparation, sans que la date de leur examen par le Conseil compétent ne puisse être avancée.[14] *[Van den Broek]* a précisé que l'UE comprenait que la négociation sur les personnes ne puisse débuter avant celle sur les transports.[15] S'agissant de la recherche, le mandat devrait être soumis au Conseil au mois de mai.[16] *[Van den Broek]* a conclu qu'il était envisageable que des négociations dans les domaines, notamment techniques, posant peu de problèmes puissent être ouvertes mi-1994.

La délégation suisse a assuré *[van den Broek]* de notre volonté de poursuivre l'adaptation législative autonome entreprise avec Swisslex au fur et à mesure que les accords bilatéraux sectoriels seront négociés.[17]

Pour ce qui touche le IIIème pilier (justice, sécurité intérieure, asile, etc.), *[van den Broek]* a rappelé son caractère pour l'instant intergouvernemental, quand bien même il fait partie du traité de Maastricht. Seul le domaine des visas, à ce stade, fait l'objet d'une harmonisation sur le plan communautaire. La délégation suisse a déclaré l'intérêt de la Suisse à renforcer sa coopération avec l'UE dans ces matières, en particulier pour ce qui est de la lutte contre les drogues,[18] le blanchissage d'argent[19] et le crime organisé,[20] de même pour ce qui concerne la sécurité intérieure, dans le cadre notamment d'EUROPOL.[21]

---

14 *Cf. à ce sujet DDS 1994, doc. 39,* dodis.ch/67508.

15 *Sur le début des négociations sur la libre-circulation des personnes, cf. DDS 1994, doc. 57,* dodis.ch/67777.

16 *Le Conseil fédéral discute lors de la 17ème séance du 18 mai 1994 et de la 3ème séance extraordinaire du 24 mai 1994 du mandat de négociation pour la recherche avec l'UE, cf.* dodis.ch/67649 *et* dodis.ch/67772.

17 *Pour le programme d'adaptation législatif Swisslex, cf. le* Message sur le programme consécutif au rejet de l'Accord EEE *du 24 février 1993,* dodis.ch/64684.

18 *Cf. à ce propos la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 14 février 1994,* dodis.ch/67320.

19 *Cf. la notice du Service économique et financier du DFAE du 23 août 1993,* dodis.ch/65410.

20 *Cf. la note d'information du DFJP au Conseil fédéral du 25 novembre 1994,* dodis.ch/67447.

21 *Cf. à ce sujet la compilation* dodis.ch/C2617.

20

dodis.ch/67648 *Auszug*

14. Sitzung des Bundesrats vom 27. April 1994[1]

RTL-PROGRAMMFENSTER FÜR DIE SCHWEIZ

Vertraulich Bern, 16. Mai 1994

[…][2]

Bundesrat Ogi äussert den Wunsch, dass der Bundesrat seinen Entscheid für oder gegen die Erteilung einer Konzession für ein RTL-Fenster für die Schweiz im Gespräch findet.[3] Eine formelle Abstimmung ist zu vermeiden. In den letzten Tagen hat er den Mitgliedern des Bundesrates zusätzliche Unterlagen zugestellt, insbesondere ein «letter of intent» der Generaldirektion der SRG.[4] Auch sind in einem zugestellten Dokument[5] die Auflagen erwähnt, die mit der Erteilung einer Konzession verbunden werden könnten. Unabhängig davon, ob sich der Bundesrat für die Option A (Ablehnung der Konzession) für die Option B (Erteilung derselben) entscheidet, wird der formelle Entscheid erst später getroffen werden müssen.

Ein Ja zur Konzession für RTL würde Folgendes bedeuten:

– Die Herausforderungen und der Wettbewerb werden akzeptiert.

---

1 CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3). *Dieses Verhandlungsprotokoll der 14. Sitzung des Bundesrats vom 27. April 1994 wurde von Vizekanzler Achille Casanova verfasst. Kopien des Protokolls gingen an die Mitglieder des Bundesrats, den Bundeskanzler, den Vizekanzler und die Vizekanzlerin. Der Bundesrat behandelte an der Sitzung u. a. das Aussprachepapier des EVED vom 1. März 1994, zu welchem das EDI, das EJPD, das EVD und die Bundeskanzlei im Vorfeld der Sitzungen Mitberichte eingereicht hatten. Das Aussprachepapier skizzierte zwei Optionen, wie auf das Konzessionsgesuch der RTL (Schweiz) AG für ein schweizerisches Programmfenster im deutschen RTL-Programm reagiert werden könnte: Abweisung des Gesuches aus medienpolitischen Gründen oder Gutheissung des Gesuchs mit Auflagen. Der Bundesrat entschied sich für die erste Option, vgl. das BR-Prot. Nr. 713 vom 27. April 1994,* dodis.ch/67685. *Der Bundesrat hatte das Geschäft bereits am 13. April 1994 diskutiert und den Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, beauftragt, die Frage nach möglichen Auflagen zu erörtern, vgl. das Verhandlungsprotokoll der 12. Sitzung des Bundesrats vom 13. April 1994,* dodis.ch/67646.

2 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/67648.

3 *Für das Konzenssionsgesuch von RTL vom 18. November 1993 vgl. das Dossier* CH-BAR#E8401-01#2010/16#1542* (252-100) *sowie das BR-Prot. Nr. 713 vom 27. April 1994,* dodis.ch/67685, *Beilage. Für weitere Fragen, die sich dem Bundesrat in Zusammenhang mit diesem Gesuch stellten, vgl. die Notiz des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) des EVED vom März 1994,* dodis.ch/68953, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2573.

4 *Für das Schreiben von Bundesrat Ogi an die Mitglieder des Bundesrats und den letter of intent des Generaldirektors der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), Antonio Riva, vom 26. April 1994 vgl. das BR-Prot. Nr. 713 vom 27. April 1994,* dodis.ch/67685, *Beilagen.*

5 *Für die Ergänzung zum Aussprachepapier des EVED vom 22. April 1994 vgl. das BR-Prot. Nr. 713 vom 27. April 1994,* dodis.ch/67685, *Beilage.*

- Es wird eine liberale Medienordnung eingeführt (auch für künftige Konzessionen, zum Beispiel für TV 1 oder Berlusconi).[6]
- Eine publizistische Konkurrenz wird ermöglicht.
- Durch Auflagen kann der Bundesrat diese Ordnung gestalten.
- Ein für die Schweizer Verleger interessanter Vertrag kann in Kraft treten.
- Längerfristig kann in der Schweiz ein interessantes Netz aufgebaut werden.
- Die Interessen der Minderheiten können durch Auflagen berücksichtigt werden.
- Das Werbegeld, welches heute an RTL fliesst, kann in der Schweiz investiert werden.

Ein Nein würde Folgendes bedeuten:

- Eine eigenständige Medienlandschaft wird erhalten.
- Eine starke SRG wird erhalten.
- Der vierte SRG-Kanal kann besser gefördert werden.
- Die vier Sprachen und Kulturen werden berücksichtigt.
- Es wird kein Präjudiz geschaffen.
- Der schweizerische Werbekuchen wird geschont, und damit nimmt der Bundesrat auf die Presse Rücksicht.
- Der Bundesrat begibt sich nicht in die Rolle des Steigbügelhalters für RTL.
- Ein Signal gegen die Boulevardisierung der Medien wird gesetzt.
- Der Zusammenschluss der Verleger wird erleichtert, damit sie auf die vierte Sendekette einsteigen.

In beiden Fällen müsste der Bundesrat gegenüber der SRG gewisse Erwartungen ausdrücken, insbesondere betreffend die Wahrung der Führungsverantwortung, die Wahrnehmung der Aufgaben von S plus, den Neubeginn von S plus, damit dieser Kanal für die Verleger attraktiv wird, und die Bereitschaft, mit Privaten auf regionaler und lokaler Ebene zusammenzuarbeiten.[7]

In diesem Zusammenhang unterstreicht *Bundesrat Ogi* fünf Punkte:

1. Beim Konzessionsgesuch von RTL-Schweiz geht es nur sekundär um ein Programmfenster für die Schweiz. Die Strategie von RTL ist klar: Dieser Sender möchte eindeutig die Nummer eins im deutschsprachigen Gebiet werden. Um dies zu erreichen, ist auch die deutsche Schweiz von Interesse.

2. Die Werbeeinnahmen von RTL sind nur ein Teil der Verluste für die SRG, denn RTL hat es vor allem auf die international vergebene Werbung abgesehen.

3. Diese Strategie hätte auch für die TV-Programme der kleinen Regionen sowie für die regionale Presse Folgen. Die Strukturbereinigung in der Presse ist voll im Gange und würde beschleunigt.

4. Die zunehmende Konkurrenz für die SRG hätte eine Senkung des Niveaus der eigenen Programme zur Folge. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen dies deutlich. Die Tendenz, Sendungen wie «Arena» zu gestalten, nähme zu.[8]

---

6 *Gemeint sind der französische Fernsehsender TF1 und die Fernsehsender des italienischen Medienunternehmers Silvio Berlusconi.*

7 *Die Tagi-Medien AG äusserte im Mai 1994 wenig Interesse, sich an S plus zu beteiligen, vgl. die Notiz des Direktors des BAKOM, Marc Furrer, an Bundesrat Ogi vom 26. Mai 1994,* dodis.ch/69716.

8 *Die Sendung* «Arena» *des Schweizer Fernsehens beschäftigte den Bundesrat an mehreren Sitzungen des Jahres, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2652.

Die Polit-Diskussionssendung «Arena» des Schweizer Fernsehens beschäftigte den Bundesrat an mehreren Sitzungen, vgl. dodis.ch/C2652. *Bundespräsident Otto Stich (rechts) in der Sendung vom 16. September 1994 zur Antirassismusstrafnorm* (Keystone-SDA), *vgl.* dodis.ch/67754.

5. Die Erteilung der Konzession hätte grosse Folgen für S plus. Die SRG will die Privaten bei S plus besser einbeziehen, allenfalls auch am Unternehmen teilhaben lassen. S plus sollte vermehrt auch für die französische und für die italienische Schweiz Sendungen gestalten. Dies bedingt allerdings, dass die SRG eine starke Führung aufweist und dass mit den Querelen aufgehört wird.

Bundesrat Ogi schliesst seine Einführung mit der Bemerkung, dass der Bundesrat mit einem Ja die kommerzielle Dynamik verstärken würde. Diese Dynamik würde seiner Kontrolle entzogen. Wenn dagegen der Bundesrat Nein sagt, kann er seine staatspolitische Verantwortung wahrnehmen. Gewiss, trotz Ablehnung der Konzession könnte RTL aus dem Ausland ein Fenster für die Schweiz senden. Dies wäre aber mit technischen Schwierigkeiten verbunden. Gegenwärtig kämpft der Bundesrat für einen Kulturartikel in der Bundesverfassung.[9] Er sollte nicht gleichzeitig die kulturellen Leistungen der SRG in Gefahr bringen.

Bundesrat Villiger stellt fest, der Bundesrat müsse eine schwierige Güterabwägung vornehmen, ohne die Konsequenzen genau abschätzen zu können. Er teilt

9 *Vgl. dazu die* Botschaft über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27septies BV) *vom 6. November 1991, BBl, 1992, I, S. 533–591. Der Kulturförderungsartikel wurde am 12. Juni 1994 trotz einem Ja-Anteil von 50,1% aufgrund des fehlenden Ständemehrs abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1251.*

viele der Betrachtungen von *Bundesrat Ogi,* ist aber nicht sicher, ob diese Erwartungen tatsächlich eintreffen. Eine allzu starke Konkurrenz bei den Medien ist für die Qualität nicht förderlich. Wenn RTL zu verhindern wäre, wäre er auch gegen die Erteilung einer Konzession. Alle Argumente zugunsten der SRG, ihre Klammerfunktion, ihr Kulturauftrag und ihr Finanzausgleich, sind sicher wichtig, ebenso die Folgen für die Presse. Es gilt aber auch den Grundsatz der Pressefreiheit zu berücksichtigen. Es ist nicht möglich, die Schweizer Medien unter einer Käseglocke zu schützen. Beim Entscheid sollte der Bundesrat berücksichtigen, dass RTL bereits existiert und in der Schweiz einen Marktanteil von 14% geniesst. Auch findet schon heute ein Entzug von Werbegeldern in der Grössenordnung von 14 Millionen statt. Dies bedeutet, dass die kommerzielle Strategie von RTL auch ohne Schweizer Fenster erfolgreich sein kann. Für die Schweizer Verleger sind die wirtschaftlichen Chancen bei RTL bereits gegeben. Das angestrebte Programmfenster ist sehr interessant. Erteilt der Bundesrat die Konzession, hat er die Möglichkeit, diese Entwicklung durch Auflagen mitzubestimmen. Ist S plus eine Alternative? Die Verleger betrachten dies als nicht realistisch. Mit einem Marktanteil von nur 2% ist nicht viel zu machen. Auch der «letter of intent» von Riva überzeugt nicht. Und die Bedenken betreffend die präjudizielle Wirkung einer Konzession sind rein theoretisch, denn der Markt ist zu klein. *Bundesrat Villiger* kommt zu einer ernüchternden Schlussfolgerung: Alle Dinge, die man mit einem Nein vermeiden möchte, können trotzdem eintreffen. Der Bundesrat kann die Entwicklung also gar nicht ändern. Es ist deshalb besser die Konzession mit Auflagen zu erteilen.

Pour *M. Delamuraz,* la question fondamentale est de savoir si une fenêtre sur RTL change si profondément les choses et la réalité médiatique suisse. On décrit d'une façon trop manichéenne la situation avec ou sans fenêtre. Les conséquences s'annulent ou s'équilibrent. Sans doute, RTL trouve-t-elle son intérêt par une fenêtre suisse. Mais si nous refusons la concession cette fenêtre peut être ouverte à partir d'un autre pays. Sans doute la production sera-t-elle plus compliquée et plus coûteuse. Refuser signifie donc renoncer aux moyens d'intervenir dans ce projet. Le Conseil fédéral veut-il agir ou subir? Il est faux de présenter les deux solutions, «oui» ou «non» à la concession, comme si elles étaient fondamentalement différentes dans leurs effets. La qualité des prestations de la SSR est moyenne, voire mauvaise en Suisse alémanique. Il faut donc constater que la certitude d'une certaine exclusivité n'a rien apporté à la qualité. Peut-être que la concurrence aura des effets, car la perspective d'une concurrence pourrait amener la SSR à bouger. Il se déclare avoir été plus convaincu par ce que Lehmann et Landgraf lui ont dit, que par les explications de Riva.[10] La TV alémanique est insuffisante. Si on refuse, elle continuera dans son attitude arrogante, car le contre-pouvoir fait défaut. S plus peut-elle être une alternative? Les bases sont différentes. Faut-il avoir peur du précédent? *M. Delamuraz* ne le croit pas, car la Suisse romande et la Suisse italienne sont des marchés trop exigus. En conclusion, *M. Delamuraz* affirme qu'il n'est pas possible aujourd'hui de dire «oui» ou «non». Il faut négocier avec les promoteurs afin de fixer les conditions à l'acceptation de la concession.

Die grundsätzlichen Fragen wurden laut *Bundesrat Koller* bereits vor zwei Wochen ausdiskutiert. Bei der Beurteilung dieser Frage sollte man auch wissen, ob

10 *Eric Lehmann est le Président de la Société suisse de radiodiffusion (SSR), François Landgraf est responsable des finances à la SSR. Pour la lettre de Antonio Riva, cf.* dodis.ch/67685, *annexe.*

die Konzession für Tele-Züri erteilt wird oder nicht.[11] Im Lokalbereich sind schon zahlreiche Konzessionen erteilt worden. Die Gretchenfrage ist, ob der Bundesrat einer Entwicklung, die auf die Schweiz zukommt, passiv zuschauen oder sie aktiv mitgestalten will. Ein Werbefenster von RTL existiert bereits.[12] Die Erteilung der Konzession hätte zusätzliche Werbeeinnahmen in der Grössenordnung von nur 10 Millionen Franken zur Folge. Von einer wesentlichen Beeinträchtigung der SRG kann deshalb nicht gesprochen werden. Wenn die Konzession nicht erteilt wird, bestehen Umgehungsmöglichkeiten. In dieser Situation sollte der Bundesrat die Konzession erteilen und über Auflagen, zum Beispiel in bezug auf ein Kulturprozent, verhandeln. *Bundesrat Koller* frägt sich auch, ob nicht ein dritter Weg möglich wäre. Dieser bestünde darin, die Behandlung des Gesuches zu sistieren, damit SRG und Verleger Verhandlungen über die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit aufnehmen könnten. Sie hätten somit Zeit, ein Alternativprogramm in die Wege zu leiten.

M. Cotti se dit préoccupé par la stratégie de RTL dans le domaine publicitaire. Il ne s'agit donc pas simplement d'une dizaine de millions de francs de publicité. Les conséquences de l'acceptation de la concession vont bien au-delà et doivent préoccuper, car la planification de la publicité des grandes entreprises se ferait par le canal de RTL, en excluant donc la SSR. C'est donc son existence même qui est en jeu. Or, il faut éviter une telle évolution. Dans un pays comme le nôtre, qui se veut uni par une volonté qui dépasse les langues et les cultures, le critère de la concurrence n'est pas un critère suffisant. C'est la Suisse des plus faibles qui est en jeu. La SSR permet une redistribution des moyens. Il s'agit d'une valeur qui dépasse celle de la concurrence. Si la thèse de *M. Ogi* se vérifie et que RTL devient numéro 1 sur le marché alémanique, la SSR ne pourrait plus jouer ce rôle. Une fenêtre suisse sur RTL pourrait-elle quand même être ouverte? *M. Cotti* doute que les éditeurs suisses soient prêts à emprunter cette voie. Pourquoi toute cette bataille si tout était si facile à réaliser sans concession? Une participation plus organique sur S plus pourrait être une solution. Cette voie doit être explorée plus à fond. Pour ce faire, on ne peut accorder la concession. La SSR à d'ailleurs déclaré sa disponibilité.[13] Si le Conseil fédéral devait pencher en faveur d'une concession, la décision ne devrait pas être prise aujourd'hui afin de ne pas miner le pouvoir contractuel dans l'établissement des conditions à poser.

Mme Dreifuss souligne que le principe de la liberté d'expression ne peut être invoqué en faveur de la concession demandée. Dans le domaine des médias électroniques, ce principe a une signification différente. Le principe qui est par contre en cause est celui de l'intégralité. En accordant la concession, la Suisse serait le premier pays à ne pas appliquer ce principe. Pour moins d'une heure de programme par jour, il ne serait pas sensé de permettre une telle distorsion de la concurrence.

---

11 *Für eine Analyse des Konzessionsgesuchs von Tele-Züri vgl. die Ergänzung zum Aussprachepapier des EVED vom 11. März 1994 im BR-Prot. Nr. 713 vom 27. April 1994,* dodis.ch/67685, *Beilage.*

12 *Vgl. dazu die Interpellation 93.3188* Schweizer Werbefenster des Fernsehsenders RTL plus *von Nationalrat Luzi Stamm vom 19. März 1993 und die Antwort des Bundesrats vom 12. Mai 1993,* dodis.ch/69722.

13 *En 1993, deux éditeurs privés suisses, NZZ et Ringier AG, ont déjà obtenu une concession pour diffuser un programme télévisé sectoriel sur S plus, cf. les PVCF N° 1879 et N° 1880 du 4 octobre 1993,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#17255*.

Il faut souligner que sur le plan international, la concurrence existe déjà. Même les conditions qu'on propose d'imposer à RTL n'auront pas d'effet à cause de la faiblesse programmatique de RTL. Accorder la concession signifie ôter des moyens à la Suisse romande et au Tessin.

Le *chancelier Couchepin* se dit préoccupé par les conséquences sur la politique d'information du Conseil fédéral. Il ne faut pas s'attendre à ce que RTL s'intéresse beaucoup à la politique fédérale. En outre, accorder cette concession signifie tuer S plus que le Conseil fédéral a voulu pour permettre aux privés de faire de la télévision. Il ne faut pas oublier que la SSR garantit l'équilibre au sein de la Suisse. Sous prétexte de créer une concurrence en Suisse alémanique, ce sont la Suisse romande et le Tessin qu'on affaiblit.

Bundespräsident Stich hat bereits anlässlich der ersten Aussprache klar gegen die Erteilung der Konzession plädiert.[14] Staatspolitische Gründe müssen beachtet werden. Es wäre illusorisch, RTL Bedingungen zu stellen, und es wäre falsch, darüber Verhandlungen aufzunehmen, denn dies würde bedeuten, dass der Bundesrat bereit wäre, die Konzession zu erteilen. Vor allem in einem Land wie der Schweiz mit verschiedenen Kulturen und Sprachen kann im Medienbereich nicht allein das Kriterium der Konkurrenz massgebend sein. Es wäre auch wichtig zu wissen, ob die Konzession für Tele-Züri erteilt wird oder nicht. Würde der Rat RTL die Konzession erteilen, wäre dies das Ende von S plus.

Bundesrat Ogi dankt für die Aussprache. Die ausgedrückten Meinungen zeigen, dass sich die Mitglieder des Bundesrates gut informiert haben. In der Vernehmlassung waren die Meinungen geteilt. Die SRG ist bereits heute der Konkurrenz ausgesetzt. Dies hat ihr auch gut getan. Sie nimmt ihren Kulturauftrag ernst und sorgt für den Ausgleich unter den Sprachregionen. Dies muss weiterhin möglich sein. Die SRG verfügt mit S plus über einen vierten Kanal. Mit seiner Konzession hat der Bundesrat vermieden, dass diese vierte Kette für ein Programm auf zwei Kanälen benützt wird. S plus muss weitergeführt werden, allerdings besser als bisher. Die SRG muss ihren Führungsauftrag wahrnehmen und den Reibereien innerhalb des Unternehmens ein Ende bereiten. Nach nur sechs Monaten kann S plus nicht definitiv beurteilt werden. Die SRG muss aber diese Chance besser wahrnehmen. Sie muss auch wissen, dass die Konzession 1997 ausläuft. Würde die Schweiz das RTL-Fenster konzessionieren, wäre dies das erste Land, das ein solches Experiment bewilligt. Umgehungsmöglichkeiten bestehen. Werden aber die Verleger diesen Weg beschreiten? Aus politischen Gründen werden sie sich dies gut überlegen. In bezug auf die Konzession von Tele-Züri wird der Chef des EVED den Bundesrat orientieren. Heute muss der Bundesrat nicht für oder gegen jemanden entscheiden, sondern seine staatspolitische Aufgabe wahrnehmen. Diese spricht zugunsten der SRG.

Der *Bundespräsident* stellt fest, dass der Rat keine einheitliche Meinung hat, eine Mehrheit aber eher gegen die Erteilung der Konzession plädiert hat. *Bundesrat Koller* bestreitet dies nicht, insistiert aber auf der Notwendigkeit, Verleger und SRG ins Gespräch zu bringen, damit gemeinsame Lösungen erarbeitet werden können. *Bundespräsident Stich* teilt diese Auffassung. Dies kann aber erst geschehen, wenn das Konzessionsgesuch abgelehnt ist. Er stellt fest, der Rat habe sich in

14 *Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 12. Sitzung des Bundesrats vom 13. April 1994,* dodis.ch/67646.

diesem Sinne ausgesprochen. Bei der Begründung der Ablehnung wird über diese Frage klar Auskunft gegeben werden.[15]

[…][16]

15 *Für die Begründung von Bundesrat Ogi nach der Bundesratssitzung vor der Presse vgl. die Sprechnotiz vom 27. April 1994,* dodis.ch/69715. *Die RTL (Schweiz) Fernseh AG wendete sich bereits am 28. April 1994 an den Bundesrat und führte aus, dass sie weiterhin das Ziel eines* «täglichen SRG-unabhängingen Informationsprogammes mit nationaler Verbreitung» *verfolge, vgl.* dodis.ch/69717. *Für die Antwort des Bundesrats vgl.* dodis.ch/68550. *Die formelle Abweisung des Konzessionsgesuchs erfolgte am 22. Juni 1994, vgl. das BR-Prot. Nr. 1146,* dodis.ch/67763.

16 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/67648.

21

dodis.ch/64493

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, avec le Premier ministre russe Tchernomyrdine et son suppléant Tchoubaïs[1]

MON VOYAGE À MOSCOU, LES 12 ET 13 MAI 1994 EN COMPAGNIE D'UNE DÉLÉGATION DE REPRÉSENTANTS DE L'ÉCONOMIE PRIVÉE[2]

Berne, 17 mai 1994

1. Introduction

Répondant à une invitation du Premier ministre de la Fédération de Russie, Viktor Tchernomyrdine – invitation qu'il m'a faite lors du dernier Symposium de Davos[3] – je me suis rendu à Moscou les 12 et 13 mai. J'étais accompagné par une délégation de représentants de l'économie privée suisse, en l'occurrence MM. Andres Leuenberger, Président du Vorort, Pierre Borgeaud, Président de la Communauté d'intérêts Suisse–CEI et Président du Conseil d'administration de

1 CH-BAR#E7001C#2001/86#825* (2310-1). *Cette note d'information au Conseil fédéral est signée par le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, et rédigée sous la responsabilité du Vice-directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Ministre Rudolf Ramsauer. Elle est distribuée lors de la 17ème séance du Conseil fédéral du 18 mai 1994, cf.* dodis.ch/67649.

2 *Cf. aussi le rapport détaillé, rédigé par le Ministre Ramsauer, le Chef du Service de presse et d'information du DFEP, Yves Seydoux, ainsi que Leo Ribeli de la Section Pays d'Europe centrale et de l'Est, CEE/ONU de l'OFAEE,* dodis.ch/66410. *Le voyage du Conseiller fédéral Delamuraz est précédé de la visite de travail à Moscou du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, du 25 au 27 avril 1994,* dodis.ch/67401, *et suivi par les entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, avec le Ministre des affaires étrangères, Andreï Kozyrev, et d'autres hauts fonctionnaires russes à Moscou du 15 au 17 juin 1994, cf. la compilation* dodis.ch/C2624. *Pour la visite à Moscou du Chef du DFJP, le Conseiller fédéral Arnold Koller, du 10 au 13 septembre 1994, cf. DDS 1994, doc. 42,* dodis.ch/67907.

3 *Cf. DDS 1994, doc. 4,* dodis.ch/64666, *point 3.*

Sulzer, Alfred Gremli, Membre de la Direction générale du Crédit suisse, Gaston Thalmann, Directeur ABB, et Philippe Véron, Directeur général Nestlé SA.[4]

Outre M. Tchernomyrdine, nous avons été reçus par MM. Rybkin, Président de la Douma, Fradkov, Ministre ad interim des relations économiques extérieures, Tchoubais, Vice-Premier ministre, Président du Comité d'État pour la privatisation, et Gerachtchenko, Président de la Banque centrale. Les représentants de l'économie privée furent présents à tous les entretiens, à l'occasion desquels nous avons également eu une entrevue avec les représentants de la Chambre russe du commerce et de l'industrie.[5]

Cette visite me permit également de signer avec le Premier ministre Tchernomyrdine, le premier accord commercial et de coopération économique entre la Suisse et la «nouvelle» Russie.[6] Il s'agit d'un accord bilatéral qui remplace plusieurs accords anciens passés avec l'ex-URSS. Il est fondé sur les grands principes du GATT: *la non-discrimination, la clause de la nation la plus favorisée et le traitement national. Il contient également des prescriptions visant à une meilleure protection de la propriété intellectuelle et décrit des domaines de coopération prioritaires.* L'accord prévoit également des mécanismes institutionnels.

Les entretiens que nous avons eus, m'ont frappé par leur caractère concret ainsi que par la lucidité qui anime nos interlocuteurs face à l'étendue des problèmes qu'ils ont à résoudre. Je n'observe cependant aucune trace qui tendrait à remettre en question l'esprit des réformes. Cela n'exclut pas des accrocs et des ralentissements.[7]

Il nous appartient, dès lors, de ne pas faiblir dans notre volonté d'accompagner les réformes entreprises par l'ensemble des PECO et des pays de la CEI, en particulier la Russie.

2. Thèmes des entretiens[8]

2.1. Réformes économiques: la privatisation

L'état des réformes économiques fut au centre de tous les entretiens. À cet égard, un grand nombre de questions de notre part ont porté sur la privatisation. Les chiffres que nous a livrés le Vice-Premier ministre Tchoubais indiqueraient que 15 000 grandes et moyennes et 90 000 petites et moyennes entreprises ont été privatisées. Ces résultats soulignent certes une tendance marquante; il n'en demeure pas moins que l'insécurité juridique prévalant actuellement en Russie retient bon nombre d'investisseurs occidentaux. À cet égard, le Premier ministre Tchernomyrdine a souligné très clairement que le processus de privatisation serait accompagné d'un coût social qu'il convient de garder sous contrôle. Reste que

4 *Pour la liste complète de la délégation, cf.* dodis.ch/66410, *annexe.*

5 *Pour le programme de la visite, cf. le dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#2262* (3/072-RU).

6 Accord de commerce et de coopération économique entre la Confédération suisse et la Fédération de Russie *du 12 mai 1994, RO, 1995, pp. 3974–3986. Cf. le PVCF N° 707 du 27 avril 1994,* dodis.ch/67292.

7 *Cf. aussi le «rapport d'atmosphère» de l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, Jean-Pierre Ritter, au Conseiller fédéral Delamuraz du 6 mai 1994,* dodis.ch/69532.

8 *Pour les notices d'entretien, cf.* dodis.ch/66410, *point B.*

l'objectif des responsables russes est de faire en sorte que d'ici la fin de l'année, le PIB repose à raison de 50% sur la production du secteur privé.

Autre thème de discussion, *la convertibilité du rouble*. Le Président de la Banque centrale, M. Gerachtchenko n'a pas caché les obstacles qu'il s'agissait de surmonter. Les enjeux monétaires furent également soulignés avec insistance par M. Tchernomyrdine. Ce dernier a également évoqué l'urgence qu'il y avait à former des cadres. J'ai indiqué que nous allions intensifier nos efforts dans ce secteur.[9]

2.2. Problèmes bilatéraux[10]

Au chapitre des questions bilatérales, j'ai abordé les problèmes suivants:

– le décret présidentiel du 17 novembre 1993, pénalisant les banques étrangères[11]

– le règlement des dettes non garanties envers les fournisseurs suisses[12]

– l'accès des produits pharmaceutiques suisses au marché russe.[13]

Questionné à ce propos, M. Tchernomyrdine, Premier ministre, nous a déclaré qu'une solution serait trouvée d'ici juin en ce qui concerne le décret bancaire.[14] La question des dettes pourrait également être résolue dans les plus brefs délais. Les créanciers suisses se sont organisés pour négocier une solution commune avec les autorités russes.[15]

Concernant les produits pharmaceutiques, nous avons obtenu un soutien quant à notre volonté d'entreprendre des négociations à ce sujet. Ce problème pourra être discuté dans le cadre du comité créé par le biais de l'accord.[16]

3. Conclusion

3.1. Appréciation générale

Les entretiens que nous avons eus avec l'ensemble de nos interlocuteurs se sont révélés très enrichissants et fondés sur une large confiance réciproque sur le plan des contacts personnels et très lucides sur le plan de la substance et des perspectives d'avenir.

---

9 *Pour le programme de formation des cadres, cf. le dossier* CH-BAR#E2200.157-04#2005/404#116* (521.62).

10 *Pour l'état des relations bilatérales entre la Suisse et la Russie, cf. la notice d'Urs Bucher de la Division politique I du DFAE du 18 avril 1994,* dodis.ch/69537.

11 *Cf. la lettre du Président de la Direction générale du Crédit Suisse, Josef Ackermann, au Conseiller fédéral Delamuraz du 24 janvier 1994,* dodis.ch/69477.

12 *Cf. le dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#4118* (3/491-RU).

13 *Cf. le dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3154* (3/143.2-RU).

14 *Le 10 juin 1994, un décret du Président russe Boris Eltsine abroge le décret incriminé. Cf. la notice du Service économique et financier du DFAE du 15 juin 1994,* dodis.ch/70183, *ainsi que la notice de Leo Ribeli sur la visite du Conseiller fédéral Cotti à Moscou du 15 au 17 juin 1994,* dodis.ch/64489.

15 *Cf. le rapport détaillé des entretiens,* dodis.ch/66410, *p. 5.*

16 *La commission économique mixte Suisse–Russie, créée par un échange de lettres le 10 janvier 1994, se réunit pour la première fois en septembre 1994 à Berne et suggère la conclusion d'un Memorandum of Understanding sur la facilitation de l'autorisation de médicaments en Russie, cf.* dodis.ch/67925. *Pour la proposition suisse de celui-ci, cf. le PVCF N° 99 du 23 janvier 1995,* dodis.ch/69785.

Nos interlocuteurs, sans exception, reconnaissent la difficulté qu'il y a, pour les investisseurs étrangers, à prendre pied en Russie actuellement. La disparition des anciennes structures auxquelles n'ont pas encore suppléé de nouvelles rendent toute approche très risquée. À juste titre, ils soulignent cependant que la Russie représente un marché important et que tout est à faire pour doter ce pays d'une infrastructure économique moderne.

En signant un premier accord commercial et de coopération économique, nous ouvrons la voie à une intensification de nos échanges. Ce n'est certes qu'un début, mais qui montre qu'un développement de nos relations avec la Russie ne peut se faire que sur une base de confiance réciproque et dans un environnement juridique stable, susceptible de susciter la confiance des investisseurs. Cette sécurité n'est pour l'heure pas encore assurée. Un premier test sera le suivi accordé à nos revendications sur la question du décret bancaire et sur celle des dettes. À charge pour nous de répondre de manière positive aux immenses besoins de soutien et de coopération, financière et technique, avancés par nos interlocuteurs.

Une responsabilité particulière incombe également au secteur privé suisse. Si les échanges commerciaux ont connu pour le début de cette année une progression importante, ils sont encore largement en deçà de ce que l'on peut attendre. Concernant les investissements privés, l'effort à fournir est encore plus grand.[17]

Il n'en demeure pas moins que les représentants de l'économie privée qui m'ont accompagné à Moscou, ont manifesté leur satisfaction. Partis très sceptiques, ils sont revenus de Moscou avec la certitude que le mouvement de réforme engagé est irréversible. Certes, ainsi que le déclarait à la presse le Président du Vorort, Andres Leuenberger, cela ne va-t-il pas provoquer du jour au lendemain un boom des investissements suisses en Russie mais les premières bases pouvant conduire à une intensification de nos échanges ont pu être jetées. Il était à cet égard important que les responsables du secteur privé puissent assister et participer de manière très active aux entretiens organisés par nous.[18]

En ce qui nous concerne, il convient que nous ne négligions aucun effort pour informer l'opinion publique de l'immensité de la tâche; il faut susciter à la fois un sentiment d'endurance – les succès ne seront pas immédiats – et de patience. Le temps joue contre nous et tout ce qui peut être fait pour accélérer la mise en place de nouvelles structures sera bénéfique tant sur le plan économique que sur celui de la stabilité politique dans cette région du monde.

Il convient de souligner enfin que la Russie va mettre tout en œuvre pour devenir membre du GATT et que nous allons nous efforcer de jouer un rôle constructif à cet égard.[19]

---

17 *Cf. l'enquête de la chambre de commerce Suisse–Russie en vue du voyage du Conseiller fédéral Delamuraz,* dodis.ch/69530.

18 *Sur les voyages mixtes du Conseiller fédéral Delamuraz avec des représentants de l'économie privée, cf. DDS 1994, doc. 60,* dodis.ch/67955.

19 *Cf. DDS 1994, doc. 17,* dodis.ch/65556, *ainsi que la notice d'entretien du Conseiller fédéral Delamuraz avec le Ministre russe des relations économiques extérieures, Oleg Davydov, en marge de la conférence ministérielle de clôture du cycle de l'Uruguay du GATT à Marrakech, le 14 avril 1994,* dodis.ch/67927.

22

dodis.ch/69057 *Extrait*

Vote du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, à la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 mai 1994[1]

IMAGE DIRECTRICE NORD–SUD. RAPPORT[2]

Confidentiel Berne, 27 mai 1994

M. *Cotti*, conseiller fédéral: Les lignes directrices Nord–Sud représentent le dernier élément stratégique faisant suite au Rapport de politique étrangère.[3] Initialement nous voulions présenter les deux documents conjointement, mais nous avons finalement estimé qu'une publication décalée des deux textes permettrait de discuter de façon plus approfondie des problèmes de la coopération au développe-

1 CH-BAR#E1050.37#2000/82#32* (3). *Le vote du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, ouvre la discussion sur le troisième point de la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 mai 1994. La séance s'est tenue de 9h30 à 18h30 dans la chambre 3 du Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller national Ernst Mühlemann, sont également présents comme invités le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, le Directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du DFAE, l'Ambassadeur Walter Fust, le Chef de la Division politique II du DFAE, l'Ambassadeur Heinrich Reimann, Henri-Philippe Cart et Adrian Hadorn de la DDA ainsi que Stefan Flückiger de l'OFAEE. Le procès-verbal principal de la séance est pris sous la responsabilité de la Secrétaire de la Commission Maria Anna Hutter. Pour une liste complète des personnes participant à la séance, cf. le facsimilé* dodis.ch/69057.

2 *Les* Lignes directrices Nord–Sud *remontent au postulat Ad 90.018* Relations Nord-Sud. Plan directeur *de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États du 6 juin 1990 qui demande au Conseil fédéral* «d'élaborer un plan directeur du rôle futur de la Suisse dans les relations Nord–Sud, dans le but d'une politique du développement globale et cohérente», *cf.* dodis.ch/57910, *p. 523. Le projet de lignes directrices est ensuite élaboré sous la direction de la DDA, cf. les dossiers* CH-BAR#E2025A#2002/145#42* *à* CH-BAR#E2025A#2002/145#46* (t.011-1) *ainsi que les dossiers* CH-BAR#E2026A#2005/9#52* *et* CH-BAR#E2026A#2005/9#53* (t.011-1). *Le projet est présenté conjointement par le DFAE et le DFEP au Conseil fédéral le 18 octobre 1993, mais son examen est provisoirement reporté. Pour le résultat de la consultation des offices à la fin de 1993, cf.* dodis.ch/64468. *Le* Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord–Sud de la Suisse dans les années 90 («Lignes directrices Nord-Sud») *est finalement approuvé par le Conseil fédéral le 7 mars 1994, cf. le PVCF N° 448,* dodis.ch/64463, *et publié dans la Feuille fédérale, cf.* dodis.ch/67205. *Le rapport est également publié sous forme de brochure par la DDA à l'attention du public, cf.* dodis.ch/60115. *Pour la discussion des* Lignes directrices Nord–Sud *au Parlement et à la Commission consultative de la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire, cf. la compilation* dodis.ch/C2587. *Bien qu'il en ait été question à l'origine, le rapport n'est pas adopté en même temps que le nouveau crédit-cadre pour la coopération technique et l'aide financière. À propos de ce dernier, cf. le* Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement *du 20 avril 1994,* dodis.ch/64449.

3 *Pour le* Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 *du 29 novembre 1993, cf.* dodis.ch/54677, *ainsi que DDS 1993, doc. 8,* dodis.ch/61211, *et doc. 53,* dodis.ch/61212; *DDS 1994, doc. 11,* dodis.ch/66378. *Cf. aussi la compilation* dodis.ch/T1981.

ment. La discussion relative au Rapport de politique étrangère ayant été tellement axée sur nos relations avec l'Europe, ces lignes directrices n'auraient pas fait l'objet d'une grande attention. Il est donc bon de débattre aujourd'hui la question des relations Nord–Sud qui est donc le troisième volet de la discussion en matière de politique étrangère devant le Parlement après celle consacrée au problème de la participation des cantons à ladite politique étrangère.[4] Je souligne immédiatement que ce rapport ne dépasse pas la problématique actuelle. Il est fondé sur l'expérience et la réalité de la situation. Cependant, il témoigne d'une évolution très importante qui s'est manifestée dans les dernières années. La coopération au développement, au-delà des aspects géographiques et économiques, englobe de plus en plus tous les problèmes de la vie communautaire dans le monde entier. Ce rapport souhaite donc établir les liens existant entre les facteurs les plus divers du sous-développement. Les raisons ne sont pas uniquement économiques. La politique joue aussi un rôle fondamental. La liberté est donc nécessaire aussi bien dans le domaine économique que politique. Ainsi, il faut renforcer la démocratie et valoriser les droits de l'homme et tenter de résoudre les problèmes liés à l'épanouissement de la personne humaine.

Ces lignes directrices vont donc bien au-delà de la politique traditionnelle de coopération au développement. Elles vont jusqu'à introduire les valeurs environnementales – c'est la première fois qu'une réflexion de ce type intervient au niveau stratégique – en tant qu'élément essentiel de la politique de coopération au développement.[5] On n'aurait pas pu envisager la présentation de documents sans prendre en considération la Conférence de Rio et ses acquis qui doivent animer toute politique de développement dans les prochaines années.[6]

Nous avons intentionnellement rédigé un document restreint, car nous sommes convaincus que, même au niveau du Parlement, on lit plus volontiers 20 ou 30 pages concentrées que 500 pages bien détaillées. Cette pratique vous donne la possibilité d'avoir une information plus actualisée sur les problèmes de la coopération au développement. Nous avons aussi voulu axer ces lignes directrices sur le Rapport de politique étrangère qui reste l'élément essentiel de notre politique des années prochaines. Je vous rappelle les cinq objectifs dudit rapport. Vous y trouverez d'ailleurs un parallélisme parfait avec les finalités du Rapport de politique étrangère: 1) promotion de la sécurité et de la paix. 2) engagements en faveur des droits de l'homme, de la démocratie, des principes de l'État de droit. 3) accroissement de la prospérité commune. 4) promotion de la cohésion sociale. 5) préservation du milieu naturel. Ce parallélisme était nécessaire, non seulement pour té-

---

4 *Sur la question de la participation des cantons à la politique étrangère, cf. DDS 1994, doc. 9,* dodis.ch/67746*. Pour la discussion de la Commission de politique extérieure du Conseil national sur le* Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère*, cf. le procès-verbal partiel 2 de la séance des 28 et 29 mars 1994, facsimilé* dodis.ch/67323*.*

5 *Pour la stratégie environnementale de la DDA à partir de 1993, cf.* dodis.ch/65207*.*

6 *Pour les résultats de la conférence de Rio, cf. DDS 1992, doc. 22,* dodis.ch/61051*, et la compilation* Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro (1992)*,* dodis.ch/T1726*. Pour la mise en œuvre respectivement de l'Agenda 21 et du développement durable dans la coopération au développement suisse, cf. la compilation* dodis.ch/C2643*.*

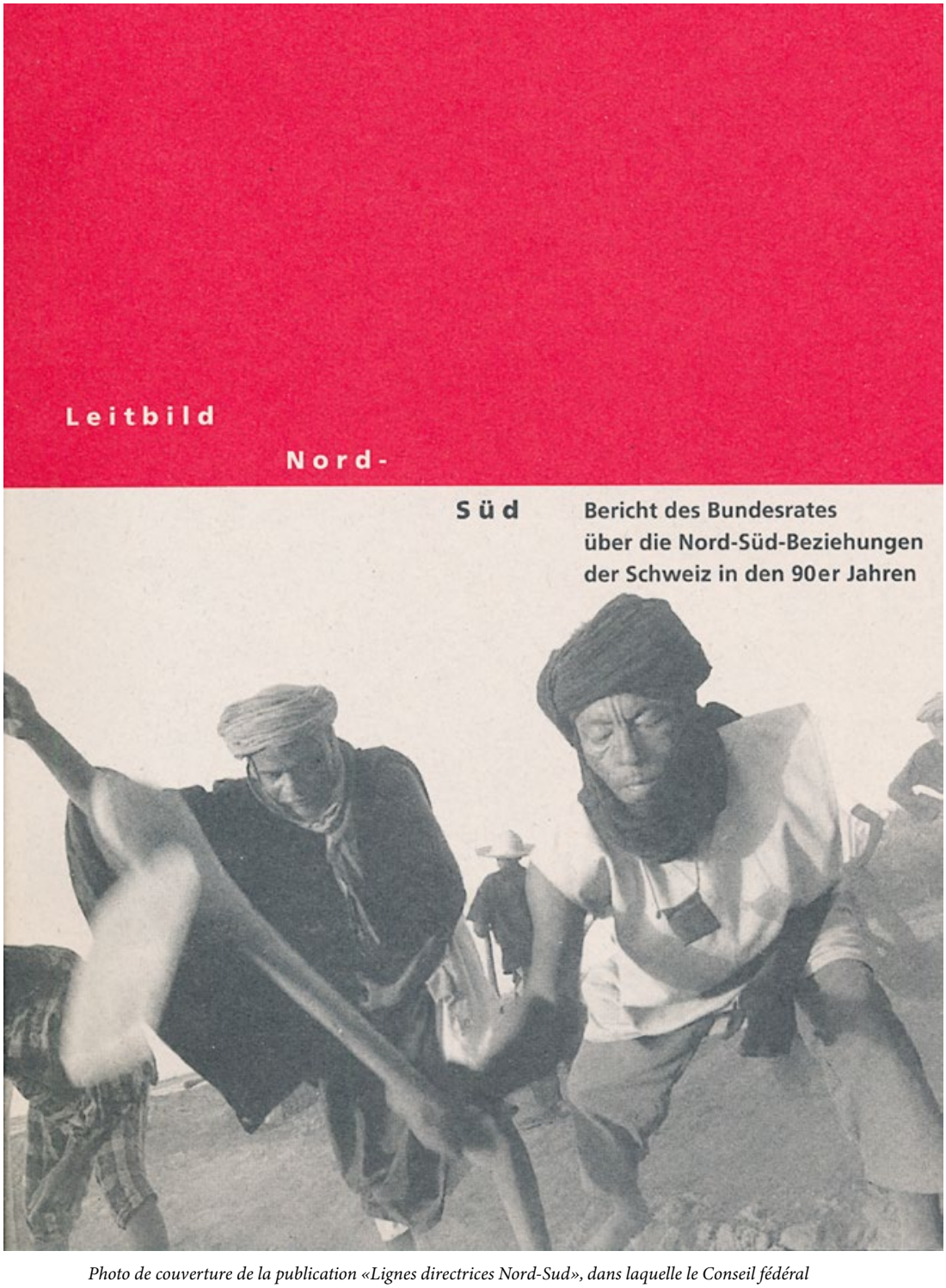


Photo de couverture de la publication «Lignes directrices Nord-Sud», dans laquelle le Conseil fédéral définit le rôle futur de la Suisse dans la politique globale de développement, dodis.ch/60115 (CH-BiG 9926025704301791).

moigner de la volonté d'une politique cohérente, mais aussi parce que les 5 buts de notre politique étrangère sont aussi fondamentaux pour l'aide au développement.

Nous n'avons pas oublié les valeurs traditionnelles de notre politique étrangère, mais nous fondons de plus en plus notre politique sur des éléments concrets et moins sur des évaluations éthiques – qui restent néanmoins essentielles, car elles sont évidentes. Il n'y a pas de doute que la solidarité joue un rôle primordial, mais elle complète aussi des intérêts fondamentaux de notre pays. À long terme, un succès en matière de politique d'aide au développement représentera la meilleure garantie de sécurité pour notre pays. Toute évolution qui irait vers des crises sociales internationales importantes ne ferait qu'augmenter les dangers stratégiques.

J'ai mentionné les aspects politiques, ce qui implique une amélioration du respect des éléments essentiels des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit. Nous sommes confrontés à la définition de la conditionnalité de la politique de soutien aux pays en développement. J'espère qu'à ce propos vous vous exprimerez. Quelle doit être la ligne de conduite? Peut-on demander à un pays d'Afrique centrale d'établir un système démocratique bicaméral avec la mise en place d'une démocratie directe? Jusqu'où doit aller notre conditionnalité?[7] Où fixer la limite entre ce qui doit être considéré comme un objectif à long terme et ce qui doit être défini comme condition indispensable de notre aide? À la récente Conférence de Vienne sur les droits de l'homme je me souviens avoir noté l'intervention chinoise qui disait: «Même les droits de l'homme ne représentent pas une valeur unique et universelle, indépendante des cultures, des histoires, des traditions, des valeurs, des religions des différentes régions du monde. Vous les Occidentaux chrétiens ne pouvez pas présumer que nous les Chinois puissions avoir la même vision des droits de l'homme.»[8] Nous avons prétendu à Vienne que certaines valeurs minimales doivent être respectées partout dans le monde, indépendamment des cultures et des religions. Si les Chinois devaient prétendre que la torture a été dans leur culture inhérente aux valeurs en place, nous devrions rétorquer qu'il y a des valeurs humaines qui dépassent toutes considérations liées aux traditions. Néanmoins, personne ne peut demander non plus que la Chine introduise en l'espace de trois mois une démocratie directe à la Suisse.[9]

---

7 *Pour le débat sur la conditionnalité de la coopération avec l'Europe centrale et orientale, cf. DDS 1993, doc. 59,* dodis.ch/64511.

8 *Sur la conférence mondiale sur les droits de l'homme du 14 au 25 juin 1993 à Vienne, cf. la compilation* dodis.ch/C2502. *Le Conseiller fédéral Cotti se réfère à l'allocution du Vice-ministre chinois des affaires étrangères Liu Huaqiu dans le cadre de la 5ème séance plénière du 15 juin 1993. Le texte du passage correspondant est le suivant dans la version traduite en anglais:* «The concept of human rights is the product of a historical development. It is closely associated with specific social, political and economic conditions and the specific history, culture and values of a particular country. Different historical stages of the development have different human rights requirements. Countries at different development stages or with different historical traditions and cultural backgrounds also have different understanding and practice of human rights. Thus, one should not and cannot think the human rights standards and models of certain countries are the only proper ones and demand all other countries to comply with them. It is neither realistic, nor workable to make international economic assistance or even international economic cooperation conditional on them», OHCHR, A/CONF.157/PLENARY5.

9 *Sur la perception suisse de la situation des droits humains en Chine, cf.* dodis.ch/63268 *et* dodis.ch/68764.

Dans ce rapport – c'est une nouvelle orientation – nous prônons également une évolution systématique vers les valeurs de l'économie privée et du marché libre. Il y a vingt ans, voire dix ans seulement, nous n'aurions pas pu présenter un rapport aussi clairement orienté vers ce dernier. Nous sommes convaincus que pour la création de richesses fondamentales, qui sont les éléments indispensables à tous développements, l'économie de marché joue un rôle primordial.

Troisièmement, il devient de plus en plus difficile de considérer le tiers monde comme une entité, sans distinguer ou évaluer de manière plus fine. On remarque toujours plus que le tiers monde se compose de différentes classes et que la partie la plus faible, la plus dépourvue de richesses naturelles, la plus abandonnée risque d'être exclue de l'attention que nous lui portons. C'est aussi à son propos que l'évaluation des conséquences des mesures adoptées par le GATT est très délicate. En effet, ces dernières vont bénéficier à une partie très importante du monde, mais elles auront peut-être des effets négatifs pour les plus pauvres et les plus démunis. Nous devons prendre en considération ces réflexions dans le cadre de notre engagement en faveur du tiers monde.[10]

Il y a deux ans, la Conférence de Rio avait clairement montré que les préoccupations environnementales étaient devenues universelles. Mais, il n'est pas possible de demander aux pays du tiers monde de prendre en charge la protection de l'environnement que les pays industrialisés ont largement oublié dans leur développement depuis la révolution industrielle. La recherche d'une solution de développement durable, respectueuse de certaines valeurs, n'est de loin pas encore trouvée. Ce sera probablement la tâche des prochaines générations de réaliser l'équilibre souhaité.[11]

En conclusion, les lignes directrices Nord–Sud offrent donc une occasion unique de diffuser nos valeurs fondamentales, celles pour lesquelles nous nous battons. C'est une occasion unique de débattre, au-delà des questions particulières, d'un problème essentiel pour le futur de l'humanité, c'est-à-dire de la recherche d'un minimum de justice. J'ai eu beaucoup plus de facilité à discuter le Rapport de politique étrangère qui m'apparaissait clair, concentré et finalisé que celui-ci où je reste convaincu que bien des problèmes devraient encore mieux être définis et réglés.

[…][12]

10 *Cf. la notice de l'Ambassadeur Fust au Conseiller fédéral Cotti du 8 juin 1994,* dodis.ch/68112.

11 *À ce propos, cf. également l'allocution du Conseiller fédéral Cotti à l'occasion de la conférence annuelle de la coopération au développement 1994, le 24 octobre 1994 à Berne,* dodis.ch/68859.

12 *Pour la discussion au sein de la Commission, cf. la version complète du document, le facsimilé* dodis.ch/69057.

23

dodis.ch/65149

Entretiens du Président de la Confédération Stich et des Conseillers fédéreaux Delamuraz et Cotti avec le Président polonais Wałęsa[1]

VISITE D'ÉTAT. ENTRETIENS OFFICIELS DU 25 MAI 1994

Berne, 31 mai 1994

Le Président de la République de Pologne, M. Lech Walesa (W) a été l'hôte de la Suisse pour la visite d'État de l'année 1994.[2] Du 25 au 27 mai, il a visité successivement la ville de Berne, le Canton de Soleure et la ville de Zurich. À deux titres au moins il s'agissait d'une occasion hors du commun: personne, d'abord, n'a oublié le rôle historique de première importance de W*[ałęsa]*;[3] ensuite, il s'agissait de la première visite d'État en provenance d'un pays d'Europe centrale et orientale.[4] La visite s'est déroulée dans une atmosphère chaleureuse, marquée par la personnalité charismatique et spontanée de W*[ałęsa]*.

Le 25 mai 1994 avaient lieu les entretiens officiels. À cette occasion, W*[ałęsa]* était reçu par une délégation du Conseil fédéral, comprenant le Président de la Confédération Otto Stich[5] ainsi que les Conseillers fédéraux Jean-Pascal Delamuraz et Flavio Cotti.[6] Les points suivants étaient inscrits à l'ordre du jour: situation en Pologne, Europe centrale et orientale, architecture de sécurité en Europe, inté-

1 CH-BAR#E7001C#2001/86#824*(2310-1). *Cette note d'information au Conseil fédéral est rédigée par Andreas Baum, qui est responsable entre autres pour la Pologne à la Division politique I du DFAE. Le Chef du DFF, le Président de la Confédération Otto Stich, signe la notice de transmission au Conseil fédéral. Pour les listes des délégations et le programme de visite, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#2429* (B.15.51.1(0)).

2 *Le Conseil fédéral voulait déjà inviter le Président polonais Lech Wałęsa pour une visite officielle en 1992, cf. le PVCF Nº 1524 du 28 août 1991,* dodis.ch/57535. *Le 20 octobre 1993, le Conseil fédéral décide d'inviter le Président Wałęsa pour la visite d'État de 1994. Si les sondages n'avaient pas abouti, la Présidente irlandaise Mary Robinson aurait été invitée pour la visite d'État annuelle, cf. le PVCF Nº 1901,* dodis.ch/69559. *La Présidente Robinson se rend néanmoins en Suisse en 1994, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral du 1er juin 1994,* dodis.ch/65434.

3 *En tant que dirigeant syndical, Lech Wałęsa contribue activement à la transition démocratique de la Pologne durant les années 1980 et devient le premier président démocratiquement élu de Pologne en 1990. Cf. les rapports politiques Nº 11 et Nº 14 respectivement du 16 octobre 1990 et du 14 décembre 1990 de l'Ambassadeur de Suisse à Varsovie, Richard Gaechter,* dodis.ch/54691 *et* dodis.ch/59872.

4 *Outre cette visite d'État, de nombreuses autres visites officielles de pays d'Europe centrale et orientale ont lieu après la fin de la guerre froide, cf. par exemple DDS 1990, doc. 5,* dodis.ch/56181, *et doc. 54,* dodis.ch/55850, *ainsi que DDS 1991, doc. 17,* dodis.ch/57905.

5 *Le Président de la Confédération Stich accorde une interview à un journal polonais à l'occasion de la visite d'État, cf.* dodis.ch/67972.

6 *Le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, effectue une visite en Pologne en février 1994, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral du 25 février 1994,* dodis.ch/67296.

Le Conseil fédéral in corpore et le Chancelier de la Confédération reçoivent le Président polonais Lech Wałęsa (au premier rang à gauche) lors de sa visite d'État le 25 mai 1994 devant le Palais fédéral à Berne, dodis.ch/70191 (CH-SNM LM-179974.53).

gration européenne et relations bilatérales. Sous l'impulsion de W*[ałęsa]*, l'accent a été mis sur les relations bilatérales, dans le domaine économique surtout.[7]

À la base de l'analyse de W*[ałęsa]*, il y a la *situation géostratégique* de la Pologne: comme les autres pays de Visegrad, elle se trouve dans un espace de vide sécuritaire qui pourrait tenter le puissant voisin russe. «Nous avons peur de la Russie», dit W*[ałęsa]*. Les pays de Visegrad sont trop petits pour faire le poids. Ils ont besoin de partenaires occidentaux pour rétablir l'équilibre face à la Russie.[8] Afin de stabiliser la région, d'éviter une nouvelle hégémonie de Moscou, W*[ałęsa]* ne propose cependant pas des arrangements militaires ou des cordons sanitaires. Le message, l'appel de celui qui se qualifie toujours de «révolutionnaire» est purement économique: «en Europe centrale, il y aura ou des affaires, ou des drames»; «il faut coopérer avec la Russie pour diminuer ses incertitudes». W*[ałęsa]* ne cesse de le répéter aux pays occidentaux: «venez *investir* en Europe centrale et orientale,

7 *Cf. la notice de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP du 31 mai 1994,* dodis.ch/67863.

8 *Sur le rôle de la Russie en matière de politique de sécurité, cf. aussi DDS 1993, doc. 56,* dodis.ch/61424.

il y a de grandes affaires à faire, les marchés sont énormes». Dans ce contexte, il pense d'abord à la Pologne et aux autres pays de Visegrad, où la situation est stabilisée et où plus personne ne remet les réformes en question; il pense ensuite et surtout à la Russie et aux deux voisins orientaux de la Pologne, l'Ukraine et la Biélorussie, qui n'ont pas encore réussi à établir leur indépendance politique et économique par rapport à Moscou. W*[ałęsa]* insiste sur les possibilités de coopération entre des partenaires occidentaux et polonais sur les marchés de la CEI.[9]

La discussion sur les *relations bilatérales* entre la Suisse et la Pologne a également été placée sous le signe de cet appel aux investisseurs. W*[ałęsa]* se réjouit des excellentes relations bilatérales mais il pense qu'elles pourraient être encore dynamisées. Avec une aide financière de Sfr. 285 mio. et une aide technique de Sfr. 26 mio. jusqu'à ce jour, la Pologne a bénéficié plus que tout autre pays d'Europe centrale et orientale du soutien de la Suisse. W*[ałęsa]* qualifie ces *mesures de soutien* d'exemplaires.[10]

Les *relations économiques bilatérales* sont en train de se développer: les exportations suisses vers la Pologne ont augmenté de 9% au cours du premier trimestre de cette année et les importations depuis la Pologne de 5%. Le déséquilibre de la balance commerciale en faveur de la Suisse reste cependant très prononcé (exportations de Sfr. 400 mio. environ en 1993 contre des importations de Sfr. 100 mio. environ). La Suisse est le sixième investisseur en Pologne.[11] Dans le secteur économique, le cadre institutionnel est désormais en place : accord de protection des investissements, accord de double imposition, accord de libre échange AELE–Pologne (ce dernier, mis en vigueur provisoirement, doit encore être ratifié par le Parlement polonais).[12] Ce sont maintenant les décideurs privés qui doivent profiter de ce cadre. Pour dynamiser les échanges et les investissements, il s'agit surtout de développer la qualité des produits et des services ainsi que les mesures favorisant la confiance réciproque. Les récents accords entre la Pologne et les Clubs de Paris (dette publique)[13] et de Londres (dette privée)[14] contribueront à augmenter cette *confiance* en diminuant le «risque polonais». Comme domaines où les échanges pourraient être intensifiés, la délégation polonaise cite le secteur des banques et l'industrie de transformation. Enfin, la délégation suisse explique qu'elle est favorable à l'adhésion de la Pologne et des autres pays de Visegrad à l'*OCDE*.

---

9 *Cf. la notice préparatoire de l'OFAEE du 18 mai 1994,* dodis.ch/69566.

10 *Pour un aperçu de la coopération renforcée de la Suisse avec l'Europe centrale et orientale, cf. DDS 1994, doc. 44.* dodis.ch/67575.

11 *Pour un aperçu des relations économiques bilatérales, cf. les notices de l'OFAEE du 13 mai 1994 en préparation de cette visite,* dodis.ch/69565.

12 Accord entre la Confédération suisse et la République populaire de Pologne concernant la promotion et la protection réciproques des investissements*, RO, 1990, pp. 917–923. Cf. aussi le PVCF Nº 1961 du 1er novembre 1989,* dodis.ch/56639. Convention entre la Confédération suisse et la République de Pologne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune*, RO, 1992, pp. 2010–2029. Cf. aussi le PVCF Nº 2062 du 23 octobre 1991,* dodis.ch/57560. *Pour la participation de la Suisse à l'*Accord de libre-échange entre les États de l'AELE et la Pologne*, cf. le PVCF Nº 2284 du 25 novembre 1992,* dodis.ch/60702.

13 *Pour l'accord avec le Club de Paris de 1992, cf. le télex du Chef de la Section GRE, GRI, financement des exportations, consolidations de l'OFAEE, Kurt Schärer, du 25 avril 1991,* dodis.ch/65896.

14 *Pour la participation de la Suisse à l'action de désendettement polonaise au sein du Club de Londres, cf. le PVCF Nº 1293 du 30 juin 1993,* dodis.ch/64243.

24

dodis.ch/64538

Entretiens du Secrétaire d'État du DFEP Blankart à Athènes du 30 mai au 1er juin 1994[1]

MA VISITE À ATHÈNES[2]

Athènes, 1er juin 1994

1. Introduction

Du 30 mai au 1er juin 1994, j'ai effectué avec ma collègue, Mme M. Klossner, la visite traditionnelle auprès de l'État en charge de la présidence communautaire,[3] visite très bien préparée par l'Ambassadeur A. Hohl et son équipe auxquels je tiens à exprimer mes plus vifs remerciements. Après avoir eu des entretiens approfondis avec les représentants des entreprises suisses en Grèce,[4] j'ai rencontré les personnes suivantes:

– M. Yiannos Papantoniou, Ministre de l'économie
– M. Alexandre Baltas, Secrétaire d'État au commerce
– M. Dimitris Georgakopoulos, Secrétaire d'État aux finances
– M. l'Ambassadeur Jean Yennimatas, Directeur général pour les affaires communautaires
– M. Lukas Papadimos, Vice-gouverneur de la Banque de Grèce

De plus, j'ai eu un contact avec les journalistes suisses accrédités à Athènes. Enfin, l'Ambassadeur Hohl a organisé un dîner à la résidence, merveilleusement meublée par son propre mobilier, pour me permettre de revoir certains de mes interlocuteurs ainsi que de vieux amis que j'ai connus comme enfant pendant la période où j'ai vécu en Grèce.

---

1 CH-BAR#E2200.28#2004/394#25* (101). *Cette notice est rédigée et signée par le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart. La notice est transmise par l'Ambassade de Suisse à Athènes sous forme de télex N° 62 le 2 juin 1994 au Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz. Des copies sont remises, entre autres, aux secrétariats du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, de la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, et du Chef du DFTCE, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, ainsi qu'au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger. La copie ici éditée est la copie d'envoi de l'Ambassade de Suisse à Athènes. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé* dodis.ch/64538.

2 *Sur la visite du Secrétaire d'État Blankart, cf. aussi le télex hebdomadaire 23/94 du 6 juin 1994,* dodis.ch/65280, *point 2. Le Conseiller fédéral Cotti se rend aussi à Athènes, le 30 mars 1994. Sur sa visite, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral du 11 avril 1994,* dodis.ch/67819, *et le télex hebdomadaire 14/94 du 4 avril 1994,* dodis.ch/68083, *point 4. Du 23 au 25 mai 1994, une délégation de la Commission de politique extérieure du Conseil national effectue une visite en Grèce, cf.* dodis.ch/66003.

3 *Pour les visites antérieures auprès de l'État assumant la présidence de l'UE, cf. la compilation* dodis.ch/C2662.

4 *Cf. à ce propos le dossier* CH-BAR#E2200.28#2004/394#25* (101).

2. Considérations historiques au sujet des relations gréco-helvétiques

Nos relations ne datent pas d'hier. César mentionna l'usage de l'écriture grecque chez les celtes helvètes (ce qui, hélas, il ne ferait plus de nos jours), et dans le Canton de Berne, on a découvert une hydrie de bronze grecque dans un tumulus du 4ème siècle avant J.-C.

Nombreux furent les Suisses qui se joignirent aux armées des Croisés, traversant la Grèce pour combattre les Sarrasins (pas les banquiers), ou postés en quelques endroits des montagnes grecques, dans le dédale de la mer Égée pour monter la garde, en quelque sorte comme casques bleus de l'époque, contre les Turcs. Au 17ème siècle, le Général Jean Rodolphe Werdmüller, au service des armées vénitiennes, joua un rôle éminent, pendant le siège de Candie, en Crète, par les Turcs. De plus je rappelle l'anéantissement lors de l'expédition de Morée, de 1686 à 1692, des régiments Louis von Roll et Sébastien Schmid, forts de 8 000 hommes. – Guillaume-Henri Dufour participa comme capitaine à la défense de Corfou – où la Suisse à l'époque était encore présente – pour le compte de Napoléon. – Je mentionne enfin Jean-Gabriel Eynard, coordinateur du mouvement philhellène en Europe et fondateur de la Banque Nationale de Grèce en 1841,[5] l'aide de la Croix-Rouge en 1922–23 et, d'un autre côté, Jean Capo d'Istria, éminent diplomate accrédité auprès de la Diète fédérale et délégué au Congrès de Vienne, qui contribua de façon substantielle à conserver l'indépendance de notre pays. Quel capital d'amitié dont nous pourrions faire usage si on avait gardé, de part et d'autre, un minimum de sens historique. Les meubles mis à disposition de l'Ambassade n'en font en tout cas pas état: Ils sont nouveaux et riches en même temps.

3. La Grèce d'aujourd'hui

Après l'éclatement de l'Empire soviétique, la Grèce est redevenue ce qu'elle a toujours été, c'est-à-dire un pays balkanique avec tous les liens que l'Église orthodoxe lui impose,[6] de plus avec un problème macédonien[7] et un problème albanais,[8] bien plus important dans l'émotionalité collective que la transformation d'une directive communautaire sur les bananes en droit grec.[9] Si Périclès, Platon et Aristote sont – intrinsèquement – très présents dans la pensée bruxelloise, la Grèce d'aujourd'hui est de caractère beaucoup plus orthodoxe qu'antique, ce qui constitue probablement la base du malentendu conditionnant l'image que l'Occident se fait de la Grèce, néanmoins État membre de la Communauté. À quoi s'ajoute une capacité remarquable de retourner sa veste. Le chef de l'État, Karamanlis, en est un exemple significatif, qui – à côté de Paul-Henri Spaak, Paul VI et Mitterrand – se range parmi les quatre opportunistes de l'après-guerre, qui ont le mieux réussi…

---

5 *Cf. à ce sujet la lettre de l'Ambassdeur de Suisse à Athènes, Walter Bossi, du 14 avril 1976,* dodis.ch/49025.

6 *Cf. à ce propos le rapport politique N° 4 de l'Ambassadeur de Suisse à Athènes, Alfred Hohl, du 18 février 1992,* dodis.ch/70304.

7 *Cf. à ce propos la compilation* Reconnaissance de la Macédoine (1993), dodis.ch/C2103, *notamment le rapport politique N° 6 de l'Ambassadeur Hohl du 23 mars 1992,* dodis.ch/60335, *ainsi que la notice de la Division politique II du DFAE du 24 septembre 1992,* dodis.ch/59095.

8 *Cf. à ce propos la notice de la Division politique II du DFAE du 3 mai 1994,* dodis.ch/69820.

9 *Il s'agit d'une allusion au règlement N° 2257/94 de la Commission européenne du 16 septembre 1994, fixant des normes de qualité pour les bananes.*

4. Situation économique

La production manufacturière, en baisse depuis 1990, a encore chuté de 2,6% en 1993. Seul l'investissement dans le secteur public, financé en partie par la CE, a continué de croître rapidement. En 1993, le taux d'inflation (12,1%) est resté de loin supérieur au taux moyen des pays de la CE. La lenteur de la désinflation est imputable aux anticipations inflationnistes persistantes (recours accru à l'endettement extérieur, dépréciation de la drachme). Le taux de chômage est quant à lui monté à 9,5% en 1993, à cause, entre autres, de la fermeture d'usines non rentables. Le niveau moyen des salaires continue d'augmenter, mais légèrement moins que celui des prix.

Avec un déficit budgétaire de l'ordre de 15% du PIB, la Grèce a enregistré une nouvelle hausse de la dette publique, laquelle atteint 135% du PIB. Andréas Papandréou souligne sa volonté de réduire ce déficit en combattant l'évasion et la fraude fiscales (évaluées à environ 40% du PIB), et en augmentant les taxes sur le tabac (+42,2%) et sur certains véhicules (+16,1%). Les taux d'intérêts, de nouveau à la hausse au moment où j'écris ces lignes, ne diminuant que peu, la charge de la dette risque d'atteindre 28% du PIB en 1994!

L'un des effets les plus durables de la domination ottomane est la méfiance des Grecs à l'égard de tout gouvernement. Le nom donné à l'État est toujours un mot turc: «dovleti». La prestation peu convaincante de la plupart des gouvernements grecs n'a pas arrangé les choses. En conséquence, quiconque a pu maquiller sa déclaration d'impôts n'a pas manqué de le faire: c'est presqu'une question de «philotimo» (honneur). En 1993, le montant des impôts directs collectés ne correspondait qu'à 8% du PIB alors que les dépenses totales de l'État dépassaient 50% du PIB.

La Grèce n'a pas de frontière commune avec les pays de la CE. La route de Belgrade reste vitale pour l'économie hellénique. Une partie des exportations et importations grecques transitent toujours par l'ancienne Yougoslavie. La guerre civile dans cette région[10] engendre des coûts additionnels de l'ordre de 2 mia de $ dus, en grande partie, à la hausse des coûts de transport et d'assurance, d'où l'intérêt de la Grèce au libre passage par la Suisse.

La Grèce reçoit de la CE plus de 4 milliards d'écus chaque année, soit presque 6% de son PIB et presque autant que ce que lui apportent le tourisme et la marine marchande réunis. Malgré cela, ses résultats économiques se sont détériorées de manière alarmante. Elle a maintenant le plus faible revenu par habitant de la CE (il semblerait qu'il soit inférieur de plus de 40% à la moyenne communautaire, sans tenir compte toutefois de la prospère économie parallèle), la productivité la plus basse, le plus haut taux d'inflation et la dette extérieure la plus forte.

5. Situation monétaire

En vue de lutter contre l'inflation et de maintenir la dépréciation de la drachme à un taux inférieur à celui qui correspond aux écarts d'inflation entre la Grèce et ses partenaires de la CE – une dévaluation, par lent glissement prolongé, de l'ordre de 7% cette année, est l'objectif gouvernemental – la politique monétaire est demeurée restrictive en 1993. Toutefois, ces dernières semaines, une pression à la baisse considérable s'exerce contre la monnaie nationale. Cela tient au fait que la Grèce avait à harmoniser sa pratique, et la décision en a été effectivement prise

10 *Cf. la compilation* Guerres de Yougoslavie (1991–2001), dodis.ch/T1915.

le 16 mai, avec celle de l'Union européenne en matière de libéralisation des mouvements de capitaux. Des rumeurs de dévaluation, entretenues par l'état général de l'économie, ont encouragé les spéculateurs essentiellement de l'intérieur – il n'y a pas eu d'attaque type Soros – à jouer contre la drachme. Pour les contrer, la Banque de Grèce a utilisé US$ 1 milliard sur ses réserves en devises de US$ 9 milliards et a porté ses intérêts à des niveaux tels qu'ils ne pourront être maintenus longtemps au risque d'asphyxier l'économie à très court terme. Une dévaluation, qui serait perçue comme une défaite par l'opinion publique, est exclue de prime abord non seulement par la Banque de Grèce et le gouvernement mais par tous les partis politiques qui se soucient de leur image à la veille des votations parlementaires européennes du 12 juin. Cette échéance étant connue, tout porte à croire que les mouvements spéculatifs reprendront de plus belle dès le 13 juin. Il n'est pas certain que l'arrivée, prévue en juillet, d'une première enveloppe «Delors II» (DRS 280 milliards) et les entrées engendrées par le début de la saison touristique soient suffisantes pour permettre au gouvernement de maintenir ses intentions.

6. Relations économiques bilatérales

Les relations économiques bilatérales entre la Suisse et la Grèce portent sur des volumes modestes. En 1993, la Grèce se plaçait à l'avant-dernier rang – avant l'Islande – de nos partenaires commerciaux en Europe occidentale. Le solde traditionnellement positif pour la Suisse se montait en 1993 à 462 millions de francs. C'est un excédent considérable par rapport au volume des échanges bilatéraux. Nous importons des textiles, des produits agricoles et des produits chimiques et exportons des produits chimiques et pharmaceutiques, des machines et des textiles.[11] Le commerce comme les investissements comportent un potentiel certain. J'ai dans ce dernier contexte, soulevé différents cas de tracasseries bureaucratiques. Pour la construction d'une fabrique et l'engagement de personnel non communautaire, la Grèce est encore pire que la Suisse. C'est à ce niveau que se fait sentir notre non-appartenance à l'EEE.

7. Relations Suisse/CE

J'ai présenté notre approche communautaire, dont je vous passe les détails. La réaction fut empreinte de regrets et de compréhension. Regrets quant au 6 décembre et au 20 février, compréhension quant à nos desiderata.[12] Athènes ne devrait pas nous poser des problèmes quant à la *recherche* à moins que Madrid entraîne les pays du sud dans un négativisme revendicateur.[13] Quant aux *transports*

---

11 *Cf. la notice de Maya Klossner, responsable pour la Grèce dans la Section Pays de libre échange de l'OFAEE, du 21 février 1994,* dodis.ch/64539.

12 *Le 6 décembre 1992, le traité sur l'EEE est rejeté par 50,3% des voix et par 16 cantons, cf. FF 1993, I, p. 167 s. Cf. à ce propos DDS 1992, doc. 58,* dodis.ch/60622, *ainsi que la compilation* Votation sur l'Espace économique européen (EEE), dodis.ch/T2163. *Le 20 février 1994, l'initiative populaire* «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» *est acceptée par 51,9% des voix et par 16 cantons, cf. FF, 1994, II, p. 701. Cf. à ce propos DDS 1994, doc. 19,* dodis.ch/64665, *ainsi que la compilation* Initiative des Alpes, dodis.ch/T2177.

13 *Cf. à ce propos la notice sur la rencontre du Chef du groupement de la science et de la recherche du DFI, le Secrétaire d'État Heinrich Ursprung, avec une délégation grecque à Athènes le 5 avril 1993,* dodis.ch/65935, *ainsi que la compilation* Bilatérales I: Recherche (1993–1999), dodis.ch/T2530. *Sur l'attitude négative de l'Espagne, cf. DDS 1993, doc. 61,* dodis.ch/64162.

j'ai réitéré le lien avec les «promesses» faites par la CE dans l'accord transit[14] et surtout avec la NEAT, cadeau par excellence, offert à l'Europe par la Suisse et de surplus payé par cette dernière.[15] Dans ce dossier, la Grèce risque d'être plus exigeante (40 tonnes, non-discrimination, libre choix des moyens de transport), vu l'isolement géographique qu'elle ressent douloureusement par rapport au reste de la Communauté. En ce qui concerne les affaires commerciales proprement dites (produits agricoles transformés, TBTs, responsabilité du fait, etc.), mes interlocuteurs sont de l'avis qu'il faut les régler dans le contexte de l'Accord de libre-échange, en les découplant ainsi plus ou moins du «paquet».[16] Pas un mot sur l'ouzo, pas un mot sur la féta ni sur les vins blancs en bouteille.

La libre circulation n'a pas non plus été abordée.[17] J'en conclus que l'intérêt prépondérant hellénique se situe au niveau des *transports routiers*, ce qui n'exclut point qu'Athènes se solidarise avec d'autres pays du sud de la Communauté dans la mesure où ces derniers formuleraient des requêtes dans les domaines non soulevés lors de ma visite.

8. Possibilité d'augmenter les vols hebdomadaires de Swissair à Athènes

Swissair détient 7% du trafic international à Athènes. Sur une base de réciprocité, qui pourrait être requise par Olympic Airways sur le territoire suisse, j'ai proposé de considérer la possibilité d'augmenter les vols hebdomadaires de Swissair de 5 à 7.[18]

9. Permis de travail pour les ressortissants suisses

J'ai fait état de la situation des ressortissants suisses et les membres de leur famille pour l'obtention des permis de travail et de séjour. Les tracasseries administratives dissuadent les investissements. Le Ministre de l'économie, M. Papantoniou, m'a assuré qu'une pression sera exercée à ce sujet auprès du Ministère du travail.

Enfin, j'ai évoqué l'intérêt d'ABB à participer au projet de construction de la deuxième centrale énergétique de Lavrion, la modernisation de la première ayant été attribuée en 1992 à Babcock (GB).[19]

---

14 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne sur le transport de marchandises par route et par rail (y compris les annexes) *du 2 mai 1992, RO, 1993, pp. 1198–1230. Cf. la compilation* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

15 *Cf. DDS 1994, doc. 51,* dodis.ch/68436, *et la compilation* Bilatérales I: Transports terrestres et aériens (1993–1999), dodis.ch/T1704.

16 *Cf. la compilation* Bilatérales I: Obstacles techniques au commerce (1993–1999), dodis.ch/T1579.

17 *Cf. DDS 1994, doc. 58,* dodis.ch/67689, *et la compilation* Bilatérales I: Libre circulation des personnes (1993–1999), dodis.ch/T2459.

18 *Cf. la notice de l'Ambassade de Suisse à Athènes du 3 mai 1994,* CH-BAR#E2200.28#2004/394#25* (101), *ainsi que le dossier* CH-BAR#E8150B#2005/304#345* (14).

19 *Cf. l'annexe intitulée* ABB *dans le télex Nº 43 de l'Ambassade de Suisse à Athènes du 29 mars 1994,* dodis.ch/69859.

10. Danzas

J'ai indiqué que Danzas a investi un montant de 1,7 milliard de drachmes dans la construction d'entrepôts à Thessalonique et à Athènes et qu'il serait souhaitable que les marchandises en entrepôts hors-douane d'origine suisse soient traitées de la même manière que celles d'origine communautaire. J'ai remis un aide-mémoire à ce sujet.[20]

11. Le trafic de perfectionnement passif des textiles (TPP)

J'ai résumé le problème du trafic de perfectionnement passif des textiles et ai souligné notre intérêt mutuel à trouver un arrangement dans ce domaine. J'ai remis un mémorandum à ce sujet.[21] Mes interlocuteurs ont souligné que le Portugal, leader de l'industrie textile au sein de l'Union européenne, restait le pays le plus réticent.

12. Organisation mondiale du commerce (OMC)

J'ai vigoureusement plaidé pour Genève en ce qui concerne le futur siège de l'OMC.[22] Les autorités helléniques ont réagi positivement aux offres que le Conseil fédéral a décidé d'accorder pour le maintien du GATT, respectivement de l'OMC en Suisse.[23] De plus, j'ai présenté nos desiderata quant aux réalisations à atteindre jusqu'à la ratification de l'Uruguay-Round.[24]

13. Problèmes pharmaceutiques

J'ai soulevé, auprès de M. Baltas, le problème des prix qui n'ont toujours pas été libéralisés.[25] Les modestes augmentations accordées en janvier ne couvrent pas les effets conjugués de l'inflation et de la dévaluation. En outre, la majoration a profité aux produits bon marché (8%) et pas du tout (0%) aux produits chers qui représentent 25–30% des exportations suisses. Cela a deux conséquences: Les entreprises retirent de plus en plus les produits de haute qualité du marché grec. De plus, ces prix, les plus bas en Europe, favorisent la réexportation, allant jusqu'à 25, voire 50% des produits helvétiques, vers des marchés aux prix plus élevés (s.c. arrêt Centrapharm). À quoi s'ajoute une taxe d'homologation de 12% ad valorem sur les ventes qui est contraire au droit communautaire.[26]

---

20 *Non retrouvé.*

21 *Cf. le dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#2210* (3/072-GR). *Cf. aussi l'annexe intitulée* Trafic de perfectionnement passif des textiles *dans le télex N° 43 de l'Ambassade de Suisse à Athènes du 29 mars 1994,* dodis.ch/69859. *Pour la position suisse en matière de trafic de perfectionnement passif des textiles, cf. la lettre de la Fédération textile suisse du 22 juillet 1994,* dodis.ch/69444, *ainsi que le mandat de négociation dans la proposition du DFEP au Conseil fédéral du 10 octobre 1994,* dodis.ch/69598, *annexe 2.*

22 *Cf. DDS 1994, doc. 29,* dodis.ch/68565, *et la compilation* dodis.ch/C2441.

23 *PVCF N° 729 du 4 mai 1994,* dodis.ch/67162.

24 *Cf. DDS 1994, doc. 17,* dodis.ch/65556, *et la compilation* Cycle de l'Uruguay (1986–1994), dodis.ch/T2459.

25 *Cf. à ce propos la lettre de la Société suisse des industries chimiques à l'OFAEE du 29 mars 1994,* CH-BAR#E7115B#2003/35#2210* (3/072-GR).

26 *Cf. l'annexe intitulée* Produits pharmaceutiques *dans le télex N° 43 de l'Ambassade de Suisse à Athènes du 29 mars 1994,* dodis.ch/69859.

M. Baltas me dit qu'il veut modifier personnellement le système actuel qu'il trouve mauvais. Les solutions possibles sont à l'étude. Il admet en particulier le problème des frais de recherche et le fait que certains médicaments ne sont consommés que par un nombre restreint de patients, d'où la nécessité d'une «Mischrechnung». Quant aux détournements de trafic (exportations parallèles), il s'agit d'une préoccupation compréhensible.

Cela dit, je n'ai – à la demande du représentant de Roche – pas soulevé le problème du Supradin, déclassé du chapitre 30 (produits pharmaceutiques) au chapitre 21 (denrées alimentaires) et par conséquent soumis à un droit de douane.[27] Il est en effet meilleur marché de s'acquitter de ce dernier que de se soumettre aux prescriptions restrictives en matière de politique pharmaceutique. C'est un cas de type «Swisscaps» à l'envers.[28]

27 *Cf. le télex du Directeur général de Roche (Hellas), Martin Hangartner, du 24 mai 1994,* CH-BAR#E2200.28#2004/394#25* (101).

28 *Avec l'appui des autorités suisses, la maison Swisscaps tente depuis 1990 d'obtenir le rétablissement de la franchise douanière pour ses exportations d'articles phytopharmaceutiques et diététiques vers l'UE, cf. le dossier* CH-BAR#E7113B#2002/221#672* (731.111.1).

25

dodis.ch/65347

Entretiens du Secrétaire d'État du DFEP Blankart à Almaty du 11 au 13 mai 1994[1]

MA VISITE AU KAZAKHSTAN

Berne, 2 juin 1994

1 Introduction

Du 11 au 13 mai 1994, j'ai effectué, en compagnie de mon collègue, M. Pascal Strupler, une visite officielle au Kazakhstan avec une délégation de l'économie comprenant MM. Rudolf Walser (Vorort), Rainer Schaad (Consulting) et Bruno Widmer (CS) pour signer notre accord commercial (négocié par le ministre Rudolf Ramsauer)[2] ainsi que celui sur la promotion et la protection des investissements (négocié par l'Ambassadeur Marino Baldi).[3] Cette visite fut organisée à la perfection par notre Consul honoraire, M. Antonio Corbi, à Almaty, qui connaît tout le monde et qui est la preuve vivante, s'il en fallait encore, de l'excellence de l'institution des consuls honoraires. J'ai en outre été très bien assisté par le deuxième secrétaire de notre Ambassade à Moscou, M. Andrej Motyl. Je tiens à exprimer aux deux mes sincères remerciements.

J'ai rencontré les personnalités suivantes:

– M. A. Akezhan Kazhegeldin, Premier Vice-président du Gouvernement, avec qui j'ai eu une séance de travail et signé les deux accords au Palais présidentiel;

– M. Serik Akhanov, Premier Vice-ministre de l'Économie et Président de l'Agence nationale pour les investissements étrangers;

– M. Viacheslav Kostiuchenko, Premier Vice-ministre des Relations économiques extérieures;

---

1 CH-BAR#E7001C#2001/86#802* (2310-1). *Cette notice au Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, est signée par le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, et rédigée par lui-même ainsi que par le Chef suppléant de la Section Pays de l'Europe centrale et de l'Est, CEE–ONU de l'OFAEE, Pascal Strupler. Des copies sont remises, entre autres, au Directeur de la Direction politique, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, et au Secrétariat du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé* dodis.ch/65347. *Sur l'exemplaire ici édité, reçu le 8 juin 1994, se trouve une annotation manuscrite dans la marge du Conseiller fédéral Delamuraz à sa collaboratrice personelle Barbara Schneeberger:* Barbara pour relecture et éventuels commentaires.

2 Accord de commerce et de coopération économique entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République du Kazakhstan *du 12 mai 1994, RO, 2001, pp. 2467–2474, cf. le facsimilé* dodis.ch/65347 *du dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ), *annexe 6. Cf. aussi le PVCF N° 638 du 31 mars 1993,* dodis.ch/64232.

3 Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République du Kazakhstan concernant la promotion et la protection réciproque des investissements *du 12 mai 1994, RO, 2010, pp. 4951–4956, cf. le facsimilé* dodis.ch/65347 *du dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ), *annexe 5. Cf. aussi le PVCF N° 408 du 24 février 1993,* dodis.ch/64113.

– M. Daulet Sembaev, Président de la Banque nationale.

De plus, j'ai eu deux rencontres avec les représentants de notre économie sur place ainsi qu'un contact avec la presse.

Enfin, l'école de danse classique de l'Opéra d'Almaty a présenté à la délégation suisse, et pour elle seule, le ballet Giselle dans sa chorégraphie originale, geste touchant fait par une école, considérée dans le temps comme la troisième en qualité en Union soviétique après celles de Leningrad et de Moscou. J'ai, bien sûr, saisi cette occasion pour attirer son attention sur la possibilité du Prix de Lausanne.

2 Rappel historique

Voué au pastoralisme nomade, le Kazakhstan a depuis toujours abrité la naissance et l'effondrement des empires des steppes: confédérations des scythes (VIIIe–IIIe s. av. J.C.), empires des Huns et Hephtalites (Ier–VIe s. apr. J.C.), kaganat turc (552–704), kaganat karluk (766–940), après l'islamisation, absorbé par Gengis Khan (XIIIe s.), resté gengiskhanide jusqu'à la colonisation russe (1700–1990). Cette dernière fut formalisée par un accord de la Tsarine Anna Ivanova, dite la Sanglante, avec les khans nomades et enfin consacrée après la victoire, en 1917, de l'armée rouge sur les troupes blanches qui occupèrent le Kazakhstan.

Ce rappel pour dire que «l'amitié mutuelle du peuple suisse avec le peuple kazakh» (pour utiliser un terme cher à la CNUCED) est loin d'être évidente… La seule trace historique suisse que l'on trouve au Kazakhstan se présente sous forme des descendant(e)s des vaches suisses que nous avons vendues (sans subventions à l'exportation) aux Tsars et que ces derniers ont acheminés au Kirgistan et au Kazakhstan. À part cela, Almaty est entourée de montagnes enneigées qui ressemblent à nos Alpes, tout en étant moins étroites.[4]

3 Considérations géostratégiques

«Die Geographie ist das Schicksal.» Chaque pays se trouve «au milieu de quelque chose»; ce qui importe, c'est ce qui se trouve autour. Dans le cas d'espèce ce sont, à une certaine distance, principalement la Russie, la Chine, l'Iran et la Turquie. Du fait de la colonisation russe d'abord, soviétique ensuite, le nord du Kazakhstan est slave, le sud kazakh, d'où la crainte d'une sécession du nord, voire même de sa réoccupation par la Russie. À quoi s'ajoutent les «Zwangsumsiedlungen» auxquelles Staline a procédé et qui comportent (comme le montre le cas de la Yougoslavie) un potentiel de conflits considérable: Wolgadeutsche, Coréens, Ukrainiens et j'en passe. Tout ce monde y vit, certes, de façon tolérante sous la main forte de Nasarbajew, mais combien de temps encore, vu les richesses énormes de ce pays? La Chine ensuite, avec qui les relations sont correctes, vu l'absence de conflits territoriaux, et puis l'Iran que l'on craint à cause de son influence fondamentaliste. La Turquie enfin, dont les habitants sont d'origine kazakhe et que le Kazakhstan considère comme son petit-fils, pas tout-à-fait à la hauteur de ses attentes. Pourquoi – me demandent mes interlocuteurs – les États de l'Europe occidentale ne veulent-ils pas reconnaître le rôle géopolitique central de ce pays, seul rempart, à part le Maroc, contre le fondamentalisme islamique, seul pays qui serait en mesure de maintenir ou de créer un islamisme modéré, laïc, à l'euro-

4 *Sur les relations bilatérales de la Suisse avec le Kazakhstan, cf. la notice d'Urs Bucher de la Division politique I du DFAE du 2 mai 1994,* dodis.ch/68285.

péenne? Aidez-nous – me disent-ils – en renforçant la Turquie d'éviter que nous retombions sous le joug russe, doublé du fondamentalisme iranien.

Les lignes de train sont déterminantes (ce que Fribourg a déjà réalisé dès la planification de notre réseau ferroviaire). Avec la Russie, le réseau (type «Breitspur») est en place depuis les temps du dernier Tsar. Une ligne de train n'en est qu'au stade de planification de Téhéran par le Turkménistan et le Kazakhstan jusqu'en Chine. Ainsi, le vieux rêve d'une liaison ferroviaire Istanbul/Sinkiang serait réalisé: quelle dimension géopolitique (et quelle chance pour Swissrail)!

En résumé: le Kazakhstan, cinq fois plus grand que la France, a passé à l'économie de marché et à une sorte de démocratie grâce au fait que les politiciens kazakhs ont tourné leur veste tout en restant au pouvoir, tandis que les politiciens russes sont rentrés chez eux. Cela a permis à certains clans de famille, en partie de bonne souche, de continuer à diriger le pays dans la mesure où ils se sont arrangés auparavant avec le pouvoir soviétique. Bonne leçon de l'opportunisme politique. Le pays comporte en tout cas un potentiel économique considérable. Le Kazakhstan produit, à part 1,7 million de chevaux (quelle merveille!), et 150 000 chameaux, pratiquement tous les métaux précieux, surtout de l'or et de l'argent, et possède autant de pétrole que le Kuweït, du gaz naturel et du charbon, richesses qu'il peut utiliser dorénavant lui-même, après avoir été exploité du temps soviétique par le pouvoir à Moscou.[5] Vu ces réserves et la situation géopolitique, l'on ne s'étonne point des craintes face à des voisins envieux, surtout – me répètent mes interlocuteurs – si la Turquie n'est pas en mesure de jouer pleinement son rôle politique et stratégique. C'est d'ailleurs pour des raisons de sécurité que le Kazakhstan songe à présenter sa candidature à la Communauté européenne, de sorte que la Suisse ne sera pas la dernière à en devenir membre…

Rappelons enfin, que le Kazakhstan est la quatrième puissance nucléaire de l'ex-URSS, avec plus de 1000 têtes, 400 missiles SS 18 et 40 bombardiers lourds.[6]

4 Die Wirtschaftsabkommen

Anlass des Besuches war, wie gesagt, die Unterzeichnung zweier Abkommen: eines *Investitionsschutzabkommens* sowie eines *Abkommens über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit.* Bei letzterem handelt es sich um einen Vertrag wie er bereits mit Usbekistan, Belarus sowie gleichentags in Moskau mit Russland abgeschlossen worden ist.[7] Mit der Ukraine stehen entsprechende Verhandlungen kurz vor Abschluss.[8] Ausserdem konnte den kasachischen Behörden ein *Modellabkommen* betreffend die Vermeidung der *Doppelbesteuerung* überreicht und die Verhandlungsbereitschaft der Schweiz angekündigt werden.[9]

---

5 *Sur la situation au Kazakhstan, cf. le rapport du Consul honoraire Corbi du 29 janvier 1994,* dodis.ch/69662.

6 *Sur la politique extérieure du Kazakhstan, cf. aussi la notice de Walter Thurnherr du Secrétariat politique du DFAE du 26 avril 1994,* dodis.ch/69612.

7 *Zum Abkommen mit Russland, das Bundesrat Delamuraz am 12. Mai 1994 in Moskau unterzeichnete, vgl. DDS 1994, Dok. 21,* dodis.ch/64493. *Zu den Abkommen mit Usbekistan und Belarus vgl. DDS 1993, Dok. 15,* dodis.ch/56844, *bzw. Dok. 27,* dodis.ch/64516.

8 *Vgl. die BR-Prot. Nr. 1836 vom 2. November 1994,* dodis.ch/67594, *sowie Nr. 67 vom 18. Januar 1995,* dodis.ch/69456.

9 *Vgl. die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 22. April 1994,* dodis.ch/69615.

Gleichzeitig mit dem Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde eine *gemeinsame Erklärung* unterzeichnet, wonach der Vertrag schweizerischerseits ab 1. Juli 1994 bis zur Ratifizierung *vorläufig angewandt* wird.[10] Für Kasachstan tritt er ab diesem Datum formell in Kraft (theoretisch bereits ab Datum der Unterzeichnung). Auf schweizerischer Seite erfolgt das formelle Inkrafttreten am ersten Tag des Monats nach der Notifizierung der Ratifikation. Das Investitionsschutzabkommen tritt in Kraft ab dem Datum, an dem die Regierungen einander die Erfüllung der verfassungsmässigen Anforderungen für das Inkrafttreten notifiziert haben.

5 Gespräche mit Regierungsmitgliedern und Wirtschaftsvertretern

5.1 Prioritäten der kasachischen Regierung

In den Bereich der allgemeinen Prioritäten einzureihen sind die Verbesserung der Gesetzgebung, das Vorantreiben des Privatisierungsprozesses, die «radikale» Liberalisierung der Aussenwirtschaftsbeziehungen sowie die Schaffung einer Investitionsgesetzgebung.

Was konkrete Investitionsprojekte betrifft, hat das *Wirtschaftsministerium* in einer mittelfristigen Perspektive eine Prioritätenliste erstellt, welche sich im nationalen Wirtschaftsprogramm widerspiegelt. Folgende Schwerpunkte sind erwähnt worden:

1. Öl- und übrige Energiegewinnung
2. Metallurgie
3. Konsumgüter (von der Produktion über die Verpackung bis zur Verteilung)
4. Kommunikation (einschliesslich Transportwesen)
5. Goldgewinnung

Die *Nationalagentur für ausländische Investitionen* hat eine weitere, projektspezifische Liste vorbereitet, die Hartwährungskreditgeber über die Investitionsbedürfnisse in Kasachstan aufklären soll. Sie wird nach ihrer offiziellen Genehmigung durch die Regierung zur Verfügung gestellt werden.[11]

5.2 Investitionsmöglichkeiten

Angesichts der bedeutenden Rohstoffvorkommen Kasachstans und in Anlehnung an die erwähnte Prioritätenordnung heben die offiziellen Gesprächspartner den Nachholbedarf ihres Landes im Bereich der Erdgas- und Erdölgewinnung und -verarbeitung hervor. Interesse besteht insbesondere für den Bau von Pipelines, Sektor, auf welchem der komparative Vorteil der Schweiz allerdings sehr limitiert ist. Ausserdem wurden bereits zahlreiche Abkommen im Öl- und Gassektor mit ausländischen Firmen abgeschlossen (Chevron, Elf Aquitaine, British Gas, Agip), welche inzwischen in eine erste Realisierungsphase getreten sind. Ein kürzlich mit China abgeschlossener Vertrag sieht den Bau einer Pipeline nach Turkmenistan und Iran vor. In diesem Zusammenhang wurde zuhanden der

10 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/65347 *aus dem Dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ)*, Beilage 6.*

11 *Anmerkung im Original:* Wird uns von Honorarkonsul A. Corbi zum gegebenen Zeitpunkt zugestellt. *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2200.157-04#2005/407#13* (512.0).

schweizerischen Banken der Vorschlag einer Finanzierung eines kasachisch-iranischen Pipelineprojektes aufgeworfen.

Mehr auf die *Kapazitäten der schweizerischen Industrie* zugeschnitten sind Projekte wie der Bau bzw. die Sanierung von Eisenbahnstrecken. Der Erste Vize-Premierminister A. Kazhegeldin (K) liess gar verlauten, dass als Gegenleistung zum Bau einer Produktionsstätte für Eisenbahnwagen in Karaganda durch Schweizer Unternehmen, die Beschaffung von Lokomotiven anschliessend in der Schweiz getätigt werden könnten. Ein weiteres Projekt K*[azhegeldin]*'s sieht ein Joint venture zwischen einer Transport-, einer Versicherungsgesellschaft sowie einer Bank vor, die den exportkreditgestützten, versicherten *Transport kasachischen Kupfers und Zinkes nach Rotterdam* sicherstellen würde. Der Gewinn an der Londoner Rohstoffbörse würde aufgeteilt…

Angesprochen auf den chronischen Mangel an *Milch* und *Milchprodukten,* stiess der Vorschlag betreffend den *Import von schweizerischen Kühen* auf Interesse. Entsprechende Kontakte müssten mit dem Landwirtschaftsministerium aufgenommen werden.

Laut Angaben eines Schweizer Pharmavertreters vor Ort benötigt Kasachstan Importe von *Medikamenten* in der Höhe von rund 120 Mio. $; das Budget sehe dafür Mittel in der Höhe von lediglich 30 Mio. $ vor.

Den kasachischen *Rohstoffvorkommen* steht keine oder eine nahezu obsolete Verarbeitungsinfrastruktur gegenüber. Der kasachischen Wirtschaft entgeht somit ein erhebliches Wertschöpfungspotential. Die in den Gesprächen mehrmals angedeuteten Bestrebungen zur Importsubstitution eröffnen mittelfristig ein weites Spektrum von *Investitionsmöglichkeiten,* u. a. in den Sektoren Leichtindustrie, Werkzeugmaschinen, Lebensmittelverarbeitung, -verpackung und -verteilung. Auch im Bereich der Umwelttechnologie haben die kasachischen Gesprächspartner Interessen signalisiert.

In diesem Zusammenhang sei angefügt, dass der Lufthansa-Flug Frankfurt–Almaty (dreimal pro Woche) auf grosse Beliebtheit stösst. Angesichts dieser Tatsache sowie des Wirtschaftspotentials Kasachstans und des 1993 zwischen der Schweiz und Kasachstan abgeschlossenen Luftverkehrsabkommens[12] darf die Frage aufgeworfen werden, ob diese Strecke nicht auch für die Swissair von Interesse sein könnte.

5.3 Gründung von Unternehmen, Joint ventures

Ansprechpartner für ausländische Investoren ist die Vertrags- und Rechtsabteilung des Aussenwirtschaftsministeriums. Diese Stelle hat zuhanden der ausländischen Firmen und Banken ein *Merkblatt* veröffentlicht, welches die notwendigen Voraussetzungen zur *Niederlassung von Unternehmen in Kasachstan* festhält (siehe *Beilage 1* sowie in *Beilage 2* einen Beitrag betreffend die Wahrnehmung der Interessen der schweizerischen Privatwirtschaft in Kasachstan bzw. Kasachstans in der Schweiz).[13] Einigkeit herrscht bei allen Gesprächspartnern aus der Wirtschaft,

12 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Kasachstan über den Luftlinienverkehr *vom 5. August 1993, AS, 2001, S. 1584–1595. Vgl. dazu auch die Notiz der Sektion Verkehr der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 6. August 1993,* dodis.ch/66339.

13 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/65347 *aus dem Dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ).

dass zur Abwicklung von Geschäften aufgrund der Distanz zur Schweiz, der Kommunikations- und Sprachbarrieren sowie aufgrund der unterschiedlichen Mentalitäten eine *Niederlassung oder zumindest eine Vertretung vor Ort unentbehrlich* ist. *Prüfenswert* wäre die Zusammenarbeit mehrerer komplementärer Firmen- oder Interessenvertreter.

5.4 Finanzierung

ERG-Garantien für Kasachstan stehen im kurzfristigen Bereich zur Verfügung; im mittel-/langfristigen Bereich erfolgt die Garantiegewährung über den *Osthilfekredit gemäss entsprechenden Voraussetzungen und Prioritäten,* aber grundsätzlich nach den Regeln der ERG.[14]

Eines der wesentlichsten Probleme im Rahmen der Tätigkeit schweizerischer Unternehmer in Kasachstan ist, neben mangelnder Präzisierung der Prioritäten durch die Behörden, die *Zurückhaltung der Schweizer Banken bei der Gewährung von Krediten.* Die von einzelnen Ministerien oder der Regierung abgegebenen Garantien seien, so schweizerische Firmenvertreter, für unsere Geldinstitute wertlos, wogegen ausländische Staaten (Exportrisikoinstitute) bzw. ausländische Banken (namentlich aus Frankreich, Deutschland, Grossbritannien, Spanien, Türkei, Japan, Süd-Korea) bei der Vergabe von Kreditgarantien bzw. Kreditlinien grosszügiger seien. Mit zunehmender Verfügbarkeit von Kreditmitteln werde der Wettbewerb für schweizerische Konkurrenten somit allmählich härter.

5.5 Bankensystem

Das kasachische Bankensystem ist *im Aufbau* begriffen und vermag die Ansprüche in- und ausländischer Geschäftskreise vorläufig nicht zu befriedigen. Nach Aussagen von Nationalbankchef D. Sembaev (S) existieren heute rund 200, mehrheitlich in den letzten ein bis zwei Jahren entstandene, sehr kleine Geschäftsbanken. Die Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften zum Bankenwesen werde ihre Zahl relativ kurzfristig um 25% reduzieren. Die *Oberaufsicht* über die Tätigkeiten der Privatbanken obliegt der Nationalbank, welche eine Spezialeinheit mit Inspektionen beauftragt hat. Diese Einheit soll später zu einer unabhängigen Kontrollinstanz umfunktioniert werden. Im weiteren soll über staatliche Budgetbeiträge eine unabhängige Bank für Entwicklung und Zusammenarbeit gegründet werden.

Im Rahmen der schweizerischen *Osthilfe* zugunsten Kasachstans sind zur Gewährung von *Kreditgarantien* kasachische Gegengarantien erforderlich. Als *Partnerbanken* hat die Schweiz die *Turanbank* und die *Alembank* festgehalten. Auf die unklare Kompetenzabgrenzung zwischen diesen Banken und dem Finanzministerium betreffend die Garantievergabe angesprochen, betonte S*[embaev]*, dass diese Geldinstitute kompetent seien, solche Garantien abzugeben und im übrigen

14 *Vgl. dazu den Bericht der Aufklärungsmission von Jacques Derron, Chef der Sektion Finanzhilfe für GUS-Staaten des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, nach Almaty vom September 1993,* dodis.ch/68286, *sowie das* Merkblatt für die Gewährung von Garantien zur Finanzierung von Lieferungen schweizerischer Güter und Dienstleistungen an Kasachstan und Usbekistan im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Staaten *vom 15. Februar 1994,* dodis.ch/66424. *Die Exportrisikogarantie (ERG) ist Teil der Finanzhilfe für ost- und mitteleuropäische Staaten, vgl. dazu DDS 1994, Dok. 44,* dodis.ch/67575.

von sehr fähigen Teams geführt würden (64% der Aktien der Alembank gehören dem Staat).[15]

S*[embaev]* wies auf den grossen Bedarf an Know how hin. Der IWF stellt der Nationalbank einen permanenten Berater zur Verfügung (Hr. Danzinger von der Bank of Austria; hat sein Büro in der Chefetage der kasachischen Nationalbank).

5.6 Inflation, Geld- und Währungspolitik

Die *Inflationsrate* betrug 1993 rund 1500% (Angaben variieren zwischen 1300% und über 2000%). S*[embaev]* führt diese Preisentwicklung im wesentlichen auf drei Ursachen zurück: einerseits auf die schrittweise *Liberalisierung der Energiepreise* (sollen bis Ende Jahr auf Weltmarktpreisniveau zu liegen kommen), anderseits auf oft «sehr populistische Entscheide der Regierung» im Bereiche der *Landwirtschaftssubventionen* und der *Sozialausgaben* sowie generell auf die *«fehlende Erfahrung, nein zu sagen»* (allzu grosszügige Kreditpolitik, insbesondere im Vorfeld der Parlamentswahlen vom März dieses Jahres). Die Nationalbank, so S*[embaev]*, sei aber bestrebt, eine restriktive Geldpolitik zu führen. In den letzten Monaten sei die Inflation denn auch gesunken. Man wolle die Voraussetzungen zur *Schaffung eines Geldmarktes* erfüllen und eine *harte Kreditpolitik* in die Wege leiten. So solle die monatliche Inflation auf 1 bis 2% (!) heruntergeschraubt und die Konvertibilität der Nationalwährung (Tenge) erreicht werden.

Kasachstan hat nach erfolglosem Versuch, in der Rubelzone zu verbleiben, im November 1993 eine *eigene Währung* geschaffen. Der Tenge ist seither real um rund 300% abgewertet worden. Der Umfang der Abwertungsschritte hat aber jeweils abgenommen (Dezember 1993: 55%; März 1994: 17%).

Die Exporteure müssen 50% ihrer Hartwährungs-Ausfuhrerträge an der Währungsbörse verkaufen (gegen Tenge). Sie können Währungsbestände im Ausland anlegen, jedoch nur auf Konten von kasachischen Banken. Zur Vornahme von Dollaroperationen sind 34 kasachische Geldinstitute ermächtigt.

5.7 Regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit

Angesprochen auf die Vielfalt von bekanntgewordenen regionalen und überregionalen Abkommen im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und zur Schaffung von Freihandelszonen bestätigte der Erste Vizeminister für Aussenwirtschaftsbeziehungen[16] entsprechende Schritte. Die Aussagen des Ministers lassen jedoch den Schluss zu, dass es vorläufig bei der Unterzeichnung von Abkommen geblieben ist und keine sehr präzisen Vorstellungen über die Ausführung bestehen. Weiter fortgeschritten scheint die Einrichtung von zollfreien Zonen zu sein (z. B. in Almaty).

6 Bilaterale Aspekte

6.1 Botschaft und Visa

Für die Republik Kasachstan ist die Schweizerische Botschaft in Moskau zuständig. In Almaty selbst ist die Schweiz durch eine Konsularagentur (Honorarkonsul) vertreten. Die offizielle Delegation ist von schweizerischen Wirtschaftsver-

15 *Vgl. dazu die Notiz von Sektionschef Derron vom 20. Januar 1995,* dodis.ch/69594.

16 *Wjatscheslaw Kostjutschenko.*

tretern immer wieder mit der Frage konfrontiert worden, ob nicht eine *Botschaft in Kasachstan* selbst geplant sei. Diese und die Frage nach der Möglichkeit zur *Ausstellung von Visa durch die Konsularagentur* (vom Ersten Vize-Premierminister[17] aufgeworfen) mussten unbeantwortet bleiben. Die Diskussion darüber muss zuständigerorts erst geführt werden.[18]

6.2 OSEC-Prospektionsreise nach Kasachstan

Nachdem das von der OSEC im Januar dieses Jahres in Zusammenarbeit mit der Interessengemeinschaft GUS durchgeführte Seminar «Kasachstan – Brücke zum Wachstumsmarkt Asien» auf erhebliches Interesse gestossen ist, plant die *OSEC* für den kommenden *Herbst* die Durchführung einer *Prospektionsreise* mit schweizerischen Geschäftsleuten nach Kasachstan.[19]

Wie bereits erwähnt, bieten das *Rohstoffpotential* Kasachstans, niedrige *Lohnkosten,* bedeutende *angrenzende Märkte* sowie die *Bedürfnisse beim Aufbau einer verarbeitenden Industrie* grundsätzlich interessante und prüfenswerte Geschäftsmöglichkeiten (vgl. *Beilage 3*).[20] Die *Distanz* zur Schweiz, *mangelnde oder mangelhafte Kommunikationsmittel, sprachliche Barrieren* (nur wenig Gesprächspartner sind der englischen Sprache mächtig), die *zögernden Reformschritte* (insb. Privatisierung) sowie das *unterentwickelte Bankensystem* und die *schwierige Finanzierung* stellen jedoch Hindernisse dar, welche einen langfristigen Planungshorizont und ein gewisses Mass an Risikobereitschaft erfordern.

Im Hinblick auf die vorgesehene Prospektionsreise der OSEC sollten die Teilnehmer hinreichend über die rechtlichen, wirtschaftlichen und geschäftlichen Ausgangsbedingungen in Kasachstan informiert sein. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die *Vorarbeiten* zur Auswahl der zuständigen und geeigneten Gesprächspartner (inkl. qualifizierte Übersetzungsdienste).

6.3 Bilaterale Handelsstatistiken

(siehe auch *Beilage 4*)[21]

Nach *schweizerischer Aussenhandelsstatistik* haben die *schweizerischen Exporte nach Kasachstan* 1993 ein Volumen von 19,6 Mio. Franken erreicht, was fast einer Verfünffachung des Exportwertes von 1992 entspricht, während die *Importe aus Kasachstan* 1993 rund 4,3 Mio. Franken ausmachten (1992: 7,6 Mio. Fr.). Gemäss *kasachischen Statistiken* betrugen 1993 *kasachische Exporte in die Schweiz* rund 260 Mio. Fr.; die *Importe aus der Schweiz* rund 30 Mio. Fr.. Die massive Divergenz

17 *Akeschan Kaschegeldin.*

18 *Vgl. dazu die Notizen von Staatssekretär Kellenberger sowie des Chefs der Politischen Abteilung I, Botschafter Franz von Däniken, an die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten des EDA vom 13. Juli und vom 1. September 1994,* dodis.ch/69616 *bzw.* dodis.ch/69617.

19 *Für die vorbereitenden Unterlagen zur Prospektionsreise der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung vgl. das Dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ). *Vom 18. bis 23. Juli 1994 reiste eine Delegation von Geschäftsleuten unter der Leitung der Vorsteher der für Wirtschaftsfragen zuständigen Departemente der Kantone Tessin und Jura, Staatsrat Dick Marty und Minister Jean-Pierre Beuret, nach Almaty, vgl.* dodis.ch/68284.

20 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/65347 *aus dem Dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ).

21 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/65347 *aus dem Dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ).

ist aufgrund unterschiedlicher Erfassung des zollmässigen Datenmaterials erklärbar und ist im Handel mit den GUS-Staaten regelmässig in diesem Umfang zu beobachten. Im Klartext heisst das: Die weltweiten Exporte, die (insbesondere) ein schweizerisches Handelshaus von Kasachstan aus tätigt, werden kasachischerseits statistisch als Exporte in die Schweiz erfasst.

7 Schlussbemerkungen

Die Gespräche mit den kasachischen Regierungsvertretern haben gezeigt, dass *direkte Kontakte* mit neuen Staaten dieser Art zum besseren Verständnis der gegenseitigen Anliegen und Vorstellungen *unentbehrlich* sind.[22] In der Darstellung der kasachischen Prioritäten im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit trat klar zum Vorschein, dass die *Projektvorschläge kasachischerseits nur zum Teil auf die komparativen Vorteile der schweizerischen Produktepalette zugeschnitten* waren. Das Bild der Schweiz reduziert sich vor Ort allzu oft auf ihre Ausstrahlung als Finanzplatz. Es bleibt zu hoffen, dass der Besuch zur Erweiterung des Spektrums und damit zu einer selektiveren Gesprächsbasis für die Zukunft beigetragen hat.

Mit der Unterzeichnung des Investitionsschutzabkommens und des Abkommens über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (siehe *Beilagen 5 und 6*)[23] sowie mit der Aussicht auf Verhandlungen über ein Doppelbesteuerungsabkommen[24] ist ein Grundstein gelegt worden für die Intensivierung von Handel und Investitionen. Diese staatsvertragliche Vertrauensbasis wird sich nun auf der Ebene der bilateralen wirtschaftlichen Kontakte bewähren müssen. In diesem Sinne stellt die geplante Prospektionsreise der OSEC (September 1994) einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar.

Die Wirtschaftsvertreter in der Delegation kamen übereinstimmend zum Schluss, dass das wirtschaftliche Potential Kasachstans ohne Zweifel für die Schweiz längerfristig von grossem Interesse ist. Dazu wird jedoch – wie der schweizerische Honorarkonsul A. Corbi als Kenner der Polit- und Wirtschaftsszene Kasachstans präzisierte – ein gehöriges Mass an «Geduld und Phantasie» aufgebracht werden müssen. Wir sind allerdings nicht die einzigen. Wir haben auf unserer Reise noch und noch Wirtschaftsdelegationen, namentlich Deutschland gekreuzt…

---

22 *Am 12. Januar 1994 weilte mit Bejsenbej Isteleuow erstmals ein kasachischer Wirtschaftsminister für offizielle Gespräche in Bern, vgl.* dodis.ch/67636. *Im Jahr 1992 traf Bundespräsident René Felber am Rande des World Economic Forums in Davos Anfang Februar mit dem kasachischen Präsidenten Nursultan Nasarbajew zusammen; als Vizepräsident des Bundesrats besprach sich Bundesrat Adolf Ogi mit ihm anlässlich des Gipfeltreffens der KSZE im Juli in Helsinki, vgl. DDS 1992, Dok. 5,* dodis.ch/60457, *Punkt 3, bzw. Dok. 28,* dodis.ch/61195.

23 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/65347 *aus dem Dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#3218* (3/15-KZ).

24 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik von Kasachstan zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen *vom 21. Oktober 1999, AS, 2002, S. 3091–3112. Vgl. dazu die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 22. April 1994,* dodis.ch/69615.

26

dodis.ch/62509

Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat[1]

KSZE: SCHWEIZERISCHE KANDIDATUR FÜR DEN VORSITZ 1996[2]

Vertraulich Bern, 23. Juni 1994

1. Ausgangslage

Aufgrund des gemeinsamen Antrages von EDA und EMD vom 29. Oktober 1993 hat der Bundesrat am 10. November 1993 beschlossen, dass sich die Schweiz für den KSZE-Vorsitz im Jahre 1995 disponibel hält und eine Kandidatur für 1996 oder eines der darauffolgenden Jahre vorbereitet und zu gegebener Zeit bei den KSZE-Teilnehmerstaaten offiziell anmeldet.[3] Im folgenden beantragen wir Ihnen, dass die Schweiz für die KSZE-Präsidentschaft 1996 kandidiert, legen Ihnen die Erwägungen für diesen Entscheid dar und unterbreiten Ihnen die personellen und finanziellen Auswirkungen.

2. Mandat des KSZE-Vorsitzlandes

Die KSZE bestand ursprünglich aus einer Folge von einzelnen Treffen von längerer oder kürzerer Dauer und hatte keine permanenten Strukturen. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sie sich schrittweise zu einer internationalen Institution entwickelt. Sie hat 1990 die Einrichtung des «amtierenden Vorsitzenden» und 1992 den Posten des Generalsekretärs geschaffen, der sein Amt Mitte 1993 angetreten hat.[4] Das Mandat des Generalsekretärs ist vorderhand auf administrative Aufgaben beschränkt, sein Sekretariat ist relativ bescheiden. Die politische Bedeutung des Generalsekretärs wird aber zunehmen.

Der amtierende Vorsitzende nimmt angesichts dieses bescheidenen Organisationsgrades die Exekutivfunktion der KSZE wahr. Gemäss seinem, im Helsinki-Dokument 1992 festgelegten Mandat, ist der Vorsitzende im Namen des Rates (Aussenminister) und des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) in laufenden KSZE-Angelegenheiten für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation zuständig. Im Bereich der Konfliktprävention und der Krisenbewältigung nimmt

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#17291*. *Dieser Antrag wurde von Linus von Castelmur vom KSZE-Dienst der Politischen Abteilung III des EDA unter der Verantwortung von Dienstchef Raimund Kunz verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sowie vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, unterzeichnet.*

2 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2233.

3 *Tatsächlich fällte der Bundesrat diesen Grundsatzentscheid in seiner Sitzung vom 17. November 1993, vgl. das BR-Prot. Nr. 2102,* dodis.ch/62713. *Vgl. dazu auch DDS 1993, Dok. 43,* dodis.ch/62714, *sowie die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafter Robert Mayor, vom 19. November 1993,* dodis.ch/64971.

4 *Vgl. DDS 1992, Dok. 27,* dodis.ch/61951. *Als erster Generalsekretär der KSZE amtierte der deutsche Diplomat Wilhelm Höynck. Vgl. dazu die Notiz von KSZE-Dienstchef Kunz,* dodis.ch/65701.

er politische Leitungsfunktion wahr. Bei diesen Aufgaben wird er vom Vorgänger und Nachfolger im Amt unterstützt; zusammen bilden sie die Troika. Der Vorsitz wechselt jährlich, die Mitgliedschaft in der Troika dauert insgesamt drei Jahre.[5]

Was die Zusammensetzung der Troika betrifft, hat sich ein stillschweigend geltendes Rotationsprinzip eingebürgert, das eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Regionen sowie der Europäischen Union gewährleistet. So haben bisher Deutschland, die ehemalige Tschechoslowakei und Schweden diese Funktion wahrgenommen. Dieses Jahr ist Italien und nächstes Jahr Ungarn Vorsitzland. 1996 ist ein westliches Nicht-EU-Land an der Reihe.[6] Für 1997 und 1998 haben bereits Dänemark und Polen ihre Kandidatur angekündigt. Norwegen ist für 1996 interessiert, gibt einer schweizerischen Kandidatur aber den Vortritt.[7]

3. Ziele einer schweizerischen Kandidatur

Was die Ziele einer schweizerischen Kandidatur betrifft, ist grundsätzlich folgendes zu sagen: Nicht wir, sondern die Verhältnisse, die in und zwischen den einzelnen KSZE-Staaten 1996 herrschen werden, werden den Inhalt unseres Vorsitzjahres hauptsächlich bestimmen. Die Bedürfnisse für das Krisenmanagement im KSZE-Raum 1996 sind heute nicht bekannt. Voraussehbar ist, dass die Präventivdiplomatie und verschiedene Formen friedenserhaltender Aktionen auch 1996 die Aktivitäten des Vorsitzenden massgeblich prägen werden.

Unter dieser Voraussetzung können wir uns folgende Ziele setzen:

Als Vorsitzland beabsichtigt die Schweiz, der KSZE ein ausgeprägteres Profil zu geben.

Sie wird der präventiven, stillen Diplomatie und der Förderung demokratischer Werte Priorität beimessen. Sie wird die Aktivitäten und den Einsatz des Hochkommissars für nationale Minderheiten voll unterstützen und die Wirksamkeit der Langzeitmissionen stärken. Sie wird sich dafür einsetzen, dass die bestehenden KSZE-Verfahren zur Förderung der Menschenrechte und der demokratischen Institutionen gestärkt und operationeller gestaltet werden.

Die Schweiz wird sich für eine klarere Arbeitsteilung und eine vertiefte Zusammenarbeit unter den verschiedenen, auf verwandten sicherheitspolitischen Gebieten tätigen Organisationen einsetzen. Das Verhältnis zur UNO soll nach dem Prinzip der Subsidiarität gestaltet werden: Zuerst hat sich die KSZE als regionale Abmachung im Sinne der UNO-Charta mit einer krisenhaften Entwicklung zu befassen, erst dann, wenn und wo nötig, die UNO.

Dem Ausbau der Zusammenarbeit mit andern Organisationen bei den operationellen Massnahmen ist besonderes Gewicht zu geben. Die KSZE hat bei den politischen Konfliktlösungsbemühungen eine zentrale Rolle zu spielen. Wenn Friedenstruppen von Drittstaaten oder -organisationen eingesetzt werden, muss

---

5 KSZE Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, dodis.ch/63292, *Kapitel I, Art. 12–22.*

6 *Der kanadische Aussenminister André Ouellet, dessen Land ursprünglich Interesse am KSZE-Vorsitz für das Jahr 1996 geäussert hatte, erklärte am 24. März 1994 gegenüber Bundesrat Cotti den Verzicht auf eine Kandidatur, vgl. die Notiz des Leiters der schweizerischen Delegation an der KSZE in Wien, Botschafter Benedikt von Tscharner, vom 25. März 1994,* dodis.ch/69485.

7 *Anlässlich seines Besuchs in Wien vom 21. Juni 1994 wurde dem Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, von KSZE-Generalsekretär Höynck bestätigt, dass es keine anderen Kandidaturen für den Vorsitz im Jahr 1996 gebe, vgl.* dodis.ch/70296.

die KSZE die Einhaltung internationaler Prinzipien bei deren Einsatz mit eigenen Monitoren überwachen.

Die Konflikte in den Nachbarstaaten Russlands (ehemalige Sowjetunion) werden aus heutiger Sicht die KSZE am meisten beschäftigen. Die Schweiz wird sich auch dafür einsetzen, dass die KSZE eine wesentliche Rolle im früheren Jugoslawien spielen wird, wenn es darum geht, die Rehabilitation der vom Krieg zerrütteten Region an die Hand zu nehmen.

Schliesslich wird sich die Schweiz für eine weitere Effizienzsteigerung namentlich mittels einer Verstärkung der Rolle des Generalsekretärs einsetzen. Der Aufbau einer Bürokratie, die Schaffung rechtlicher Verpflichtungen sowie die Aufhebung des grundsätzlich geltenden Konsensprinzips sollen jedoch nicht angestrebt werden. Ferner wird die Schweiz für eine wesentlich bessere Informationspolitik der KSZE sorgen.

4. Chancen und Risiken einer schweizerischen Präsidentschaft[8]

Mit der Übernahme des KSZE-Vorsitzes führt die Schweiz ihre bisherige Politik sowohl institutionell wie materiell weiter. Es ist traditionelle Politik der Schweiz, sich in den Organisationen besonders zu engagieren, in denen sie Vollmitglied ist. Sie legt ihr Schwergewicht auf die Förderung demokratischer Werte und menschenrechtlicher Aspekte und hat sich in diesen Bereichen internationales Ansehen erworben.

Die Natur des KSZE-Vorsitzes bringt es mit sich, dass nur eine beschränkte Anzahl von Teilnehmerstaaten für dieses Amt in Frage kommt. Die Schweiz gehört zu den Ländern, welche die politischen Voraussetzungen erfüllen sowie den dafür notwendigen Aufwand leisten können. Die Übernahme der Präsidentschaft durch die Schweiz wird von den andern KSZE-Staaten erwartet. Als neutrales Land mit dem Ruf eines engagierten Teilnehmerstaates ist seine Kandidatur für 1996 umso willkommener, als andere Staaten durch den politischen Kalender (Präsidentschaftswahlen in den USA und Russland, Regierungskonferenz in der Europäischen Union) erheblich gebunden sind.

Mit der Übernahme des Vorsitzes werden wir der KSZE und ihren Teilnehmerstaaten einen Dienst leisten, der in der einen oder anderen Form, früher oder später, Anerkennung finden wird. Wir werden vor allem auch ein Zeichen eines ernsthaften Engagements für Sicherheit und Frieden in Europa setzen.

Ein Verzicht auf den Vorsitz hätte schlechte Wirkung und wäre erklärungsbedürftig. Er wäre zudem im Widerspruch zu unseren aussenpolitischen Zielsetzungen, zu denen der Ausbau einer ausgreifenden Sicherheitspolitik gehört.[9]

Mit der Übernahme des Vorsitzes markieren wir schweizerische Präsenz auf der politischen Landkarte Europas in einer Phase, in welcher der Schweiz politisch noch eine stärkere Marginalisierung droht.

---

8 *Vgl. dazu die Notizen von KSZE-Dienstchef Kunz sowie Botschafter Mayor, beide vom 30. März 1994,* dodis.ch/69481 *bzw.* dodis.ch/69484, *welche Staatssekretär Kellenberger am 11. April 1994 an Bundesrat Cotti übermittelte, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#7150* (B.72.09.15.1(55)0). *Vgl. ferner die Notiz von Botschafter von Tscharner an Bundesrat Cotti vom 18. März 1994,* dodis.ch/68236.

9 *Zum* Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/56097, *vgl. DDS 1990, Dok. 19,* dodis.ch/54937; *DDS 1991, Dok. 22,* dodis.ch/59498, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1840.

Der KSZE-Vorsitz wird uns die Möglichkeit geben, ein Kontaktnetz zu knüpfen, das wir sonst nicht knüpfen könnten.

Mit der Ausübung des KSZE-Vorsitzes werden wir Erfahrung im Krisenmanagement sammeln und unser Wissen über Ost- und Südosteuropa erheblich vertiefen. Beides erhöht die Leistungsfähigkeit unseres aussenpolitischen Apparates.

Die Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz birgt aber auch *Risiken:*

Das Ergebnis der Volksabstimmungen des 12. Juni spricht für eine Zurückhaltung im Bereich der Aussenpolitik.[10] Unser Engagement in der KSZE könnte in der Öffentlichkeit als ein Schritt in Richtung UNO-Beitritt falsch interpretiert werden.

Die Übernahme der KSZE-Präsidentschaft hätte eine vorübergehende Schwerpunktsetzung auf die gesamteuropäische Sicherheitspolitik zur Folge.

Unsere Gestaltungsmöglichkeiten und Erfolgschancen in der KSZE sind beschränkt. Ihre Aktionsfähigkeit hängt von den jeweiligen Interessen der Hauptakteure sowie den divergierenden Auffassungen namentlich Russlands und der NATO-Staaten über ihre Rolle ab. Eine Klärung der «europäischen Sicherheitsarchitektur» hängt vor allem auch von der jeweiligen Interessenlage der grösseren Teilnehmerstaaten ab. Die KSZE hat ausserdem in den Augen verschiedener Teilnehmerstaaten an Bedeutung in der europäischen Sicherheitspolitik verloren.[11] Es ist deshalb nicht sicher, ob wir alle unsere Zielsetzungen erreichen können, und es besteht keine Gewähr, dass das Kosten/Nutzen-Verhältnis positiv ausfallen wird.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen[12]

Auf der Grundlage der Erfahrungen Schwedens und Italiens wird sich der *personelle Aufwand* im folgenden Rahmen bewegen:

Das *EDA* wird für das eigentliche Präsidialjahr 1996 voraussichtlich insgesamt sieben diplomatische Stellen einzusetzen haben: vier an der Zentrale, wovon zwei im Botschafterrang, und drei bei der KSZE-Delegation in Wien. Für die beiden Troikajahre 1995 und 1997 dürften die drei zusätzlichen Stellen in Wien und die Hälfte des Aufwandes an der Zentrale genügen.[13]

Für den Sekretariatsbereich müssen mindestens drei Stellen bereitgestellt werden.

Zur Zeit nicht bezifferbar ist der zusätzliche personelle Aufwand verschiedener Dienste an der Zentrale (insbesondere Politische Abteilung I, Politisches Sekretariat, Menschenrechtsdienst) und auf verschiedenen Aussenposten, denen im Zusammenhang mit dem KSZE-Vorsitz neue Aufgaben erwachsen.

---

10 *Das* Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *wurde am 12. Juni 1994 in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 57,2% abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1254. Zu den aussenpolitischen Folgen dieses Entscheids vgl. DDS 1994, Dok. 27,* dodis.ch/67399, *sowie Dok. 28,* dodis.ch/67773.

11 *Zur Stellung der Schweiz in der europäischen Sicherheitsarchitektur vgl. DDS 1993, Dok. 43,* dodis.ch/62714.

12 *Vgl. dazu die Notiz von Staatssekretär Kellenberger an Bundesrat Cotti vom 7. Juni 1994,* dodis.ch/67579.

13 *Vgl. dazu die Dienstanweisung des EDA über die Einsetzung eines OSZE-Koordinationsstabs in Bern vom 14. Februar 1995,* dodis.ch/69686, *sowie für Wien das Dossier* CH-BAR#E2210.10A#2001/121#126* (736).

Auch muss für KSZE-Missionen ein Pool von temporär einsetzbaren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des EDA sowie von externen Fachleuten bereitgestellt werden. Der damit einhergehende Zusatzbedarf an Stellen (Stellvertretungen) ist ebenfalls noch nicht bezifferbar, da er von den durchzuführenden Missionen abhängt.

Den durch die Übernahme des KSZE-Vorsitzes vorübergehend zusätzlich abzudeckenden Stellenbedarf wird das EDA nach Möglichkeit[14] mittels Verzichtsplanung und mittels der im Rahmen der Departementsreorganisation zu erwartenden Stellenumverteilung bereitstellen.

Das *EMD* dürfte für die beratende Begleitung, die eventuelle Planung und Durchführung von Präventivmissionen und Peacekeeping-Operationen eine Personalreserve von 5 bis 10 militärischen Beratern sowie zusätzliche nachrichtendienstliche Kapazitäten bereitzuhalten haben. Diese sind zu bezeichnen und für bedarfsweise Unterstützung bei erhöhter Betreuungsintensität von KSZE-Missionen auf Abruf bereitzuhalten. Dem Delegierten des Generalstabschefs für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung an der Delegation in Wien[15] müsste ausserdem wenigstens ein militärischer Berater zugeteilt werden. Diese Stellen sind durch departementsinterne Verschiebungen zu besetzen.

Für die Planung und Durchführung des einmal jährlich stattfindenden KSZE-Wirtschaftsforums benötigt das *BAWI* temporär zwei zusätzliche Stellen.[16]

Was den *finanziellen Aufwand* betrifft, ist im Vorsitzjahr für die Wahrnehmung der Exekutivfunktionen, der operativen Leitung der KSZE-Missionen, für die erhöhte Teilnahme in den Missionen sowie für damit zusammenhängende Infrastrukturkosten mit einem Betrag von 2 Mio Fr. zu rechnen.

Wenn ein Ratstreffen durchzuführen ist – ob dies der Fall ist, hängt vom Datum des 1996 in Portugal stattfindenden Gipfeltreffens ab – muss zusätzlich mit 1 Mio Fr. gerechnet werden. Im ersten Troika-Jahr ist mit 1 Mio und im dritten noch mit 500 000 Fr. zu rechnen. Die Präsidentschaft inklusive die beiden Troika-Jahre kämen insgesamt mit dem Ratstreffen auf rund *4,5 Mio* Fr. zu stehen.

Hierzu ist zu sagen, dass letztes Jahr der Finanzplan 1995–97 für die KSZE wegen der zu erwartenden zunehmenden Tätigkeit dieser Organisation entsprechend erhöht wurde, so dass die eingestellten Beträge diese Mehrausgaben decken können.

---

14 *Aufgrund des Mitberichts des EJPD vom 28. Juni 1994 wurde in Punkt 2 des Beschlussdispositivs zum Stellenbedarf des EDA die Formulierung* «nach Möglichkeit» *gestrichen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/62509.

15 *Brigadier Josef Schärli.*

16 *Aufgrund des Mitberichts des EVD vom 28. Juni 1994 wurde Punkt 6 des Beschlussdispositivs zu den Stellen für das Bundesamt für Aussenwirtschaft wie folgt ergänzt:* «Ces postes seront mis à la disposition de l'OFAEE par la réserve des auxiliaires du Conseil fédéral»*, vgl. das Faksimile* dodis.ch/62509. *Aufgrund des Mitberichts des EJPD vom 28. Juni 1994 wurde zudem das Beschlussdispositiv um einen Punkt 7 ergänzt:* «Im Hinblick auf den nächsten Personalvoranschlag sind im Rahmen der Generalsekretären-Konferenz die Anstrengungen der einzelnen Departemente offenzulegen, die sie unternommen haben, um Stellen departementsintern zur Bewältigung neuer Aufgaben freizuspielen»*, vgl. das Faksimile* dodis.ch/62509. *Zu den Sitzungen der Konferenz der Generalsekretäre vgl. das Dossier* CH-BAR#E1010C#2004/80#21* (205).

6. Würdigung

Nach sorgfältigem Abwägen der Vor- und Nachteile und in Anbetracht des verhältnismässig beschränkten finanziellen Aufwandes sind wir zum Schluss gekommen, dass sich die Übernahme des KSZE-Vorsitzes 1996 durch die Schweiz rechtfertigt. Der Vorsitz würde das Ansehen der Schweiz in den internationalen Gremien stärken und böte dem Land die Gelegenheit, aktiv an der Gestaltung der europäischen Sicherheitspolitik mitzuwirken. Die Schweiz würde dadurch auch Verantwortung übernehmen, ein Signal der Solidarität setzen und dem strapazierten Begriff der Guten Dienste Inhalt verleihen.

7. Antrag

Aufgrund dieser Erwägungen beantragen wir Ihnen, dass die Schweiz ihre Disponibilität für die Übernahme der KSZE-Präsidentschaft 1996 formell bestätigt und ersuchen Sie, den beiliegenden Beschlussentwurf zu genehmigen.[17]

17 *Der Bundesrat diskutierte den Antrag in seiner Sitzung vom 29. Juni 1994:* «La proposition du DFAE de présenter la candidature de la Suisse pour la présidence de la CSCE en 1996 ne suscite pas d'objections. Le Conseil n'est par contre pas d'accord de prévoir du personnel supplémentaire. M. Cotti indique que la réorganisation de son département lui permettra de libérer les capacités en personnel nécessaires pour remplir cette nouvelle tâche.» *Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 23. Sitzung des Bundesrats,* dodis.ch/69639, *S. 7. Für den Beschluss vgl. das Faksimile* dodis.ch/62509. *Vgl. ferner die Zusammenstellung* Reorganisation des EDA (1994–1996), dodis.ch/T2567. *Im Anschluss an die Sitzung wurde eine Pressemitteilung zur Disponibilität der Schweiz für den KSZE-Vorsitz 1996 veröffentlicht. Am 30. Juni 1994 kündigte Botschafter von Tscharner die schweizerische Kandidatur im Ständigen Ausschuss der KSZE in Wien an; Bundesrat Cotti informierte schriftlich den italienischen Aussenminister Antonio Martino als amtierenden Vorsitzenden der KSZE, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#7150* (B.72.09.15.1(55)0). *Die formelle Entscheidung wurde im Dezember 1994 anlässlich des KSZE-Gipfeltreffens in Budapest getroffen, vgl. DDS 1994, Dok. 59,* dodis.ch/67456.

27

dodis.ch/67399

Der Beauftragte für sicherheitspolitische Fragen an den Generalstabschef, Korpskommandant Liener[1]

EINIGE PERSÖNLICHE ÜBERLEGUNGEN ZUR GESTALTUNG UNSERER SICHERHEITSPOLITIK NACH DEM 12.6.94

Vertraulich Bern, 5. Juli 1994

1. Generelle Überlegungen

– Die Abstimmungsniederlagen vom 6.12.92, 20.2.94 und 12.6.94[2] haben nicht nur aussenpolitischen Schaden angerichtet, sondern auch den aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum des Bundesrates faktisch eingeschränkt.[3]

Ein Beitritt zu EU und UNO sind nicht mehr aktuelle Themen.

Die ganze Energie muss darauf konzentriert werden, nicht in der GATT-Abstimmung zu scheitern (was wir uns nicht leisten können). Das bedeutet aber, im Umkehrschluss, auch, dass wir interessiert sein müssen, bis zu den Wahlen vom kommenden Herbst, wenn immer möglich, keine weiteren aussenpolitischen Abstimmungskämpfe führen zu müssen, die die Position des Bundesrates im Vorfeld der GATT-Abstimmung weiter schwächen könnten, bzw. zumindest weitere Verwirrung stiften dürften.[4]

---

1 CH-BAR#E5560D#2010/154#34* (20). *Diese an den Generalstabschef, Korpskommandant Arthur Liener, gerichtete Notiz wurde vom Beauftragten des Generalstabschefs für sicherheitspolitische Fragen, Theodor Winkler, verfasst und unterzeichnet. Kopien gingen an den stv. Generalsekretär des EMD, Bernhard Marfurt, an den Stabschef Operative Schulung, Divisionär Louis Geiger, sowie an den persönlichen Mitarbeiter des Generalstabschefs, Oberst Roland Beck. Bei der hier edierten Kopie handelt es sich um die Empfängerkopie von Oberst Beck, der das Dokument handschriftlich kommentierte. Auf der ersten Seite findet sich seine handschriftliche Marginalie:* – in allen Teilen nachvollziehbar – überzeugende Einschätzung von PFP ab S. 6 PM 7.7.94.

2 *Am 6. Dezember 1992 wurde der EWR-Vertrag mit einem Nein-Anteil von 50,3% und von 16 Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1993, I, S. 167 f. Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622, *sowie die Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163. *Am 20. Februar 1994 wurde die Volksinitiative* «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» *mit einem Ja-Anteil von 51,9% und von 16 Ständen angenommen, vgl. BBl, 1994, II, S. 701. Vgl. dazu DDS 1994, Dok. 19,* dodis.ch/64665, *und Dok. 51,* dodis.ch/68436, *sowie die Zusammenstellung* Alpen-Initiative, dodis.ch/T2177. *Am 12. Juni 1994 wurde das* Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 57,2% abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1254. Vgl. dazu auch DDS 1994, Dok. 28,* dodis.ch/67773, *und Dok. 32,* dodis.ch/67970, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2269.

3 *Der Bundesrat befasste sich anlässlich einer Klausursitzung im Oktober 1993 mit der sich verschlechternden sicherheitspolitischen Stellung der Schweiz, vgl. DDS 1993, Dok. 43,* dodis.ch/62714.

4 *Zum Abschluss der Uruguay-Runde des GATT in Marrakesch im April 1994 vgl. DDS 1994, Dok. 17,* dodis.ch/65556. *Der Beitritt der Schweiz zur in Marrakesch gegründeten Welthandelsorganisation unterstand dem fakultativen Referendum. Die Frist für das Referendum lief*

– Während die drei aussenpolitischen Abstimmungsniederlagen ohne Zweifel Skepsis (und Angst) der Bevölkerungsmehrheit gegenüber Europa und einer Veränderung des status quo signalisieren, so dürften in jedem der drei Fälle auch spezifische Motive eine Rolle gespielt haben.

Am 20.2.94 stimmte man vermutlich weniger gegen Europa als für den Kanton Uri.[5]

Beim EWR stimmte man gegen die EU und hierbei vor allem gegen eine anonyme Bürokratie in Brüssel sowie gegen die perzipierte Gefahr einer Lawine von ausländischen Arbeitssuchenden.[6]

Bei den Blauhelmen wirkten die Bilder vom Fernsehen. Nicht minder wesentlich aber war der finanzielle Aspekt (Argument: Solange die AHV nicht gesichert ist, hat die Schweiz keine neuen kostspieligen Verpflichtungen einzugehen).[7]

Innenpolitische Ängste und Fragen waren also ev. ebenso wesentlich wie die – vorhandene – Skepsis gegenüber einer aussenpolitischen Öffnung. Aussenpolitische Fragen scheinen dann zu heissen Themen zu werden, wenn sie in den Augen der Bevölkerung eine Verschlechterung des ohnehin als gefährdet betrachteten inneren status quo zu beinhalten drohen. Hierauf deutet das völlige Ausbleiben einer negativen Reaktion bei aussenpolitischen Entscheiden, die ohne innenpolitische Konsequenzen sind (z. B. Entschluss, sich an Sanktionen der UNO zu beteiligen;[8] Gewährung von Überflugrechten für AWACS[9]).

– Die rechtskonservative Opposition sucht nicht spezifisch nach aussenpolitischen Schlachtfeldern (obwohl sie sie schätzt), sondern sucht generell Themen die populistischen Erfolg versprechen (z. B. Law-and-Order-Kampagne der SVP Zürich).

Hierbei dürfte es NR Blocher einerseits darum gehen, eine Stellung à la Franz Joseph Strauss zu erringen, andererseits in den nächsten Wahlen möglichst gut

---

am 27. März 1995 ab, 100 Tage nach der Veröffentlichung des Bundesbeschlusses über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen, *der am 16. Dezember 1994 vom Parlament verabschiedet und im Bundesblatt vom 27. Dezember 1994 veröffentlicht wurde, BBl, 1994, V, S. 1130–1132. Das Referendum kam nicht zustande, vgl. BBl 1995, II, S. 625–630. Für die Diskussionen im National- und Ständerat über die Annahme der GATT-Abkommen Ende 1994 vgl.* dodis.ch/67431 *bzw.* dodis.ch/67540.

5 *Für die Analyse der Abstimmungsniederlage bei der Alpen-Initiative vgl. das Verhandlungsprotokoll der 6. Sitzung des Bundesrats vom 23. Februar 1994,* dodis.ch/67645.

6 *Für die Analyse der Abstimmungsniederlage beim EWR-Vertrag durch den Bundesrat vgl. DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622.

7 *Für die Analyse der Abstimmungsniederlage bei der Blauhelm-Vorlage durch den Bundesrat, vgl. DDS 1994, Dok. 28,* dodis.ch/67773.

8 *Für die Beteiligung der Schweiz an den UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait vgl. DDS 1990, Dok. 30,* dodis.ch/54497, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T1674. *Für die Beteiligung an den UNO-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) vgl. das BR-Prot. Nr. 1044 vom 1. Juni 1992,* dodis.ch/54873, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T1681. *Für die UNO-Sanktionen gegen Libyen vgl. DDS 1992, Dok. 24,* dodis.ch/61220, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T2192. *Für die UNO-Sanktionen gegen Haiti vgl. DDS 1994, Dok. 49,* dodis.ch/68318, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T2576.

9 *Für die Erteilung von militärischen Überflugsrechten an Flugzeuge mit einem Airborne Early Warning and Control System (AWACS) der NATO, um die Einhaltung des vom UNO-Sicherheitsrat auferlegten Flugverbots über Bosnien und Herzegowina zu überwachen, vgl. DDS 1993, Dok. 20,* dodis.ch/65276.

Ein Schweizer Soldat in Uniform vor den Plakaten zur Abstimmung über die Beteiligung schweizerischer Truppen an friedenserhaltenden Operationen im Juni 1994, dodis.ch/70192 (CH-SNM LM-179967.15).

abzuschneiden. Aussenpolitische Schlachten, in denen das tief verwurzelte Neutralitätsempfinden mobilisiert werden kann, dürften von der rechtskonservativen Opposition in letzter Konsequenz vor allem als nützliches Mittel betrachtet werden, ihre innenpolitische Agenda leichter durchsetzen zu können.

Das primäre Thema dürfte für die rechtskonservative Opposition in den nächsten 15 Monaten die Glaubwürdigkeit von Bundesrat, etablierten Parteien und classe politique sein. N 9,[10] Parlamentsrenten vs. AHV-Alter der Frauen und immer wieder durchscheinender Dissens im Bundesrat[11] spielen ihr in die Hände. Die Glaubwürdigkeitsfrage dürfte das bevorzugte Thema der rechtskonservativen Opposition bis zu den Wahlen bleiben. Nur dieses Thema verspricht Volkstribunen logischerweise Stimmengewinne. Alle anderen Bereiche dürften taktisch unter dem Blickwinkel dieses strategischen Themas betrachtet werden.

Träfe diese Analyse zu, so würde nicht jede aussenpolitische Aktivität a priori auf eine Mauer der Ablehnung stossen, sondern nur solche aussenpolitischen Schritte, die dem Bundesrat als Ignorieren des Volkswillens angekreidet werden können.[12]

Im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik dürfte, anders ausgedrückt, auf Seiten der rechtskonservativen Opposition die Bereitschaft bestehen, jede Chance zu nutzen, den Bundesrat anzugreifen, nicht aber ein konkretes eigenes aussenpolitisches Aktionsprogramm vorliegen, das Schritt für Schritt verwirklicht werden soll. Man wartet auf unsere Fehler.

– Damit dürfte die Kunst in der Gestaltung unserer Aussen- und Sicherheitspolitik darin bestehen, eben diese Fehler innenpolitisch zu vermeiden – und gleichzeitig nach aussen zu signalisieren, dass wir am Kurs der Solidarität und Öffnung festhalten. Diese Überlegung ist weder originell, noch neu. Sie beschreibt einen Sachverhalt, der seit spätestens anfangs 1992 zutrifft. Das Problem ist aber nach den drei Abstimmungsniederlagen (und all ihren Folgen) und angesichts der näher rückenden Wahlen noch akuter geworden.

– Klar erscheint schliesslich, dass die zentralen innenpolitischen Themen des Herbstes Budget, Wirtschaftslage und Sicherung des Sozialnetzes sein werden. Das Sparpaket des Bundesrates wird vom Parlament kaum in der vorliegenden Form getragen werden. Umgekehrt wird das Parlament seinerseits zögern, wirkliche Prioritäten zu setzen.[13] Damit rückt eine echte Sanierung des Bundeshaushaltes in weitere Ferne. Damit dürften es neue Projekte – gerade im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik – im Parlament äusserst schwer haben, wenn sie wirklich etwas kosten. Gleichzeitig fühlt sich aber wohl niemand so recht wohl in seiner Haut nach dem 12.6.94. Kleine Gesten, die möglichst an unsere Traditionen

10 *Der Bundesrat musste seine Aussage, dass die Nationalstrasse N9 zwischen Sierre und Brig bei einer Annahme der Alpen-Initiative nicht gebaut werden könne, revidieren, vgl. dazu die* Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) *vom 4. Mai 1994, BBl, 1994, II, S. 1295–1315.*

11 *Für den Dissens im Bundesrat im Jahr 1994 vgl. bspw. das Verhandlungsprotokoll der 24. Sitzung des Bundesrats vom 17. August 1994,* dodis.ch/67653, *sowie das Verhandlungsprotokoll des «Konklaves» des Bundesrats in Cully vom 18. bis 19. Dezember 1994,* dodis.ch/67782.

12 *Zur Diskussion über die Umsetzung des Volkswillens im Parlament vgl. DDS 1994, Dok. 11,* dodis.ch/66378.

13 *Für die Behandlung des Voranschlags der Eidgenossenschaft 1995 im Nationalrat vgl. Amtl. Bull. NR, 1995, IV, S. 2005–2006, 2018–2044, 2050–2094, 2267–2275 und 2309. Für die Behandlung im Ständerat vgl. Amtl. Bull. SR, 1995, IV, S. 1184–1249, 1292–1296 sowie 1318–1320.*

anknüpfen, einen Schuss IKRK einmixen und nicht viel kosten, könnte man mit Erleichterung aufnehmen.

– Jede Strategie im Bereich der ausgreifenden Sicherheitspolitik muss diesen innenpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

2. Grundoptionen der Schweiz

– Grundsätzlich bieten sich im Bereich der ausgreifenden Komponente unserer Sicherheitspolitik[14] nach dem 12.6.94 drei Optionen an:

- Reduktion des bisherigen Engagements
- Courant normal
- Kompensation der Blauhelme durch andere Aktivitäten

– Einen Abbau fordert niemand von uns. Die Blauhelm-Gegner erklärten sich, vordergründig, als überzeugte Befürworter von Blaumützen und IKRK. Ein Abbau würde zudem das falsche Signal nach aussen senden.

Komplexer wird die Frage erst im Detail.

Es erscheint denkbar, dass im Bereich AFM im operationellen (nicht im konzeptuellen) Bereich nach dem Blauhelm-Bereich Überkapazitäten vorhanden sind. Diese Ressourcen, sofern es solche gibt, müssten wohl entweder anderen Aufgaben zugeführt (z. B. Ausbildung von Militärbeobachtern)[15] oder abgebaut werden.

Zu überlegen wäre wohl auch, ob dies der glücklichste Moment ist, neue Blaumützen-Aktionen einzuleiten, die grössere Kostenfolgen haben. Missionen vom Typ Arbenz[16] oder zusätzliche Militärbeobachter sind ein Ding, eine neue Swiss Medical Unit (etwa in Nagorno-Karabach) wäre ein anderes.[17]

– Der courant normal stellt keine Probleme. Die erwähnten Beispiele der Sanktionen oder der AWACS zeigen dies. Auch der angestrebte KSZE-Vorsitz 1996 gehört in diese Kategorie.[18] In der Tagespolitik verfügen wir, solange keine wirklichen Kostenfolgen entstehen, über beinahe ungeschmälerten Handlungsfreiraum.

---

14 *Zur Ausgestaltung der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik nach der Ablehnung der schweizerischen Beteiligung an den Blauhelm-Truppen wurde die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich vom EMD mit der Ausarbeitung einer Ressortforschungsstudie beauftragt. Diese wurde am 28. September 1994 publiziert, vgl.* dodis.ch/68190.

15 *Zum von der Abteilung Friedenspolitische Massnahmen (AFM) des EMD organisierten Swiss UN Military Observer Course (SUNMOC), der 1992 erstmals in Winterthur und im Raum Frauenfeld durchgeführt wurde, vgl. die Dossiers* CH-BAR#E5572-01#2005/183#169* *und* CH-BAR#E5572-01#2005/183#172* (912).

16 *Brigadier Peter Arbenz wurde vom Bundesrat der United Nations Protection Force (UNPROFOR) als Generalinspektor zur Verfügung gestellt, vgl. DDS 1994, Dok. 35,* dodis.ch/67800.

17 *Zu einer möglichen schweizerischen Beteiligung an Peacekeeping-Operationen in Bergkarabach vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2675. *Für die ersten beiden Swiss Medical Units (SMU) in Namibia und in der Westsahara vgl. die Zusammenstellungen* Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG), dodis.ch/T1719, *sowie* Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in der Westsahara (MINURSO), dodis.ch/T1842.

18 *Zur schweizerischen Kandidatur vgl. DDS 1994, Dok. 26,* dodis.ch/62509, *sowie zum OSZE-Vorsitz der Schweiz im Jahr 1996 die Zusammenstellung* dodis.ch/C2233.

– Eine demonstrative Kompensation der abgelehnten Blauhelme durch andere Initiativen mit einigem Stellenwert (z. B. massive Erhöhung der Anzahl der Blaumützen) würde zwar im Ausland auf ein positives Echo stossen, wäre aber innenpolitisch mehr als heikel.[19] Die rechtskonservative Opposition würde sofort lauthals erklären, der Bundesrat umgehe erneut den Volkswillen. Es muss unterstrichen werden, dass z. B. NR Blocher immer wieder erklärt hat, dass er – wenn er 100 Mio. zu verteilen hätte – diese dem IKRK geben würde (und so IKRK gegen Blauhelme ausspielte), dann aber im Nachsatz sofort hinzufügte, dass man diese 100 Mio. gar nicht habe. Konkret: Grössere Kompensationsprogramme würden – im besten Fall – nicht wegen der Sache, sehr wohl aber wegen der Kosten angegriffen.

– Aus diesen Überlegungen lässt sich folgender Schluss ziehen:

- Eine generelle Politik des Abbaues wäre falsch.
- Punktueller Abbau von Kapazitäten, die spezifisch für die Blauhelme geschaffen wurden, wäre logisch.
- Programme, die von Umfang und Gewicht her eine wirkliche Alternative zu den Blauhelmen darstellten und nach innen und aussen als solche explizit dargestellt würden, erscheinen politisch wenig erfolgversprechend. Es ist genau dieser Schritt, auf den die rechtskonservativen Kreise, die sich dann den Mantel der um die AHV-Renten Besorgten umhängen würden, nur warten. Allenfalls könnten derartige Kompensationsprogramme auch den Auslöser für eine Initiative zur Verankerung einer strikten Neutralitätsklausel in der Bundesverfassung darstellen.

- Eine Politik des klugen courant normal plus drängt sich auf.
  Hierunter ist einerseits zu verstehen, dass wir von Sanktionen über stille Koordination unserer Position mit der GASP[20] bis zum KSZE-Vorsitz weiterhin einfach normale Politik betreiben können.
  Andererseits bedeutet dies, dass wir uns nicht scheuen sollten, weitere kleine Schritte zu tun, die in eine klare Strategie eingebettet sind und deren Summe nach aussen signalisiert, dass exakt eine solche Strategie der gezielten, verantwortungsvollen Öffnung besteht.

3. Handlungsoptionen

– Gerade wenn es zutrifft, dass dies nicht die Stunde der grossen Würfe, sondern eher der kleinen und möglichst unbeachteten Schritte und Gesten ist, so muss die erste Priorität sein, eine klare – und innenpolitisch tragfähige – Strategie zu entwickeln. Wenn nur wenig möglich ist, so muss dieses Wenige zumindest einen von unseren Partnern erkennbaren roten Faden aufweisen, der uns für sie – wieder – zu einem berechenbareren Faktor macht.

---

19 *Für die internationalen Reaktionen auf die Blauhelm-Abstimmung vgl. auch DDS 1994, Dok. 32,* dodis.ch/67970.

20 *Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU stand im Zentrum des politischen Dialogs zwischen der Schweiz und der EU-Präsidentschaft in Brüssel im Dezember 1993, vgl. die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafter Robert Mayor, vom 20. Dezember 1993,* dodis.ch/62773.

Der GSC hat, unter der Oberaufsicht des SCOS und mit dem Unterzeichnenden als Projektleiter, bis Weihnachten ein entsprechendes Konzept in Auftrag gegeben.[21] Bereits Zwischenresultate sollten aber in unseren Entscheidfindungsprozess einfliessen und ihm dienen.

– Der KSZE-Vorsitz ist wesentlich. Er ist innenpolitisch unproblematisch[22] und aussenpolitisch ein wichtiges Signal. Die Troika-Jahre müssen dazu genutzt werden, im Land das Verständnis für aussenpolitische Fragen und Zusammenhänge zu stärken. Nach aussen muss die Chance genutzt werden, unsere Bereitschaft und Fähigkeit zu Engagement unter Beweis zu stellen. Institutionell ist hervorzuheben, dass uns der Vorsitz massiv besserstellen würde (z. B. automatische Beteiligung an NACC ex officio). Es gilt diesen Zufall zum Abbau von Berührungsängsten gezielt zu nutzen.

Wollen wir im Vorsitz Erfolg haben so benötigen wir drei Dinge:

- Die notwendigen Mittel, insbesondere personeller Natur. Wir sollten nicht zögern, auch knappe Ressourcen in EDA und EMD in diesem Prioritätsbereich zu konzentrieren (im Stab GGST: DRKF, ND).
- Sachkenntnis. Wollen wir in den kritischen Krisenregionen und Problembereichen etwas bieten, so müssen wir wissen, wie die Lage vor Ort wirklich ausschaut. Das bedeutet nicht nur Personal (ND, Missionen), sondern auch Sicherung von Expertise. Zu recht will daher das EDA ab 1995 bei der Ressortforschung ein Schwergewicht auf den KSZE-Vorsitz legen. Es müsste aber noch weiter gegangen werden. Auch andere Projekte – insbesondere «SMART»[23] – sollten u. a. so konzipiert werden, dass sie den KSZE-Vorsitz stützen.
- Ideen. Diese sind einerseits eine lineare Funktion von Mitteleinsatz und Sachkenntnis. Sie sind aber gleichzeitig auch mehr. Wir sollten die KSZE nicht nur verwalten, sondern Neues in sie einbringen. Ein Beispiel wird im Zwischenbericht «SMART» vom 30.6.94[24] angesprochen, nämlich die Idee im Rahmen von «SMART» der KSZE die Ausbildung von Personal zum Long-term Monitoring anzubieten. Es bedarf weiterer socher Ideen, die in Form von Initiativen den Schweizer Vorsitz zu einer Periode werden lassen, in welcher die KSZE wieder an Dynamik und Sinn gewinnt.

– Ein wesentliches Element könnte ein wohl definiertes Projekt «SMART» sein. Der Kerngedanke von «SMART» knüpft an alle unsere Traditionen (Genf, IKRK, gute Dienste, solide und pragmatische Beiträge). Nachdem sich der Kanton

21 *Nebst dem Konzept von Theodor Winkler erarbeitete auch der Delegierte für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste, Brigadier Josef Schärli, ein Konzept zur militärischen Aussensicherheitspolitik. Diese beiden Konzepte sollten 1995 zu einem einzigen Konzept zusammengefasst werden, vgl. das Dossier* CH-BAR#E5560D#2010/154#215* (912).

22 *Handschriftliche Marginalie von Oberst Beck:* ?

23 *Zur Idee eines internationalen Ausbildungszentrums für Sicherheitspolitik in Genf unter dem Projektnamen* Security and Military Policy Assistance, Research and Training Programme (SMART) *vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2631.

24 *Vgl.* dodis.ch/65244.

Genf bereit erklärt hat, die Investitionsmittel unter gewissen Bedingungen selbst aufzubringen,[25] bedarf «SMART» keiner parlamentarischen Zustimmung und hat relativ triviale Kostenfolgen, die zudem allenfalls noch von EDA und EMD gemeinsam getragen werden könnten. Alle informellen Abklärungen deuten darauf hin, dass «SMART» im Ausland auf ein positives Echo stossen würde, während es innenpolitisch nicht angreifbar ist.

– Es ist dem Unterzeichnenden bewusst, dass im Bereich der Katastrophenhilfe die gegenwärtige Politik die praktisch exklusive Verantwortung dem SKH gibt und Mittel der Armee, wenn überhaupt, nur im grenznahen Ausland zum Einsatz kommen sollen.

Er plädiert dennoch dafür, dieses Konzept nochmals vorsichtig zu überdenken.

Helikopter, die in Ungarn Waldbrände löschen helfen oder mit Strahlenmessgeräten ausgerüstet bei Nuklearzwischenfällen eingesetzt werden, haben – sieht man einmal von allen praktischen Detailproblemen ab, die unbestrittenerweise existieren – immer noch etwas Attraktives an sich. Ein Genie-Batallion in Mostar ist Unsinn. Ein Einsatz von Mitteln und Material der Armee in Zusammenarbeit mit dem SKH, in Ergänzung von dessen Einsatz oder als Möglichkeit, auch dann noch etwas zu tun, wenn das SKH über keine adäquaten Mittel verfügt, bekäme grundsätzlich eine gute Presse.

Zeitlich kurze, gezielte Katastropheneinsätze (nicht in Krisenregionen) würden unsere Position hinsichtlich der Halbierungsinitiative[26] stärken und der Bevölkerung zeigen, dass wir im Ausland tätig sein können, ohne dass unser Land untergeht. Der edukative Ansatz der Strategie wäre nicht unwichtig.

Weniges, aber offensichtlich und unzweideutig Sinnvolles, wäre hier gefragt. Es gilt nicht einen neuen Aufgabenbereich für die Armee zu schaffen. Es ginge lediglich darum, diesen Bereich nicht einfach a priori auszuklammern, nur weil man das SKH verstimmen könnte.

– Eine Normalisierung unserer Beziehungen zur WEU im abgesprochenen Rahmen könnte praktisch sofort ohne jedes grössere Aufsehen durchgeführt werden.[27]

– Ein Besuch einer Delegation im WEU-Zentrum für Satellitenbilder-Auswertung in Torrejon ist ohne Aufsehen ebenfalls möglich. Sinnvoll ist er allerdings nur dann, wenn wir – im ND – auch wenigstens eine minimale Auswertekapazität für Satellitenbilder, die ja auf dem Markt jederzeit frei erhältlich sind, aufbauen. Da wir keiner Allianz angehören, daher keinen Zugang zu militärischen Satellitenaufklärungsergebnissen haben, wären wir in einer Krise ohnehin auf kommerzielle Satellitenbilder angewiesen.[28] Eine minimale entsprechende Kapazität zu schaffen ent-

---

25 *Der Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons Genf, Staatsrat Olivier Vodoz, schloss nicht aus, die Investitionsmittel aufzubringen,* «sofern er für diese Aufwendungen analog der Regelungen für kantonale Waffenplätze entschädigt wird», *vgl.* dodis.ch/65244, *S. 6.*

26 *Die Volksinitiative* «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» *wurde von der Bundesversammlung für ungültig erklärt, vgl. den Bundesbeschluss vom 20. Juni 1995, BBl, 1995, III, S. 570 f. Für die Botschaft des Bundesrats vom 30. August 1994 vgl. BBl, 1994, III, S. 1201–1239. Vgl. ferner das BR-Prot. Nr. 2280 vom 6. Dezember 1993,* dodis.ch/67886.

27 *Zur sicherheitspolitischen Annäherung der Schweiz an die WEU vgl. DDS 1992, Dok. 62,* dodis.ch/61267.

28 *Handschriftliche Marginalie von Oberst Beck:* Schwarzmarkt?

spräche nicht nur unseren engeren sicherheitspolitischen Interessen, sondern liesse auch den Abstand zu den anderen Staaten Europas nicht noch grösser werden.

– Besuche von parlamentarischen Kommissionen bei NATO und WEU könnten helfen, Berührungsängste und Vorurteile abzubauen. Kontakte zu den parlamentarischen Versammlungen von NATO und WEU sollten gefördert werden. Das Durchschnittswissen über diese Organisationen ist auch im Parlament gering.

– Besuche auf Stufe Bundesrat bei den Hauptquartieren von NATO und WEU sind zu erwägen. Gerade hier bietet ein KSZE-Vorsitz ein unverfängliches Motiv.

– Ein standardisiertes Ausbildungsprogramm für Offiziere aus Mittel- und Osteuropa (Ausbildungsmodul Of Ost) ergibt Sinn. Das Programm sollte in «SMART» integriert werden.

– Die Ausbildung unserer höheren Stabsoffiziere im Bereich internationale Sicherheitspolitik muss, das belegt die Blauhelm-Debatte, nachhaltig verbessert werden. Der entsprechende Kenntnisstand selbst des höheren Offizierskorps ist zu gering.

Gleichzeitig sollte jede Gelegenheit genutzt werden, begabte Offiziere, die eine Karriere vor sich haben, auf Aussenposten zu senden, auf diese Aufgaben durch eine gezielte Ausbildung vorzubereiten («SMART») und auf dem Posten wirklichen Einblick in internationale Stabsarbeit gewinnen zu lassen.

– Ohne Zweifel das schwierigste Problem stellt PFP dar.[29]

Wenn unsere Bevölkerung bereits in der Blauhelmfrage über wenig wirkliches Wissen verfügte (die Diskussionen im Abstimmungskampf zeigten, dass hier Wissensbedarf beim Stimmbürger bestand), so sieht die Sache bei PFP noch sehr viel kritischer aus. Es ist davon auszugehen, dass die NATO für die Linke nach wie vor ein Relikt des Kalten Krieges und ganz grundsätzlich des Teufels ist. Die rechtskonservativen Stimmbürger dürften – was immer wir an Wissen vermitteln können – letztlich ein Entscheid zugunsten von PFP mit einem NATO-Beitritt (zumindest der Absicht zu einem solchen) und der drohenden Aufgabe der Neutralität gleichsetzen.

Es besteht hier – und dies muss klar erkannt werden – nach der emotionalen Aufwallung der Blauhelmfrage das erneute Risiko einer unheiligen Allianz zwischen Links und Rechts analog zur EWR-Abstimmung.

PFP liegt in der Kompetenz des Bundesrates. PFP kann aber auch eine Anti-PFP-Initiative oder eine Neutralitätsinitiative auslösen.

Umgekehrt wäre es für die Schweiz – nachdem nun 21 Staaten, inkl. Russland,[30] PFP beigetreten sind, und nachdem uns die NATO wiederholt bestätigt hat, dass PFP unsere Neutralität voll respektiere und wir die Natur unserer Beteiligung völlig frei bestimmen könnten[31] – enorm schwierig, einen vernünftigen, nach aussen

29 *Zur NATO-Initiative Partnership for Peace (PfP) vgl. DDS 1993, Dok. 54,* dodis.ch/65281, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2275.

30 *Zum Verhältnis Russlands zur PfP vgl. DDS 1993, Dok. 56,* dodis.ch/61424, *Punkt 2, sowie den Politischen Bericht Nr. 13 des schweizerischen Botschafters in Moskau, Jean-Pierre Ritter, vom 8. Juli 1994,* dodis.ch/69606.

31 *Der beigeordnete Generalsekretär der NATO, Gebhardt von Moltke, äusserte sich am 11. März 1994 entsprechend gegenüber Generalstabschef Liener, dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, und dem Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Jakob Kellenberger,* dodis.ch/68771, *sowie am 4. Juli 1994 vor den Sicherheitspolitischen Kommissionen des National- und Ständerats, vgl.* dodis.ch/68600, *S. 4–5.*

vertretbaren Grund zu finden, weshalb wir PFP nicht beitreten können. Der einzige mögliche Grund, nämlich dass wir den Schritt innenpolitisch nicht riskieren könnten, wäre ein Eigentor. Wir würden damit erklären, dass der Bundesrat nicht einmal in Fragen, die in seiner exklusiven Kompetenz liegen, handlungsfähig ist.

Zusätzlich zu beachten ist, dass es wohl verfehlt wäre, einfach anzunehmen, dass PFP im Bundesrat selbst bereits eine automatische Mehrheit hat.

Diese Überlegungen plädieren, bei nüchterner Betrachtung, dafür, bei PFP keine Hast an den Tag zu legen. Dies wird auch nicht beabsichtigt.

Der Unterzeichnende kommt, obwohl er PFP nachhaltig befürwortet, zu folgenden Empfehlungen:

- Nicht Entscheid zugunsten oder gegen PFP im Bundesrat im Spätsommer/Herbst, sondern zuerst Nutzung des Aussprachepapiers zur Sondierung der Stimmung im Gesamtbundesrat;[32]
- wenn nötig: Aufschub des Entscheides auf das kommende Jahr, notfalls auf die Periode nach den Wahlen;
- hingegen Realisierung der Elemente, die wir in PFP einbringen würden, noch vor einem PFP-Entscheid.

Nach den Abstimmungsniederlagen der letzten 18 Monate verfügen wir nur noch über sehr begrenzte eigentliche Handlungsoptionen. Diese gilt es zu schützen. Wir dürfen nicht erneut riskieren, dass ein Beschluss des Bundesrates vom Volk an der Urne umgestossen wird, wollen wir innen- und aussenpolitisch nicht alle Glaubwürdigkeit verlieren. Es erscheint klüger, mit Taten zu sprechen, als prinzipielle Schlachten zu schlagen.

Konkret: Die NATO wird uns verstehen, wenn wir mit der Zusage zu PFP etwas warten (Österreich tut dies auch), *sofern* wir gleichzeitig jene praktischen Dinge tun, die dem Kerngedanken von PFP entsprechen. Zudem: Scheitern wir mit PFP im Bundesrat oder wegen einer Anti-PFP-Initiative, dann werden jene Dinge, die wir – im Hinblick auf PFP – realisiert haben, vom Desaster verschont. Wir benötigen Brandschutzmauern.

Der Unterzeichnende plädiert daher dafür, «SMART» – sobald es in einem ausgereiften Konzept vorliegt – unabhängig von PFP, aber im Hinblick auf dieses und unter internationaler Beteiligung zu realisieren. Können wir PFP realisieren, so können so geschaffene Bausteine in unser Presentation Document aufgenommen werden – genau wie dies im Grunde Schweden und Finnland getan haben. Er plädiert auch dafür, zu erwägen, ob wir nicht – im Sinne einer Übergangsregelung bis zu unserem PFP-Entscheid – nicht das ursprüngliche Normalisierungsmodell unserer Beziehungen zur NATO (Brief, der Botschafter und VA, die Kontakt halten) revitalisieren sollten.

Die Zeit vor einem Entscheid könnte dazu genutzt werden, zumindest in den aussen- und sicherheitspolitischen Kommissionen des Parlamentes das Wissen über die NATO und PFP zu vertiefen.

---

32 *Theodor Winkler hat am 8. November 1994 in Koordination mit dem EDA ein Aussprachepapier an den Bundesrat vorbereitet. Dieses wurde jedoch nicht an die Mitglieder des Bundesrats übermittelt, vgl. das Dossier* CH-BAR#E5560D#2003/350#2150* (912). *Der Bundesrat stimmte im Oktober 1996 einer Teilnahme an der PfP zu, vgl. das BR-Prot. Nr. 1594 vom 30. Oktober 1996,* dodis.ch/67069.

Der enorme Vorteil von PFP ist die Tatsache, dass der Bundesrat hier abschliessend und allein entscheiden kann. Für einmal können wir, anders ausgedrückt, den idealen Zeitpunkt wählen und riskieren nicht – wie bei den Blauhelmen – im ungünstigsten Moment die Schlacht schlagen zu müssen. Wir sollten diesen Vorteil nutzen.

4. Schlussgedanken

– Wesentlich ist in den nächsten 18 Monaten, kein weiteres Porzellan zu zerschlagen.

– Die Zeit ist nicht der Gegner des Bundesrates, sondern der Kräfte, die sich gegen eine vernünftige Aussen- und Sicherheitspolitik stemmen.

– Die Schweiz kann aber auch nicht einfach abwarten und nichts tun.

– Vielmehr benötigt sie im Bereich der sicherheitspolitischen Öffnung eine klare Strategie, die mittels vielleicht kleiner, aber in der Summe wirkungsvoller Schritte sichtbar für unsere Partner realisiert wird. Wir müssen zeigen, dass wir noch handlungsfähig und -willens sind – allein schon wegen der bilateralen Verhandlungen mit Brüssel.[33]

– Diese kleinen Schritte müssen aufeinander aufbauen und sich ergänzen.

– Ihre Kostenfolgen dürfen nicht hoch sein. Hoch muss vielmehr ihr Wirkungsgrad sein.

– Unser wertvollstes Gut werden gut ausgebildete Leute sein, die kluge Ideen entwickeln können und die uns gestatten, jede politische Chance für einen institutionellen Öffnungsschritt mit bestens vorbereitetem Personal nutzen zu können.

33 *Vgl. die Zusammenstellung* Beginn bilateraler Verhandlungen (1993–1994), dodis.ch/T2239.

28

dodis.ch/67773 *Extrait*

Séance extraordinaire du Conseil fédéral du 22 juin 1994[1]

RÉFLEXION SUR LES SUITES DES VOTATIONS DU 12 JUIN

Confidentiel *[Berne,]* 12 juillet 1994

[…][2]

Ce n'est qu'à 20 heures 30 que le Conseil discute des suites à donner au refus des trois objets soumis en votation populaire le 12 juin dernier.[3] La Chancellerie a présenté une note de discussion qui propose toute une série de mesures destinées à tenter de rétablir la confiance dans les autorités ainsi qu'une note concernant l'activité des membres du Conseil fédéral avant une votation fédérale.[4]

Bundespräsident Stich bedankt sich beim Bundeskanzler[5] für die vorgelegten Dokumente und unterstreicht, dass die Schmälerung des Vertrauens in den Bundesrat aufgrund von verschiedenen Vorkommnissen der letzten Jahre erklärt werden kann. Was muss nun der Bundesrat tun? Welches werden die Ergebnisse dieser Klausur sein? Der Erwartungsdruck ist gross und sollte wenn immer möglich befriedigt werden.

Bundesrat Villiger unterstreicht, dass der Bundesrat selber sehr viel zum Vertrauensverlust beigetragen hat. Dieser Vertrauensverlust ist nicht abzustreiten. Es ist nicht dramatisch, könnte es aber werden. Leider muss festgestellt werden, dass unser Land gespalten ist. Die Gründe sind mannigfaltig, doch die wichtigsten sind in der Entfremdung gegenüber dem Staat und in der geringeren Stabilität zu

---

1 CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3). *Ce procès-verbal de discussion de la 4ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 22 juin 1994 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. La séance, qui visait principalement à discuter des conséquences de la votation populaire négative du 12 juin 1994, s'est tenue dans le jardin de la maison de Wattenwyl. Des copies du procès-verbal sont adressées aux membres du Conseil fédéral, au Chancelier de la Confédération, à la Vice-chancelière et au Vice-chancelier. Le Conseil fédéral a discuté des résultats de la votation populaire du 12 juin 1994 déjà le lendemain, mais a décidé de convoquer une séance spéciale le 22 juin, cf. le procès-verbal de discussion de la 21ème séance du Conseil fédéral,* dodis.ch/67652.

2 *Pour la version complète du document, cf. le facisimilé* dodis.ch/67773.

3 *Le 12 juin 1994, l'*Arrêté fédéral concernant l'introduction dans la constitution fédérale d'un article sur l'encouragement de la culture *est rejeté par 12 cantons, l'*Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale *est rejeté par 13 cantons et la* Loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix *est rejetée par le peuple par 57,2% des voix, cf. FF, 1994, III, pp. 1232–1235. Pour le dernier projet de vote, cf. aussi la compilation* Participation aux forces de maintien de la paix des Nations Unies (Casques bleus), dodis.ch/T2038.

4 *Cf. la note de discussion sur le rétablissement de la confiance dans les autorités du 17 juin 1994 en annexe du PVCF Nº 1147 du 22 juin 1994,* dodis.ch/67764, *ainsi que la note de discussion sur les interventions de membres du Conseil fédéral avant des votations populaires en annexe du PVCF Nº 1148 du 22 juin 1994,* dodis.ch/67765.

5 *François Couchepin.*

Die Vorsteher des EMD und des EDA, Bundesräte Kaspar Villiger (links) und Flavio Cotti, eröffnen am 24. Februar 1994 an einer Pressekonferenz die Kampagne zur Blauhelm-Vorlage für die Abstimmung vom 12. Juni 1994, dodis.ch/70193 (CH-SNM LM-179996.10).

suchen. Zudem zeigt sich der Bundesrat nicht immer führungsstark. Die Lage der Bundesfinanzen, die Signale der Zerstrittenheit, die durch die Medien verstärkt werden, die Indiskretionen, die systematische Demontage der Regierungstätigkeit durch Parlament und Parteien und die Schwierigkeiten, konsensuelle Lösungen zu finden, haben zu diesem Vertrauensverlust ebenfalls beigetragen. Dazu kommen einzelne Ereignisse (Sommerzeit,[6] AHV-Alter,[7] Folgen der EWR-Abstimmung[8]), welche beim Bürger das Gefühl vermitteln, von den Behörden nicht ernst genommen zu werden.

6 *Das Zeitgesetz, welches die Einführung der Sommerzeit vorsah, wurde am 28. Mai 1978 in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 52,1% abgelehnt, vgl. BBl, 1978, II, S. 365–366. Bereits 1979 beschloss der Bundesrat eine erneute Vorlage zur Einführung der Sommerzeit einzubringen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2013 vom 14. November 1979,* dodis.ch/60388, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2429.

7 *Im Rahmen der 10. AHV-Revision stimmte der Nationalrat am 10. März 1993 für eine Erhöhung des Rentenalters für Frauen auf 64 Jahre, vgl. Amtl. Bull. NR, I, S. 281. Die Erhöhung des Rentenalters der Frauen war ursprünglich nicht in dieser Revision vorgesehen. Der Entscheid wurde in der Presse mitunter als* «Kuhhandel» *bezeichnet, vgl. Berner Tagwacht, 6. Februar 1993, S. 1.*

8 *So zog der Bundesrat das EU-Beitrittsgesuch trotz der Ablehnung des EWR-Vertrags nicht zurück, vgl. die Antwort des Bundesrats vom 3. Februar 1993 auf die Einfache Anfrage 92.1140* Rückzug vom EG-Beitrittsgesuch *von Nationalrat Peter Jenni vom 15. Dezember 1992,* dodis.ch/64591.

In Zukunft muss dafür gesorgt werden, dass Volksentscheide klar respektiert werden. Was kann der Bundesrat tun, um die Lage zu verbessern? Laut *Bundesrat Villiger* sollte der Bundesrat keine Angst vor Unpopularität haben, weniger Schwerpunkte seiner Politik setzen, diese aber gezielt durchziehen, mehr Geschlossenheit zeigen und bessere Beziehungen zu den Bundesratsparteien pflegen. In der Europapolitik sollte eine klare Pause gemacht werden. Das strategische Ziel des EU-Beitrittes sollte zur Option werden. Bei den bilateralen Verhandlungen stellt sich die Frage, ob es richtig ist, in nicht weniger als 16 Bereichen verhandeln zu wollen.[9] Die Aussenpolitik sollte sich gegenwärtig auf das GATT konzentrieren, solange das EWR-Nein noch nicht richtig verdaut worden ist.[10] Auch müssen bessere Beziehungen mit den Parteien hergestellt werden. Jedes Mitglied des Bundesrates sollte mit der eigenen Partei reden, damit minimale Gemeinsamkeiten gefunden werden können. Vielleicht sollte man die von Wattenwyl-Gespräche anders führen, damit die Parteien vor einem Entscheid besser einbezogen werden können.[11] Was die Beziehungen innerhalb des Bundesrates selber betrifft, so müssen die Indiskretionen reduziert werden. Jedes Mitglied des Bundesrates sollte mit seinen Mitarbeitern zurückhaltender über die Bundesratssitzungen sprechen und mehr Disziplin gegen aussen verlangen.

M. Delamuraz constate que dans tous les pays occidentaux, l'autorité est toujours davantage remise en cause. Il suffit de penser à ce qui s'est passé en Italie[12] et dans d'autres pays européens. Si, à l'étranger cette érosion s'est accompagnée d'affaires, en Suisse au moins nous y avons échappé.[13] Mais si en Suisse la crise d'autorité est plus forte, c'est que nous manquons de motivation et de raisons d'être, notamment en politique extérieure, et que nous devons pratiquer tous les trois mois l'exercice périlleux de la démocratie directe. Dans cette situation, il faut bien constater que l'unité du Conseil fédéral est déficitaire. Nous n'avons pas d'unité et nous ne l'exprimons pas. Le Conseil fédéral apparaît comme un conglomérat de 7 unités qui se livrent des combats fratricides. Nous ne sommes pas en mesure de manifester une unité et une cohérence interne. Cette situation est aggravée par la presse. *M. Stich* se plaint publiquement d'être tout seul dans la lutte en faveur des économies. Mais moi aussi je me sens très seul dans le domaine de la revitalisation. Il faut que nous soyons plus disciplinés, capables de manifester plus d'unité entre nous. Et lorsque nous ne sommes pas unis, il faut que nous trouvions des langages communs. La politique systématique des indiscrétions doit cesser. Les partis politiques ont également une responsabilité à assumer, mais ils la rejettent

9 *Für die strategischen Diskussionen im Bundesrat über die Optionen in der Europapolitik vgl. DDS 1994, Dok. 2,* dodis.ch/66191, *sowie Dok. 50,* dodis.ch/67775.

10 *Zum Abschluss der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT vgl. DDS 1994, Dok. 17,* dodis.ch/65556.

11 *Das Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesratsparteien wurde anlässlich der von Wattenwyl-Gespräche vom 11. November 1994 diskutiert, vgl.* dodis.ch/67494.

12 *Lors des élections législatives générales italiennes de mars 1994, pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, un parti d'extrême-droite entre au gouvernement au sein d'une coalition de partis de droite, cf. le rapport politique Nº 4 de l'Ambassadeur de Suisse à Rome, Francis Pianca, du 4 avril 1994,* dodis.ch/69633.

13 *Lors de la séance du Conseil fédéral du 21 novembre 1990, le Chef du DMF, le Conseiller fédéral Kaspar Villiger, constate que l'affaire des fiches a ébranlé la confiance dans l'État et ses institutions en Suisse, cf. DDS 1990, doc. 56,* dodis.ch/54945.

sur le Conseil fédéral. Les mêmes divisions, nous les constatons chez les partenaires sociaux. *M. Delamuraz* conclut en affirmant que c'est d'abord au Conseil fédéral lui-même qu'il incombe de s'imposer des comportements plus unis et de se concentrer sur l'essentiel en laissant à l'intendance le soin de résoudre les questions moins importantes.

Bundesrat Koller ist überzeugt, dass die dreifache Ablehnung vom 12. Juni als Trotzreaktion zu werten ist. Eine solche Reaktion war möglich, denn es handelte sich um Vorlagen, die niemandem sehr weh taten. Unser politisches System ist schlecht führbar, alle Akteure geraten sich in den Weg. Alles ist deshalb dem Zufall überlassen. Aber der Bundesrat selber muss aktiv werden. Ist es richtig, in der jetzigen Situation gleichzeitig so viel in die Wege zu leiten? Nur in diesem Sommer laufen nicht weniger als zwölf Vernehmlassungen.[14] Der Bundesrat sollte Prioritäten setzen und sich auf wenige Themen konzentrieren. Das Volk möchte Lösungen sehen. Die Sanierung der Bundesfinanzen, das GATT sowie die Sicherung der Sozialversicherung sollten mit den Bundesratsparteien als Schwerpunkte festgelegt werden. Gleichzeitig muss das Legislaturprogramm überprüft werden, damit Projekte verschoben werden können.[15] Beim vorgesehenen Treffen mit den Bundesratsparteien sollte ein Konsens über die wichtigsten Geschäfte gesucht werden. Auch der Abstimmungskalender sollte neu definiert werden. In seiner Öffentlichkeitsarbeit sollte der Bundesrat die Geschlossenheit des Kollegiums in den Vordergrund stellen. Was die europäische Integration betrifft, steht die Frage des freien Personenverkehrs im Vordergrund.[16] Hier muss der Bundesrat äusserst vorsichtig sein.

M. Cotti partage l'analyse de la situation telle qu'elle a été présentée par les membres du Conseil qui l'ont précédé. Il faut que le Conseil manifeste à l'extérieur une attitude plus unie, car l'image que le Conseil donne de lui-même dépasse largement la réalité. Il faut donc commencer par nous-mêmes. Le chef du DFAE constate qu'en Suisse, on est confronté à une opposition nouvelle inconnue dans le passé. M. Blocher et ses instruments exercent une force érosive très importante.[17] Mais il faut également constater que le Conseil fédéral est tout de même en mesure de défendre sa politique. Sauf dans le domaine des finances, la politique du Conseil fédéral est défendable. La pire des choses serait de renoncer, de donner raison à Blocher et de capituler dans nos efforts de politique étrangère. Au niveau

---

14 *Der Bundesrat eröffnete am 6. Juni 1994 die Vernehmlassung zu den Revisionen des Asylgesetzes sowie des Aufenthaltsgesetzes, vgl. das BR-Prot. Nr. 1028,* dodis.ch/66601. *Am 22. Juni 1994 wurde die Vernehmlassung über den Markenschutz, die Förderung der Landwirtschaft und den Rebbau eröffnet, vgl. das BR-Prot. Nr. 1129,* dodis.ch/67756. *Weiter gab es im Sommer 1994 laufende Vernehmlassungen zum Immaterialgüterrecht, zu den Anpassungen im Rahmen der Uruguay-Runde, zum Alkoholgesetz, zu den Technischen Handelshemmnissen, der Schwerverkehrsabgabe, der Nationalstrassenabgabe und der Mutterschaftsversicherung, vgl. das Register zu den Verhandlungen des Bundesrats im Jahre 1994,* CH-BAR#E1004.3#2002/13#16* (3.1).

15 *Für das Legislaturprogramm vgl. den* Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 *vom 25. März 1992, BBl, 1992, III, S. 1–200.*

16 *Vgl. DDS 1994, Dok. 58,* dodis.ch/67689, *sowie die Zusammenstellung* Bilaterale I: Personenfreizügigkeit (1993–1999), dodis.ch/T2459.

17 *Le Conseiller national Christoph Blocher, qui, en 1992, mène avec succès la campagne contre l'EEE, conteste depuis lors à plusieurs reprises les décisions de politique étrangère du Conseil fédéral. Cf. également l'évaluation de la situation du Chargé des questions de politique de sécurité du Chef d'État-major général, Theodor Winkler, du 5 juillet 1994, DDS 1994, doc. 27,* dodis.ch/67399.

technique il faut trouver de nouvelles voies pour communiquer et pour adopter une attitude unie du Conseil fédéral. La seule bonne réaction est une réaction de force de la part du Conseil fédéral.

Bundesrat Ogi bemerkt, bereits am Anfang des Jahrhunderts, als viele ausländische Kräfte gekommen seien, hätten sich Leute zurückziehen wollen. Heute stellen wir die gleichen Kräfte fest. Wir müssen diesen Ängsten entgegentreten, wir müssen das Land gestalten und in die Zukunft führen. In bezug auf die Auftritte der Mitglieder des Bundesrates vor einer Volksabstimmung stellt der Chef des EVED fest, dass die Kampagnen jetzt zu stark auf die Bundesräte ausgerichtet sind. Die Bundesräte rennen von einem Kampf zum andern. Viele Parlamentarier machen nicht mehr mit, denn am Fernsehen treten nur die Bundesräte auf.[18] Das Fernsehen will den Kampf haben. Dafür ist Blocher immer gesetzt. Ein Kommunikationsspezialist sollte uns helfen. Auch verfügt der Bundesrat nicht über die nötigen Mittel, um eine Kampagne zu führen. Laut *Bundesrat Ogi* gilt es auch, die Zusammenarbeit mit den Parteien zu verbessern. Diese übernehmen ihre Verantwortung nicht mehr und begnügen sich damit, den Bundesrat zu kritisieren. Wir stellen eine systematische Demontage der Tätigkeit des Bundesrates durch die eigenen Parteien fest. Die Auswirkungen werden in den nächsten Wahlen sichtbar: Die Rechtsparteien können sogar 20 Prozent der Stimmen bekommen. Was die Aussenpolitik betrifft, so muss sichtbar gemacht werden, dass wir durch die Internationalisierung unsere Autonomie bereits weitgehend verloren haben. Die Aussenpolitik muss mehr in der Innenpolitik verankert werden. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Schweiz erst seit 1989 eine echte Aussenpolitik betreibt. Ist es richtig, die gesamte staatliche Tätigkeit auf die Finanzen auszurichten? Dies macht den Leuten Angst. Zuerst soll nun der Bundesrat seine Beziehungen zu den Bundesratsparteien in Ordnung bringen und mit diesen einen Minimalkonsens für die Lösung der wichtigsten Probleme bis zum Ende der Legislaturperiode finden.

Mme Dreifuss souligne que la situation ne doit pas être dramatisée. Ce n'est pas une crise de l'État, mais les problèmes sont réels et doivent trouver une solution. On assiste à une érosion constante des partis gouvernementaux et les gens ont le sentiment que le Conseil fédéral n'est pas en mesure de résoudre les problèmes du pays. Il y a donc un problème de crédibilité. Comment réagir? Sans doute faut-il éviter de parler de crise majeure, mais bien montrer la volonté de se concentrer sur certaines choses importantes et d'en abandonner d'autres, par exemple la sécurité intérieure et l'article sur les langues. Personnellement, *Mme Dreifuss* regrette des problèmes dans son activité au sein du Conseil fédéral, la lettre ouverte sur l'AVS[19] ainsi que sa position sur l'initiative des Alpes,[20] mais elle constate qu'au sein du Conseil le climat est bon. Pourquoi ne pas montrer à l'extérieur notre respect et notre sympathie réciproques? En politique intérieure, les problèmes sont solubles.

---

18 *Zur Frage der Teilnahme von Bundesratsmitgliedern an Fernsehsendungen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2652.

19 *La lettre ouverte de la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Dreifuss, est discutée lors de la 16ème séance du Conseil fédéral du 11 mai 1994 et un communiqué du Conseil fédéral est publié, cf. le procès-verbal de discussion du 16 mai 1994,* dodis.ch/70166.

20 *Lors de la séance du Conseil fédéral qui suit l'acceptation de l'initiative des Alpes, le Chef du DFTCE, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, critique la Conseillère fédérale Dreifuss pour son refus de s'engager contre l'initiative des Alpes à ses côtés, cf. le procès-verbal de discussion de la 6ème séance du Conseil fédéral du 23 février 1994,* dodis.ch/67645.

Le 5 novembre 1994, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, Cheffe du DFI, critique la politique de l'AVS du Conseil fédéral lors du congrès de l'Union syndicale suisse à Montreux, dodis.ch/70299 *(Photo: Jean-Bernard Sieber,* CH-SOZARCH F 5030-Fc-0369*).*

Le problème est plus grave en matière de politique extérieure. Là, il faut reconquérir la confiance de la population. Il serait faux d'affirmer que seul le GATT nous intéresse actuellement, car il faudra bien s'occuper également de l'intégration européenne. Il faut éviter de s'accrocher à un objectif stratégique mais bien dire les mêmes choses à Bruxelles et en Suisse. Or, dans le domaine des négociations bilatérales, la confusion la plus totale règne actuellement. À propos de la libre circulation des personnes, il faut avoir le courage de dire clairement à Bruxelles que nous ne pouvons pas négocier une libre circulation intégrale, mais bien des améliorations sectorielles dans le domaine des assurances sociales, des saisonniers, de la reconnaissance des diplômes.[21] Il faut dire ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Il sera nécessaire également que l'administration devienne moins arrogante et que le Conseil rende plus transparent le processus de décision.

Bundespräsident Stich beendet die Aussprache kurz nach 22 Uhr mit der Feststellung, er und der Bundeskanzler würden für die nächste Sitzung und im Hin-

21 *Pour la libre circulation des personnes, cf. DDS 1994, doc. 57,* dodis.ch/67777*, et doc. 58,* dodis.ch/67689*.*

blick auf die Gespräche mit den Bundesratsparteien ein zusätzliches Aussprachepapier vorlegen.[22]

22 *Vgl.* dodis.ch/69646. *Am 29. Juni 1994 unterbrach der Bundesrat seine Sitzung für eine zweistündige Besprechung mit den Regierungsparteien über eine verbesserte Zusammenarbeit. Für diese Besprechung wurden weder eine Traktandenliste noch ein Protokoll erstellt. Der Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, verfasste jedoch handschriftliche Notizen zu dieser Sitzung, vgl.* dodis.ch/69656. *Die Zusammenarbeit innerhalb des Bundesrats wurde erneut an den Sitzungen vom 26. Oktober 1994 und vom 18. bis 19. Dezember 1994 besprochen, vgl. DDS 1994, Dok. 50,* dodis.ch/67775, *sowie das Verhandlungsprotokoll des «Konklaves» des Bundesrats in Cully,* dodis.ch/67782.

29

dodis.ch/68565 *Auszug*

Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 5. Juli 1994[1]

4.4. SITZ DER WTO

Vertraulich Bern, 15. Juli 1994

[…][2]

Präsident: Ich habe in Bonn mit einigen deutschen Politikern gesprochen, u. a. mit CDU-Fraktionschef Schäuble. Unverkennbar will man dort das sich allmählich leerende Bonn wieder mit Sinn und Inhalt füllen und den Schweizern Sitze in Genf wegnehmen.[3] Für die Zentralstelle der WTO liegen somit zwei Offerten auf dem Tisch, eine deutsche und eine schweizerische. Ein Vergleich zeigt, dass wir durchaus wettbewerbsfähig sind. Der Bundesrat hat sich bemüht, eine grosszügige Offerte anzubieten.[4] Deutsche Instanzen sagen mir, am Schluss werde wahrschein-

1 CH-BAR#E1050.37#2000/82#34* (3). *Dieser Auszug stammt aus dem Teilprotokoll 2 der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 4. und 5. Juli 1994, die von Nationalrat Ernst Mühlemann präsidiert wurde. Für das vollständige Teilprotokoll 2 vgl. das Faksimile* dodis.ch/68565, *und für das gesamte Protokoll vgl.* dodis.ch/67336. *Für diese Aussprache nahmen nebst den Kommissionsmitgliedern der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, der Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Pierre-Louis Girard, der Direktor der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Botschafter François Nordmann, der Direktor des Bundesamts für Landwirtschaft des EVD, Hans Burger, sowie drei Mitarbeitende des EDA und des EVD teil. Für die Liste der Sitzungsteilnehmenden vgl. das Faksimile* dodis.ch/68565. *Verantwortlich für das Protokoll war Kommissionssekretär Alfred Aebi.*

2 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68565.

3 *Zur Konkurrenz zwischen Genf und Bonn als Sitz für internationale Organisationen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2613.

4 *Für die Offerte der Schweiz für den Sitz der WTO vgl. die BR-Prot. Nr. 148 vom 2. Februar 1994,* dodis.ch/67166; *Nr. 729 vom 4. Mai 1994,* dodis.ch/67162; *Nr. 1103 vom 22. Juni 1994,* dodis.ch/67675, *und Nr. 1171 vom 29. Juni 1994,* dodis.ch/67788.

lich der kleine Diplomat entscheiden, dem es am Genfer See mit seiner schöneren Landschaft und der internationalen Atmosphäre besser gefällt als in dem nordrheinischen Provinznest. Trotzdem kann man es dem deutschen Kanzler Kohl nicht verdenken, wenn er bei den Gesprächen um die Nachfolge Delors noch etwas nachschiebt und darauf hinweist, dass Bonn neue Organisationen brauche.

Steffen: In der heutigen NZZ stehen recht kritische Anmerkungen bezüglich der Spirale der Angebote. Der Artikel deckt sich mit meinen Überlegungen. Es heisst dort beispielsweise: «Aus diesem Blickwinkel findet jedes finanzielle Entgegenkommen und diplomatische Wohlwollen zur Sicherung des Sitzes einer internationalen Organisation an der Strapazierfähigkeit und den Empfindlichkeiten der nationalen Bevölkerung eine glücklicherweise natürliche Grenze.»[5] Ein Beispiel aus dem bundesrätlichen Angebot: Die dort ansässig werdenden Diplomaten sollen Privilegien erhalten wie spezielle Läden, in denen sie zollfrei einkaufen können.[6] Das ist ein Novum. Es wird zur Folge haben, dass alle übrigen internationalen Institutionen in Genf gleich behandelt werden müssen. War es demnach vom Bundesrat sinnvoll, dermassen an der Spirale mitzudrehen? Die Vorteile von Genf sind doch eindeutig. Kaum ein Ort auf diesem Erdball ausser vielleicht Washington bietet sich hier derart an. Die Synergien, die diplomatischen Vertretungen sind schon da. Der Bundesrat bietet sogar an, dass die Angehörigen all dieser Funktionäre auf den Arbeitsmarkt dürfen, obschon sie dann mit den Einheimischen in Konkurrenz geraten, zumal Genf bereits über einen hohen Arbeitslosenanteil verfügt. Ausserdem zahlen diese Leute keine Steuern.

Im übrigen müssen wir dafür besorgt sein, dass der Terminplan stimmt, auch für die Erstellung eines Kongresszentrums.[7] Es gibt hier einigen Diskussionsstoff.

M. *Nordmann*: La situation est actuellement la suivante: le président du sous-comité du budget et de l'administration,[8] créé par le comité préparatoire né à Marrakech pour veiller à l'établissement de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC)[9] est en train de recueillir l'avis des délégations des États membres à Genève pour savoir s'ils préfèrent siéger à Genève ou partir pour Bonn. On espère que ce président, qui est de nationalité hongroise, va favoriser un consensus, en tout cas un décompte des voix qui permettrait ensuite de pousser la partie minoritaire à se rallier à la majorité. L'idée, conformément au GATT, c'est d'arriver à un consensus.

Le calendrier est le suivant: les consultations ont commencé hier avec les principaux pays industrialisés; les consultations doivent se poursuivre cette semaine, et l'idée est d'arriver à une recommandation du sous-comité du Budget pour le 15 juillet. Nous sommes donc au milieu de la bataille actuellement.[10]

---

5 *Vgl. die* NZZ *vom 5. Juli 1994, S. 23.*

6 *Vgl.* Annexe 6: magasin hors taxes *in der Beilage des Antrags des EDA vom 3. Mai 1994 im BR-Prot. Nr. 729 vom 4. Mai 1994,* dodis.ch/67162.

7 *Zur Frage eines neuen Kongresszentrums für die WTO im Centre William Rappard in Genf vgl. das BR-Prot. Nr. 148 vom 2. Februar 1994,* dodis.ch/67166.

8 *András Szepesi.*

9 *Sur les résultats de la conférence de Marrakech, qui clôt le cycle de l'Uruguay, cf. DDS 1994, doc. 17,* dodis.ch/65556.

10 *Le Président du sous-comité Szepesi annonce le 19 juillet 1994 que 90% des États se sont prononcés en faveur du maintien à Genève de la future OMC, cf. la circulaire de l'Ambassadeur Nordmann du 21 juillet 1994,* dodis.ch/67858.

Effectivement, des pressions massives ont été exercées par l'Allemagne sur le plan politique, y compris par le Chancelier fédéral,[11] sur tous les registres possibles où l'Allemagne peut exercer de l'influence: à un pays producteur de café, on rappellera qu'on écoule 60 à 80% de sa production via Hambourg et en Allemagne, et qu'il faut bien penser à récompenser l'Allemagne pour cet achat. Ou à tel pays d'Amérique latine également qui a reçu une aide particulièrement généreuse, on rappellera ce que l'on attend en retour. À un pays candidat à l'UE, on rappellera qu'on a aidé à négocier le dossier du poisson, et qu'il faut renvoyer l'ascenseur. Le Président de votre commission a très bien décrit l'atmosphère qui règne à cet égard.

Il était donc indispensable que nous ayons de notre côté le meilleur dossier. À défaut cela aurait été un calcul non pas seulement des petits diplomates à Genève, mais des centrales et des directeurs administratifs des ministères des affaires étrangères qui auraient comparé le coût de la vie, l'inflation, l'offre allemande, et qui auraient pu trancher sur la base de ces facteurs.

Nous savions que le système offert à Genève, tant en matière d'offre de locaux que de privilèges et immunités, était sur certains points dépassé. Nous l'avions appris à notre corps défendant il y a deux ans, lorsque Genève n'avait pas été retenue comme siège de l'Organisation de contrôle des armes chimiques. Au mois de juin 1992, j'avais moi-même comparu devant les 40 membres de la Commission du désarmement.[12] Nous avions pu présenter in extremis une maquette pour un bâtiment aux conditions FIPOI, qui semblaient alors être acceptables, et nous n'avons enregistré aucune question sur les surfaces de ce bâtiment. Cela paraissait parfaitement clair. Mais nous avons eu une série de questions sur les privilèges et immunités, et au-delà de ce qui est prescrit dans la Convention de Vienne sur les facilités supplémentaires.[13] Par exemple, c'est là que les Hollandais – qui l'ont emporté – ou les Autrichiens sont venus offrir aux pays les moins avancés des surfaces pour y établir leurs missions. C'est de là que date cet élément concurrentiel.[14]

Nous avons tiré les leçons de cet échec, qui n'en était pas tout à fait un parce que notre candidature était extrêmement tardive. Et pour les raisons politiques qu'évoquait M. Steffen, on avait dans un premier temps dit que la Suisse ne se porterait pas candidate, mais qu'elle était disponible, sans faire d'effort particulier supplémentaire. Mais au dernier moment, l'organisation nous a demandé si nous étions candidats. La conjoncture était différente, et en toute hâte, nous avons fabriqué une candidature. C'est la fable du lièvre et de la tortue: c'est évidemment les Pays-Bas qui l'ont emporté.

La leçon que nous avons tirée de cet épisode, c'est que nous devions absolument améliorer notre offre et faire sentir aux diplomates qu'ils étaient les bienvenus et qu'on pouvait encore s'employer à faciliter leur tâche à Genève. Il y a plusieurs éléments dans cette offre, qui ont été repris dans l'offre d'ensemble que nous avons présentée à l'OMC. Il va de soi que si cette organisation s'établit à Genève,

---

11 *Helmut Kohl.*

12 *Cf. à ce sujet la notice de l'Observateur permanent de la Suisse auprès de la conférence du désarmement à Genève, l'Ambassadeur Herbert von Arx, du 30 juin 1992,* dodis.ch/60767, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2224.

13 Convention de Vienne sur les relations diplomatiques *du 18 avril 1961, RO, 1964, pp. 431–451.*

14 *Cf. la notice de la Direction des organisations internationales (DOI) du DFAE du 16 juin 1992,* dodis.ch/62197.

ces prestations seront appliquées à l'ensemble des diplomates de Genève, mais selon certaines modalités. Ce n'est pas parce qu'on a offert la gratuité du bâtiment à l'OMC que nous en ferons de même à l'égard de tous les utilisateurs de la FIPOI.[15]

À terme, c'est évidemment une option si on veut garder ce qui est finalement un marché, une industrie qui est devenue extrêmement compétitive, mais qui est aussi une pièce maîtresse de notre politique extérieure. C'est un service que nous rendons, on nous l'a demandé, et c'était une rente de situation pendant la guerre froide parce qu'il n'y avait pas d'autre alternative. On avait établi le siège de l'ONU à New York pour des raisons de commodité au lendemain de la guerre, mais on n'aimait pas y siéger pour beaucoup de dossiers délicats, et on préférait venir à Genève, et plus tard, à Vienne.[16]

Maintenant, nous estimons que nous devons continuer dans cette voie, offrir des services, permettre d'avoir une présence suisse d'encadrement de ces organisations, et pour ce faire, il faut en accorder les moyens nécessaires.

J'ai pris note des remarques de M. Steffen sur l'article de la NZZ. Je ne veux pas provoquer de débat ici, mais la Basler Zeitung a publié un article analogue déjà à la fin de la semaine dernière.[17] Je pense qu'effectivement, la générosité de l'offre a pu surprendre. Elle n'a pas été improvisée, elle n'a pas simplement été le fruit d'une spirale ou d'une concurrence tardive, comme on pourrait le croire. Elle a été mûrement réfléchie à partir de cette expérience de 1992. Simplement, le climat qui s'est créé autour de l'offre allemande a été propice à la formulation des propositions et à la mise à jour nécessaire de nos conditions d'offre.

L'offre allemande a été relativement une surprise pour nous dans la mesure où elle est initialement le fruit du hasard. Une des chances que nous conservons, c'est qu'elle n'a pas été formulée plus tôt, et selon un plan plus méthodique. C'est en effet à Marrakech, au dernier moment, que le ministre allemand de l'économie,[18] répondant à la question d'un journaliste du Handelsblatt, a dit qu'au fond, ce serait une idée que Bonn se porte candidat. Heureusement, il avait déjà parlé à la tribune, et ses propos n'ont été répercutés qu'à l'extérieur de la réunion.[19]

Mais ensuite, pour des raisons propres à la coalition à Bonn, pour des raisons propres à une demande finalement légitime de meubler ses bureaux, l'offre allemande a pris corps. Nous la connaissions déjà, parce qu'elle ne pouvait que reprendre les éléments d'une offre tout aussi généreuse qui était sur la table lorsque l'Allemagne avait essayé de s'approprier le siège du PNUD, qui est à New York.[20] Les pays en développement et les USA s'y sont opposés, ce qui fait que le projet est actuellement abandonné, bien qu'il figure encore à l'ordre du jour du PNUD. Nous pouvions déduire de l'offre qui avait été faite à ce moment-là les points principaux qui n'ont pas manqué d'ailleurs de figurer dans l'offre pour I'OMC.

---

15 *Cf. à ce sujet la note d'information du DFEP au Conseil fédéral sur la visite du Directeur général du GATT, Peter Sutherland, à Berne du 30 mars 1994,* dodis.ch/64387.

16 *Sur le choix d'établir un siège de l'ONU à Genève, cf. DDS, vol. 16, doc. 82,* dodis.ch/119. *Sur la multiplication des sièges et la concurrence entre ceux-ci, cf.* dodis.ch/59816.

17 *Cf.* Basler Zeitung *du 29 juin 1994, p. 3.*

18 *Günter Rexrodt.*

19 *Cf. le télex de la DOI à l'Ambassade de Suisse à Bonn du 15 avril 1994,* dodis.ch/69024.

20 *Cf. la notice de la DOI du 5 mai 1993,* dodis.ch/68335.

L'estimation des chances fait apparaître que grâce au sérieux avec lequel nous avons pris en considération les revendications des pays en développement,[21] ayant fait valoir les synergies qui existent à Genève, et grâce au fait que nous nous soyons montrés à la hauteur de l'offre allemande, nos chances demeurent de l'emporter. Je doute que l'on arrive à un consensus dès le début, parce que les pressions de l'Allemagne infléchissent certains votes. Personne qui a suivi la succession Delors ne sera surpris d'apprendre que la Belgique choisira Bonn;[22] mais nous avons quelques appuis, le principal étant la France, qui a d'emblée bloqué la possibilité d'une position commune de l'UE.[23] Nous venons d'apprendre que des pays comme le Japon ou l'Argentine allaient choisir Genève.[24] Nous devons maintenant faire le compte jour après jour. Les choses ne se présentent pas trop mal, mais il est trop tôt pour savoir quelle sera l'issue de cette lutte.

En dernier lieu, vous avez eu, Monsieur le Président, quelques propos pour le Conseil fédéral. Je souligne à quel point la coopération avec l'État de Genève a dans ce cas joué remarquablement, à quel point Genève s'est montrée à la hauteur de la circonstance, et s'est montrée aussi généreuse et aussi active que nous l'avons été nous-mêmes.[25]

M. *Eggly*: Tout d'abord, je remercie M. l'ambassadeur Nordmann d'avoir évoqué l'excellente collaboration qu'il y a eu dans ce dossier; c'est un dossier de politique étrangère entre la Confédération et le canton de Genève. Je crois en effet qu'il y a eu là une prise de conscience au bon moment de l'enjeu et qu'il y a eu une collaboration exemplaire. Je vois là aussi l'expression d'une communauté de vision et de conscience entre les autorités de la Confédération et les autorités genevoises.

Car, Monsieur Steffen, je crois que vous-même, qui êtes par exemple contre l'entrée de la Suisse à l'ONU, contre l'entrée de la Suisse dans l'UE, qui étiez contre les casques bleus,[26] vous devriez d'autant plus considérer que la Suisse, dans sa tradition, dans ce qu'elle peut déjà réaliser, doit mettre tous les atouts dans son jeu. Les atouts dans son jeu, c'est que Genève reste une plate-forme internationale, et qu'en même temps, elle soit l'expression de la disponibilité de la Suisse.

Il est très important de comprendre que la place de Genève existe notamment parce qu'il y a des synergies: tout est complémentaire. Si nous perdons l'OMC, demain nous risquons de perdre le BIT, après-demain encore une autre organisa-

---

21 *Cf. par exemple la notice sur la présentation de l'offre suisse devant le Groupe des 77 de l'ONU par le Chef de la Mission suisse auprès de l'AELE et du GATT à Genève, l'Ambassadeur William Rossier, du 11 juillet 1994,* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4567* (o.741.51(1)).

22 *À propos des enjeux de la succession à la présidence de la Commission européenne, cf. le rapport politique N° 6 du Chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles, l'Ambassadeur Alexis Lautenberg, du 21 mars 1994,* dodis.ch/67935. *C'est finalement le Luxembourgeois Jacques Santer qui est nommé, cf. la note d'information du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral du 16 août 1994,* dodis.ch/67525.

23 *Cf. la notice de la DOI du 7 juin 1994,* dodis.ch/64679.

24 *Pour l'Argentine, cf. le télex sur la visite du Secrétaire d'État Kellenberger du 25 mars 1994,* dodis.ch/68465. *Pour le Japon, cf. le télex hebdomadaire 22/94 du 30 mai 1994 sur la visite de l'Ambassadeur Girard en Corée du Sud et au Japon,* dodis.ch/62254.

25 *Cf. la notice de l'Ambassadeur Nordmann du 16 mai 1994,* dodis.ch/67211.

26 *À propos de la votation sur les casques bleus du 12 juin 1994, rejetée par le peuple et les cantons avec 57,2% de non, cf. DDS 1994, doc. 32,* dodis.ch/67970, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2269.

tion, car tout cela est articulé. Donc, l'enjeu n'est pas la seule OMC, mais c'est aussi l'avenir de la place de Genève, ainsi que de son rôle dans la politique étrangère suisse, qui déjà, vous le savez bien, est assez difficile.

Monsieur Steffen, quand la NZZ ou la Basler Zeitung commencent à s'insurger contre les privilèges que l'on accorde, je vous répondrai que les Genevois d'une part, d'autre part la Confédération évidemment, me paraissent les premiers juges de ce qu'on peut donner ou non. Sur le marché de l'emploi par exemple, donner la possibilité de travailler aux conjoints et aux conjointes des diplomates, voilà une chose qui en effet se fait sur toutes les places internationales maintenant. Il était impossible qu'à Genève seulement, les femmes de diplomates ne puissent pas travailler. Quoi qu'il arrive, c'est pour l'ensemble des travailleurs étrangers que la question est ouverte désormais.

Sur le plan fiscal, il y avait beaucoup de revendications de la part de l'OMC. Les autorités fiscales genevoises, notamment le chef du département cantonal des finances,[27] n'ont pas accepté toutes les revendications. Il y a eu des points qui ont été refusés. Les points qui ont été acceptés étaient à ma connaissance indispensables pour sauvegarder la concurrence. J'aimerais dire aux journalistes alémaniques qu'ils seraient bien inspirés de ne pas faire la fine bouche, et de ne pas dire qu'on accorderait trop de privilèges à Genève. Parce que si nous commençons à mettre en cause la place de Genève, demain nous n'aurons plus que les yeux pour pleurer lorsque petit à petit, ces organisations auront déménagé ailleurs. Nous devrions au contraire avoir dans ce pays une sorte d'union sacrée au moins sur ce point, avec l'idée que l'on défend la Suisse en défendant la place de Genève.[28]

Une question à M. Nordmann: encore une fois, le dossier suisse a été parfaitement et correctement défendu. Le dossier allemand n'a pas été correctement défendu. Cette manière de défendre un dossier en disant que c'est beaucoup mieux que le dossier suisse, et qui consiste à dénigrer le concurrent, cela a profondément choqué. J'aimerais savoir si cette sorte d'arrogance et ce manque de correction de la part du ministère de l'économie de Bonn – le ministère des affaires étrangères semble ne s'en être pas mêlé – a fait mauvaise impression – ce que j'espère – dans les délégations concernées?

Präsident: Im Augenblick kommen wir nicht weiter. Wir müssen warten, was der Schiedsrichter pfeift.

[…][29]

Nabholz: Wie stark fliessen die Ergebnisse der letzten Abstimmungen in der Schweiz in die Überlegungen der internationalen Gemeinschaft ein, Sitze in Genf zu behalten oder zu verlegen?[30]

Steffen: Die Genfer Bevölkerung wird immer mehr mit einer Privilegierung der ansässigen Funktionäre konfrontiert, die nicht in Ordnung ist. Sofern man eine Pressemitteilung herausgibt, sollte man erwähnen, dass ein Sitz der WTO in Genf nicht nur einhellige Zustimmung in der Kommission gefunden hat.[31]

---

27 *Olivier Vodoz.*

28 *À propos des questions fiscales, cf. notamment le rapport du Groupe de travail interdépartemental* «Genève internationale»*, dans le PVCF N° 2610 du 26 octobre 1994,* dodis.ch/67642.

29 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68565.

30 *Zu den Volksabstimmungen vom 12. Juni 1994 vgl. DDS 1994, Dok. 28,* dodis.ch/67773.

31 *Für die Pressemitteilung vgl.* dodis.ch/67336*, Beilage zum Hauptprotokoll.*

Präsident: Es ist eine zentrale Frage für die Schweiz, ob Genf als Standort für internationale Organisationen und als Aushängeschild für unsere Solidarität und Humanität einem Erosionsprozess unterworfen wird oder nicht. Der Bundesrat hatte eine Chance und er hat sie genützt. Auch ein kleines Land hat ein Recht darauf, internationale Organisationen zu beherbergen und um deren Sitze zu kämpfen.

Kellenberger (zu Frau Nabholz): Die angedeuteten Abstimmungsergebnisse helfen uns bei solchen Angelegenheiten sicher nicht. Wir haben im Gegensatz zu gewissen anderen Ländern häufig keine solidarische Unterstützung von Staatengruppen. Oft sind wir etwas mehr allein als andere Länder.

M. *Nordmann*: L'image d'une ville ou d'un pays forme un tout, évidemment. Tout dépend aussi de la manière dont on la présente. S'agissant de l'OMC, le lien avec l'ONU est peut-être voulu un peu moins fort. Au cours des hearings auxquels j'ai participé il y a 8 jours à Genève,[32] on a fait appel à la solidarité de la Suisse, non seulement sur le plan multilatéral pour consolider l'offre de locaux, mais aussi à une coopération bilatérale renforcée pour tenir compte des difficultés.

Je pense aussi qu'un des faits tels que le niveau élevé du coût de la vie à Genève a pesé davantage dans la campagne que l'image, pour le moment. Mais on ne peut pas exclure qu'à un certain moment, cette image ne nous rattrape, qu'elle ne soit exploitée par des concurrents.

Aujourd'hui, nous avons à faire face à Bonn; demain, ce sera encore Bonn,[33] mais on ne peut pas exclure que les pays du tiers monde se jettent dans cette bataille. Déjà pour l'OMC, certains de ces pays nous ont dit qu'ils avaient renoncé à présenter leur candidature, mais qu'ils y avaient songé. Il serait d'ailleurs tout à fait normal, s'il y a une concurrence commerciale, que des pays en développement avancé, en Asie du sud-est par exemple, présentent à leur tour leur candidature; là, le coût de la vie est encore imbattable.

Finalement, nous avons été écoutés par la plupart des pays, mais nous n'avons pas encore gagné. On a eu certains résultats, mais la chose est loin d'être tranchée. On doit avoir l'habitude d'avoir en Europe l'Allemagne avec sa manière d'être. Nous ne sommes pas le seul petit pays à avoir essuyé une certaine forme de comportement de ce pays au cours des dernières semaines; effectivement, la campagne a été rude. Nous avons répondu à ces arguments en faisant valoir aussi les avantages de Genève et les inconvénients de Bonn.[34] La visite qu'ont faite à Bonn une trentaine d'ambassadeurs à l'invitation du gouvernement allemand la semaine dernière a plutôt servi nos intérêts.

Pour ce qui est du magasin hors taxes, c'est une facilité physique pour donner corps à une faculté qui existe déjà. Les diplomates peuvent acheter hors taxes dans deux maisons, l'une au Danemark, l'autre à Bâle,[35] qui leur livrent absolument

32 *L'Ambassadeur Nordmann présente l'offre suisse devant le sous-comité des finances du GATT à Genève le 23 juin 1994, alors que l'Allemagne présente son offre le jour suivant, cf. le dossier* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4567* (o.741.51(1)).

33 *Sur la concurrence entre Genève et Bonn pour les sièges d'autres organisations internationales, cf. la compilation* dodis.ch/C2613.

34 *Après les présentations des deux offres, l'Allemagne distribue le 24 juin un* Synopsis des propositions suisses et allemandes *qui est erroné selon la DOI. La Suisse distribue à son tour un comparatif des deux offres le 30 juin, cf.* dodis.ch/69353.

35 *Il s'agit de la maison Weitnauer à Bâle. Pour le magasin hors taxes à Genève, cf. le dossier* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4582* (o.741.51(1)).

tout à des prix hors taxes. La difficulté est de commander sur catalogue et d'aller chercher les achats à la douane. Mais chaque diplomate reçoit trois fois par an d'énormes catalogues dans lesquels il peut choisir ses achats. Cette idée avait été développée par le personnel du GATT, et déjà bien avant la compétition avec Bonn, du temps de M. Dunkel. Cette facilité existe dans les autres centres. Nous ne faisons que mettre les conditions de Genève à la hauteur de ce qui existe dans les autres villes des Nations unies. Nous devons tenir compte de cela.

Les autres facilités que nous avons encore accordées, comme l'accès au marché du travail pour les conjoint(e)s, existent aussi ailleurs. Nous n'avons pas simplement réagi à l'offre de Bonn, nous avons aussi été l'objet de représentation du directeur général de l'ONU à Genève, M. Petrovsky, qui, se battant pour consolider la place de Genève au sein du système des Nations unies, a demandé que l'offre de Genève soit au moins équivalente à ce qu'on peut trouver à New York, à Paris, ou ailleurs.[36]

L'impact économique: on a dit tout à l'heure qu'on ne voulait pas se battre pour le siège de l'organisation des armes chimiques, mais que cela aurait représenté 1000 emplois perdus. Il faut savoir que les internationaux représentent 10% de l'emploi à Genève, qu'on évalue le marché des dépenses qu'ils effectuent à près de 2 milliards de francs. Ce ne sont pas seulement les étrangers en poste à Genève qui contribuent à l'économie: il y a aussi les délégués qui viennent au moins en aussi grand nombre. Il faut donc considérer cela plutôt comme un investissement, et pas autre chose.

36 *Sur la position du Directeur général de l'ONU à Genève Vladimir Petrovsky, cf. le compte-rendu de son entretien avec le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, du 27 mai 1994,* dodis.ch/69422.

30

dodis.ch/68621 *Auszug*

Sitzung der Steuergruppe Rückkehrhilfe vom 29. Juni 1994[1]

[ZUSAMMENARBEIT DES BUNDESAMTS FÜR FLÜCHTLINGE MIT DER INTERNATIONALEN ORGANISATION FÜR MIGRATION BEZÜGLICH RÜCKKEHRHILFE FÜR ABGEWIESENE ASYLSUCHENDE]

Bern, 20. Juli 1994

1. Ausgangslage/Protokoll der konstituierenden Sitzung vom 29. März 1994[2]

M. Loosli: Hinsichtlich der Steuergruppe bestehen Unklarheiten über deren Auftrag und Stellung. Der Steuergruppe darf nicht nur eine Alibifunktion zukommen.

U. Scheidegger: Es handelt sich keineswegs um eine Alibigruppe. Die Steuergruppe dient als Entscheidstütze für die Rückkehrhilfe. Alle Mitglieder sind «Briefträger», die aus ihrer Optik einen Beitrag leisten. Die Hilfswerke sind ausserdem als potentielle Projektträger eingebunden. Die Koordinationsstelle muss vorerst einen Leistungsnachweis erbringen. Sobald dieser vorliegt, ist es an der Zeit, Papiere zu erstellen.

G. Zürcher (BFF): Die Existenz der Steuergruppe ist gesetzlich nicht verankert. Sie dient als Arbeitsgruppe, die das Projekt Rückkehrhilfe[3] begleitet, ohne eingreifende Entscheide zu treffen. Ausserdem werden über dieses Gremium die verbindenden Beziehungen zur DEH und SFH geschaffen.

J. Giovannini: Der Steuergruppe kommt eine konsultative Rolle zu, ohne direkte Verantwortung und Autorität.

[…][4]

---

1 CH-BAR#E4280A#2017/355#2404-2* (774.5.4.1-C2). *Dieses Protokoll der Sitzung vom 29. Juni 1994 wurde am 20. Juli 1994 von Daniel Knecht von der Hauptabteilung Asylbewerber und Flüchtlinge (HAF) des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) des EJPD verfasst und unterzeichnet. Kopien gingen u. a. an BFF-Direktor Urs Scheidegger, der die Sitzung leitete, an die BFF-Vizedirektoren Urs Betschart und Gottfried Zürcher, an verschiedene Dienststellen und Personen im BFF sowie an die auswärtigen Mitglieder der Steuergruppe. Für die vollständige Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621. *An der Sitzung anwesend waren BFF-Direktor Scheidegger, die Vizedirektoren Betschart und Zürcher, der Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Jacques Rial, der Vizedirektor der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, Jean-François Giovannini, Marco Ferrari von der Abteilung humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophenhilfekorps der DEH, Rolf Jenny und Herbert Herzog von der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), Markus Loosli, sowie der Sekretär der Konferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren (FDK), Ernst Zürcher.*

2 *Vgl.* dodis.ch/68626.

3 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/T2599.

4 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

2. Aktueller Projektstand aus der Sicht des BFF

U. Betschart: Die in Sachen Rückkehrhilfe im BFF federführende HAF hat anfangs Mai 1994 ein internes Seminar im Tessin durchgeführt.[5] Dabei wurde das Kader mit der Thematik der Rückkehrhilfe vertraut gemacht und mit der Frage konfrontiert, welchen Beitrag die HAF zu leisten gewillt ist. Es wurde festgestellt, dass die HAF heute schon viele Tätigkeiten auf diesem Gebiet erledigt, die unter dem Begriff «kleine Rückkehrhilfe» subsumiert werden. So werden beispielsweise Zehr- und Startgelder an Rückkehrer verabreicht, Rückreisen organisiert und die Beratung der Kantone hinsichtlich der Rückkehr vorgenommen.[6] Ansätze zu Reintegrationsprojekten finden sich im aktuellen Chile-Projekt.[7]

U. Betschart orientiert weiter über die im BFF laufende Schnittstellen-Klärung. Diese zeigt auf, wo und welcher Art im BFF die kleine Rückkehrhilfe angewandt wird, und wo die IOM ergänzende Arbeiten anbieten kann. Der Schritt von der kleinen zur «erweiterten Rückkehrhilfe» wird nun vollzogen.

[…][8]

E. Zürcher (FDK): Können aus den Erfahrungen der kleinen Rückkehrhilfe Rückschlüsse auf die künftige erweiterte gezogen werden?

U. Betschart: Es liegt keine eigentliche Wirkungsanalyse oder Evaluation der kleinen Rückkehrhilfe vor. Bei dieser handelt es sich jedoch um ein unbestrittenes und rechtlich geregeltes Gebiet (Asylgesetz und Asylverordnung 2).[9] Die Standards entsprechen dem internationalen Niveau. Länder, die die kleine Rückkehrhilfe noch nicht praktizieren, bekunden grosses Interesse an deren Einführung.

G. Zürcher (BFF): Hinsichtlich dieser Standards ist auf die vom BFF organisierte «European Conference on Reception of Asylum Seeker» vom Oktober 1993 in Interlaken hinzuweisen.[10] Tagungen wie die erwähnte dienen u. a. der internationalen Harmonisierung der Instrumente auf Fachebene.

U. Scheidegger: Könnte in diesem Zusammenhang die IOM nicht vergleichbare Richtwerte aufstellen, um unnötige Gefälle zwischen den Aufnahmeländern (Attraktivitätsunterschiede) zu vermeiden?

---

5 *Vgl. dazu den Abschnitt zur HAF-Klausur vom 2. bis 4. Mai 1994 in Bigorio im Protokoll des BFF über die Sitzung betreffend Rückkehrhilfe vom 8. Juni 1994,* CH-BAR#E4280A#2017/355#2404* (774.5.4.1).

6 *Im schweizerischen Asylgesetz wurde die verwaltungsintern als* «klein» *bezeichnete Rückkehrhilfe erstmals mit Änderung vom 20. Juni 1986 unter Art. 21b verankert, vgl. BBl, 1986, II, S. 663–667. Die Ausführungsbestimmungen wurden in der* Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2) *vom 22. Mai 1991 näher definiert, vgl. AS, 1991, S. 1166–1183. Mit der Änderung vom 24. November 1993 wurden in der* Asylverordnung 2 *die Grundlagen für die* «erweiterte» *Rückkehrhilfe geschaffen, indem* «Projekte zur Erhaltung der Remigrationsfähigkeit» *und zur* «Erleichterung der Rückkehr und der Reintegration» *im Herkunftsland finanziert werden konnten, vgl. AS, 1993, S. 3281–3291. Vgl. zur Rückkehrhilfe auch die Zusammenstellung* dodis.ch/T2599.

7 *Zu den Rückkehrhilfeprojekten für chilenische Staatsangehörige seit 1987 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2434.

8 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

9 *Vgl. Anm. 6.*

10 *Vgl. zur Konferenz vom 19. bis 22. Oktober 1993 die Pressemitteilung des BFF vom 22. Oktober 1993,* dodis.ch/69363, *sowie die Dokumentation im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4928* (B.41.21.09).

3. Aktueller Projektstand aus der Sicht der IOM

[…][11]

M. Loosli: Das Rückkehrkonzept[12] ist bisher in der Steuergruppe nicht diskutiert worden.

R. Jenny: Das Rückkehrkonzept ist bereits vorgängig verabschiedet worden.[13] Im Rahmen der Steuergruppe sollen konkrete Projekte diskutiert werden.

G. Zürcher (BFF): Dem Rückkehrkonzept ist eine lange Phase der Konzeptarbeit vorausgegangen.[14] Zwischenzeitlich wurden die gesetzlichen Normen für die Rückkehrhilfe und die Koordinationsstelle geschaffen, die die Grundlagen für die Tätigkeit der Steuergruppe darstellen.[15]

U. Scheidegger: Bereits in den Legislaturzielen (Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995) sind die Rahmenbedingungen festgelegt worden.[16] Im Rahmen der Steuergruppe sollen nun Inhalte diskutiert werden, das Gefäss besteht bereits.

M. Loosli meldet grundsätzliche Zweifel an, ob das Rückkehrkonzept verwirklicht werden kann.

G. Zürcher (BFF): Es handelt sich um eine bösartige, komplexe Materie. Das Rückkehrkonzept ist keinesfalls eine absolute Grösse. Ein laufendes Überdenken der Materie ist legitim. Endgültige Sicherheit gibt es in diesem Bereich keine. Die Grundlagen (Rückkehrkonzept und Gesetze) und der politische Auftrag sind gegeben. Nun müssen die erteilten Aufgaben gelöst werden.

R. Jenny: Der geforderte Auftrag besteht in der Umsetzung des Rückkehrkonzepts. Eine stete intellektuelle und konzeptuelle Auseinandersetzung mit den zukünftigen Partnern ist gefordert. Die Grundprämissen müssen jedoch von allen Beteiligten getragen werden. Die erste Prämisse besagt, dass erfolglose Asylbewerber auszureisen haben. Die zweite verdeutlicht, dass einem Asylbewerber von Anfang an klargemacht wird, dass der negative Ausgang seines Asylverfahrens die Rückkehr in die Heimat zur Folge hat. Des weiteren müssen in den Emigrationsländern Massnahmen zur Migrationsprävention getroffen werden. Die verschiedenen Prämissen müssen unter sich harmonisieren. Wer diese Prämissen ablehnt, kommt als potentieller Projektträger nicht in Frage.

U. Betschart: Bei der Rückkehrhilfe handelt es sich um einen ganzheitlichen und international abgestimmten Bereich, insgesamt um etwas sehr Positives. Eine

---

11 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

12 *Vgl. das von BFF-Vizedirektor Zürcher redigierte* Rückkehrkonzept. Neue Wege zur freiwilligen Rückkehr *vom Februar 1993,* dodis.ch/69214.

13 *Der damalige BFF-Direktor Peter Arbenz entschied 1993, dass das Rückkehrkonzept als Strategiepapier zu betrachten sei und keiner formellen Verabschiedung bedürfe, vgl. sein Schreiben an die Mitglieder der Arbeitsgruppe Rückkehrhilfe vom 4. März 1993,* CH-BAR#E4280A#2017/355#2225* (773.3/2.1).

14 *Für die Vorarbeiten zum Rückkehrkonzept seit 1990 vgl. das Dossier* CH-BAR#E4280A#2017/355#2225* (773.3/2.1).

15 *Vgl. die Änderung vom 24. November 1993 der* Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2) *vom 22. Mai 1991, AS, 1993, S. 3281–3291. Im Kapitel 4 wurden mit Art. 9 die Ausreisekosten, mit Art. 9a die Rückkehrhilfe und mit Art. 9b die Aufgaben der Koordinationsstelle geregelt. Für den Vertrag des BFF mit der IOM über die Schaffung des Koordinationsbüros in Bern vom 9. November 1993 vgl.* dodis.ch/68269, *Beilage.*

16 Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 *vom 25. März 1992, BBl, 1992, III, S. 1–200, hier S. 23–24 und 36–37.*

weitere theoretische Diskussion bezüglich des Rückkehrkonzeptes wäre sinnlos. Die Beteiligten sind nun gefordert, der Sache Leben zu geben.

U. Scheidegger: Solange der vom Bundesrat erteilte Auftrag[17] nicht erfüllt wird, entsteht jenes Klima, wo Initiativen wie jene der Schweizer Demokraten beim Volk ankommen.[18]

M. Loosli: Die Rückkehrhilfe ist seit 1987 bei den Hilfswerken ein Traktandum.[19] Es besteht eher die Frustration, dass bisher viel zu wenig unternommen wurde. Die vom Bund anerkannten Hilfswerke sind bereit, ihre Rolle wahrzunehmen und einen Beitrag zu leisten, obwohl es sich für sie um eine heikle Thematik handelt. Zu unterscheiden sind die individuellen und die politischen Ebenen. So ist es bspw. für die Hilfswerke durchaus denkbar, einen rückreisewilligen Srilanki individuell zu beraten. Politisch wird die Rückschaffung nach Sri Lanka zum heutigen Zeitpunkt jedoch abgelehnt.[20]

E. Zürcher (FDK): Die Hilfswerke sind gefordert, Farbe zu bekennen hinsichtlich der Rückkehrhilfe. Auch die Kirchen müssen klar Stellung beziehen, damit von dieser Seite künftighin nicht unerwartete Querschüsse erfolgen.

U. Scheidegger: Es ist eine Illusion zu glauben, dass eine konfliktfreie Asylpolitik möglich ist. Die Kirchen haben in der Frage der Rückführung der Kosovo-Albaner Stellung bezogen.[21] Die Kirchen liegen ausserhalb der Kontrolle der SFH. Das BFF bleibt seiner Haltung treu.

G. Zürcher (BFF): Primär müssen das Rückkehrkonzept und die Rückkehrhilfe bei den Mitgliedern der Steuergruppe Zustimmung finden.

M. Loosli: Seitens der SFH kann keine öffentliche Bekanntgabe der Position hinsichtlich der Rückkehrhilfe erwartet werden. Die Hilfswerke haben den Tatbeweis mit dem BAD in Genf erbracht.[22] Seitens der anerkannten Hilfswerke sind keine Querschüsse zu erwarten.

M. Ferrari: Grundsätzliche Diskussionen werden unvermeidlich sein und liegen in der Natur der Sache.

---

17 *Vgl. den* Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/57212, *Kapitel 432.6, S. 318–319.*

18 *Gemeint ist die Volksinitiative* «für eine vernünftige Asylpolitik» *der SD, eingereicht am 6. Juli 1992, vgl. dazu DDS 1994, Dok. 62,* dodis.ch/68029.

19 *Vgl. dazu die Notiz von Maud Krafft, Mitarbeiterin des Delegierten für das Flüchtlingswesen des EJPD, vom 21. Januar 1988,* dodis.ch/69206.

20 *Vgl. dazu den Bericht über die Reise einer Schweizer NGO-Delegation, darunter auch SFH-Zentralsekretär Loosli, vom 6. bis 20. März 1994 nach Sri Lanka,* dodis.ch/68577, *sowie die Pressemitteilung der SFH vom 14. April 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#5339* (B.41.21.0). *Für die Haltung des Bundesrats zur Rückschaffung von tamilischen Flüchtlingen vgl. das BR-Prot. Nr. 659 vom 20. April 1994,* dodis.ch/63041.

21 *Zur Reaktion des EJPD auf die Stellungnahme verschiedener Kirchen und Hilfswerke sowie weiterer Organisationen vgl. den Presserohstoff des EJPD vom 12. Januar 1994,* dodis.ch/67010.

22 *Gemeint ist das Bureau d'aide au départ, eröffnet im Mai 1986 und betrieben von der Genfer Sektion des Schweizerischen Roten Kreuzes, vgl. dazu die Dossiers* CH-BAR#E4280A#1998/296#840*, CH-BAR#E4280A#2017/355#2221* *und* CH-BAR#E4280A#2017/355#2222* (773.3/1.2).

4. Informationen der Mitglieder der Steuergruppe

U. Scheidegger: Die Schnittstellenklärung zwischen dem BFF und der DEH ist noch nicht abgeschlossen.[23] Bezüglich der Aussenpolitik sind Differenzen zur DEH und zum EDA festzustellen.[24] Der Aufgabenbereich des BFF ist nur ein Teil des Ganzen. Die Rückkehrhilfe ist ein Beitrag dazu.

J. Rial: Die Rückkehrproblematik ist ein neuartiges Problem. Bisher konzentrierte sich das Augenmerk eher auf die Problematik der Immigration. Im EDA hat hinsichtlich dieser Thematik jedoch ein Prozess der Bewusstseinsbildung stattgefunden. Eine für alle befriedigende Lösung wird nicht rasch erreichbar sein.

G. Zürcher (BFF): Niemand wird sich der Illusion hergeben, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zeitlicher Wirkung zwischen der Migrationsprävention und künftig geringeren Migrationsbewegungen besteht. Im Vordergrund stehen mittelfristige Wirkungen dieser Massnahmen. Eine Rückkehrhilfe ohne präventive Massnahmen wäre trotzdem gefährlich. Es handelt sich um hochkomplexe Zusammenhänge. Negative Effekte (Pull-Effekte) müssen vermieden werden.

J. Giovannini: Zwischen der Prävention und der Rückkehr bestehen Zusammenhänge. Ein Schreiben der DEH an das BFF nimmt dazu Stellung.[25] Bereits heute gibt es zwischen beiden Ämtern gemeinsame Wirkungsfelder. Die grundsätzlichen Positionen ändern hingegen nicht schnell.

R. Jenny: Bei den Migrationsströmen müssen beeinflussbare von nicht beeinflussbaren unterschieden werden. Die Ströme der Asylbewerber und der Schwarzarbeiter sind nicht kontrollierbar. Jene der Flüchtlinge sind beeinflussbar. Rückkehrhilfe und Entwicklungshilfe müssen koordiniert eingesetzt werden. Das Rückkehrkonzept muss vor dem Gesamtzusammenhang betrachtet werden. Nicht als Flüchtlinge anerkannte Asylbewerber müssen ihre Aufnahmeländer wieder verlassen. Die Herausforderung besteht darin, die Kontrolle über die Migrationsbewegungen zu gewinnen. Dazu gehört auch eine Umorientierung der internationalen Wirtschaftordnung. Prävention bleibt stets ein punktuelles Phänomen.

U. Scheidegger: Solange wir das Problem der Rückwanderung nicht lösen, gefährden wir die echten Flüchtlinge. Das BFF hat sich für eine engere Zusammenarbeit mit der IOM entschieden. Eine brisante Frage betrifft die internationale Koordination im Migrationsbereich. Gibt es seitens der IOM in dieser Richtung Handlungsansätze?

R. Jenny: Die Schweiz hat einen richtungsweisenden Weg eingeschlagen. Das Rückkehrkonzept wird von der IOM in Verhandlungen mit anderen Staaten positiv erwähnt. Die von der Schweiz praktizierte Politik wird in einigen Jahren auch in anderen Ländern Anwendung finden.

Am Hauptsitz der IOM hat am 22. Juni 1994 ein Sitzung mit 35 Regierungsvertretern stattgefunden.[26] Bei den anwesenden Staaten handelte es sich um

---

23 *Zur Zusammenarbeit der DEH mit dem BFF im Bereich der Rückkehrhilfe vgl. die Notiz von Vizedirektor Betschart vom 25. April 1994,* dodis.ch/68627.

24 *Vgl. dazu die Notiz über die Aussprache zwischen der DEH und dem BFF vom 14. September 1992,* dodis.ch/61338, *sowie die Stellungnahme des EDA zum Rückkehrkonzept des BFF vom 15. Juni 1992,* dodis.ch/62214.

25 *Es handelt sich um ein Positionspapier der DEH vom 11. August 1992,* dodis.ch/69314, *welches am 27. August 1992 in einer Aussprache zwischen der Direktion der DEH und des BFF besprochen wurde, vgl.* dodis.ch/61338.

26 *Für den Bericht der IOM über die Sitzung vom 22. Juni 1994 in Genf vgl.* dodis.ch/69205.

Ursprungsländer, Transitstaaten und Empfängerländer. Es ging darum, einen internationalen Kontext zu schaffen und die betroffenen Staaten in einen gemeinsamen Dialog einzubinden. Die konkreten Probleme werden ohnehin per se bilateral geregelt. Alle Industriestaaten sind in ähnlicher Weise von der Problematik betroffen. Aber auch die Ursprungsländer sind gefordert, ihren Beitrag zur Problemlösung zu leisten. Ohne die Mitwirkung aller betroffenen Parteien kann kein positives Ergebnis erzielt werden. Die Ursprungsländer müssen ihrer Verantwortung bspw. bei der Papierbeschaffung bewusst werden.

[…][27]

5. Laufende und geplante Projekte und Aussprache über die Projektprioritäten

[…][28]

Chile:

H. Herzog: Hinsichtlich der freiwilligen Rückkehr von Chilenen aus der Schweiz wurde ein bereits unterbreitetes Projektprogramm reorientiert. Das einstige Budget von 2,7 Mio Franken konnte auf rund 1,9 Mio Franken zurückgestutzt werden. Als Begünstigte sind 120 Fälle, d. h. 350 Personen vorgesehen. Die zu erbringenden Leistungen umfassen das Flugticket, die Beförderung der persönlichen Habe, Versicherungen und Krankenkasse. Das Programm misst der Bedürftigkeit der Rückkehrwilligen Bedeutung bei, insofern als solche Personen prioritär Leistungen empfangen. Das Projekt ist zeitlich auf ein Jahr limitiert.[29]

Staaten mit Asylwiderruf:

U. Betschart: Ähnlich gelagert wie Chile sind jene Staaten, wo seitens des BFF ein Asylwiderruf zur Diskussion steht, da diese Länder nicht mehr als Verfolgungsländer eingestuft werden. Angehörige solcher Staaten sind für Rückkehrprojekte prädestiniert. Die definitiven Entscheide hinsichtlich der in Frage kommenden Staaten stehen noch aus. Auch rein budgetmässig ist die Förderung der freiwilligen Rückkehr sinnvoll. Gerade das Beispiel der Chilenen zeigt, dass manche Personen noch Jahre nach ihrer Ankunft in der Schweiz unterstützt werden.

R. Jenny: Welche Staaten kommen für einen Asylwiderruf in Frage?

U. Betschart: Die Entscheidung hängt u. a. auch vom Abschluss eines Sozialversicherungsabkommen mit dem jeweiligen Staat ab. Vorgesehen für solche Massnahmen sind die Staaten des ehemaligen Ostblocks, wie die CSSR, Polen und Rumänien.[30]

J. Giovannini: Bedeutet dies, dass die betroffenen Flüchtlinge aus diesen Staaten die Schweiz zu verlassen haben?

---

27 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

28 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

29 *Zu den Rückkehrhilfeprojekten für chilenische Staatsangehörige seit 1987 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2434.

30 *1995 wurden Asylwiderrufsverfahren für anerkannte Flüchtlinge aus Tschechien, der Slowakei, Polen, Ungarn und Chile eingeleitet, vgl. dazu das Rundschreiben des BFF vom 29. August 1995,* dodis.ch/68357.

U. Betschart: Mit dem Verlust der Flüchtlingseigenschaft ist kein Verlust der Aufenthaltsberechtigung verbunden, diese Personen sind Niedergelassene. Die Rückkehr in die ehemalige Heimat ist freiwillig.

Sri Lanka:

U. Scheidegger: Die Rückkehr der Srilankis hat eben begonnen.[31] Widerstand gegen die Rückschaffungen erwächst auch seitens der Arbeitgeber (Wirteverband). Das BFF betreibt jedoch Asyl- und nicht Arbeitsmarktpolitik. Die Rückkehrer erhalten vor dem Abflug ihr Reisegeld. Nach der Ankunft in Colombo steht ein Rückkehrerheim in Colombo für jene zur Verfügung, die sonst nirgends unterkommen können. Der Rückkehrer hat für die Unterkunft eine Entschädigung von 120 Rupies zu entrichten. Nebst dem Rückkehrerheim umfasst das Dispositiv vor Ort das passive Monitoring des HCR und allenfalls den Beistand der Schweizer Botschaft.[32]

R. Jenny: Sind in Sri Lanka Präventionsmassnahmen vorgesehen?

U. Scheidegger: Zuerst werden Erfahrungen mit den Rückschaffungen gesammelt. Nach einem halben Jahr können allenfalls weitere Massnahmen getroffen werden.

R. Jenny: Die IOM könnte ihre Dienste bei Informationskampagnen vor Ort anbieten. Wo Rückschaffungen vollzogen werden, ist der gleichzeitige Einsatz von Präventionsmassnahmen sinnvoll.

M. Loosli: Die Hilfswerke sind sehr ungehalten. Die Praxis «Last in, first out» wird nicht durchwegs befolgt.[33] Ausserdem besteht Ungewissheit bezüglich der Zahl der 300 Rückschaffungen. Aussenstehenden erweckt die Praxis des Bundes einen chaotischen Eindruck.

U. Scheidegger: Falls Ungereimtheiten bezüglich des Prinzips «Last in, first out» bestehen, hat dies mit der Zweitinstanz zu tun. Das BFF hat keine Möglichkeit, die Entscheide der Asylrekurskommission zu beeinflussen. Seitens des BFF ist die Situation unter Kontrolle.

[…][34]

Kroatien/Bosnien-Herzegowina:

U. Scheidegger: Hinsichtlich Kroatiens und Bosnien/Herzegowinas fand in Wien eine Sitzung mit den betroffenen Aufnahmestaaten und internationalen Organisationen statt.[35] Demnächst wird vom HCR eine weitere Sitzung einberufen.[36]

---

31 *Vgl. dazu den Notenwechsel der schweizerischen Botschaft in Colombo mit der srilankischen Regierung über die Repatriierung von abgewiesenen Asylsuchenden vom 11. Januar 1994,* dodis.ch/69750*, sowie die Zusammenstellung* Tamilische Flüchtlinge, dodis.ch/T1880.

32 *Vgl. dazu die Notiz des schweizerischen Botschafters in Colombo, André von Graffenried, vom 17. April 1994,* dodis.ch/69751.

33 *Die erwähnte Praxis bezieht sich auf einen Entscheid des Bundesrats zur unterschiedlichen Behandlung von srilankischen Asylgesuchen nach dem Kriterium, ob diese vor oder nach dem 1. Juli 1990 eingereicht wurden, vgl. das BR-Prot. Nr. 659 vom 20. April 1994,* dodis.ch/63041.

34 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

35 *Das Treffen über die freiwillige Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina fand vom 23. bis 24. Juni 1994 in Wien statt, vgl. die Notiz von Botschafter Rial vom 25. Juni 1994,* dodis.ch/69360.

36 *Für den Bericht über die Sitzung vom 7. Juli 1994 in Genf vgl.* dodis.ch/69711.

Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti (Mitte), besucht am 18. November 1994 das kroatische Dorf Osojnik, welches beim Wiederaufbau vom Schweizerischen Katastrophenhilfekorps unterstützt wurde, dodis.ch/67430 (CH-BAR#E2850.3#1999/322#121*).

Diese Treffen fördern die internationale Zusammenarbeit und Koordination. Spontanaktionen hinsichtlich der Rückführung von Bosniern sind nicht geplant.

G. Zürcher (BFF): Hinsichtlich Kroatiens ist eine gestaffelte Rückführung von ca. 240 Personen geplant.

U. Betschart: Diesbezüglich wurden die ersten planerischen Schritte unternommen. Das BFF wird mit der IOM Kontakt aufnehmen.[37]

M. Ferrari: Die Situation in Bosnien/Herzegowina ist zu gefährlich, um an eine Rückkehr zu denken.

U. Betschart: Die Situation wird vom BFF ähnlich eingestuft. Trotzdem gibt es Bosnier in der Schweiz, die zurückkehren möchten. Das BFF ist diesen Personen eine Antwort schuldig und muss sie informieren. Es geht nicht darum, Anreize für die Ausreise zu schaffen. Die Ausschaffungspolitik nach Bosnien/Herzegowina beschränkt sich auf kriminelle Elemente.

37 *Am 10. Juni 1994 fanden Gespräche zwischen dem BFF und einer kroatischen Delegation über die Rückkehr von kroatischen Staatsangehörigen statt, vgl. dazu das Schreiben von Botschafter Rial an die kroatische Botschaft in Bern vom 31. Mai 1994,* CH-BAR#E4280A#2017/359#594* (777.116)*, sowie den Bericht über das Treffen aus der kroatischen Tageszeitung* Vjesnik *vom 14. Juni 1994,* CH-BAR#CH-BAR#E4280A#2017/359#50-1* (777.5/04.4-C1)*. Zur Beteiligung des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps am Wiederaufbau in Kroatien vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2670.

[…][38]

Kosovo:[39]

U. Scheidegger: Die aktuell verfahrene Situation wird sich erst entspannen, wenn das Embargo gegenüber Jugoslawien aufgehoben wird.[40] Dies kommt jedoch einer de facto Anerkennung deren Regierung gleich. Seit der Entscheidung des EDA, dem Präsidenten Restjugoslawiens kein Einreisevisa zu erteilen, sind dem BFF alle Möglichkeiten für Rückschaffungen verwehrt.[41] Das BFF würde es schätzen, wenn die IOM in Belgrad intervenieren würde.

R. Jenny: Die IOM räumt dieser Problematik oberste Priorität zu. Nicht nur die Schweiz, auch Schweden und andere Staaten, haben an einer Deblockierung grosses Interesse. Die IOM pflegt seit Monaten enge Kontakte zu den Serben. Gespräche wurden mit dem Vizepremierminister und dem Botschafter geführt.[42] Belgrad hat zwischenzeitlich Herrn Purcell eingeladen. Die IOM hat der serbischen Regierung vorgeschlagen, einen Repräsentanten der Organisation nach Pristina zu delegieren.

M. Ferrari: Das Katastrophenhilfekorps hat im Kosovo lokale Projektträger, jedoch keine eigenen Korpsangehörigen stationiert.[43]

E. Zürcher (FDK): Werden sich aufgrund der Unmöglichkeit, Rückschaffungen vorzunehmen vorläufige Aufnahmen aufdrängen?[44]

U. Scheidegger: Dies wird sicher nicht der Fall sein. Der Entscheid des EDA kommt dem BFF jedoch sehr teuer zu stehen.

---

38 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

39 *Vgl. dazu DDS 1994, Dok. 15,* dodis.ch/65197.

40 *Am 1. Juni 1992 beschloss der Bundesrat sich den UNO-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) anzuschliessen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1044,* dodis.ch/54873. *Vgl. dazu auch DDS 1994, Dok. 33,* dodis.ch/68158, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T1681.

41 *Zur Verweigerung des Einreisevisums an den Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien-Montenegro), Zoran Lilić, für dessen Teilnahme am Forum von Crans-Montana Mitte Juni 1994 vgl. die Notiz von Botschafter Rial an den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, vom 20. Juni 1994,* dodis.ch/69131. *Auch ein für den 21. Juni 1994 vorgesehenes Treffen des Vorstehers des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, mit dem jugoslawischen Aussenminister Vladislav Jovanović wurde abgesagt, vgl. die Notiz des stv. Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Philippe Welti,* dodis.ch/68711.

42 *Nikola Šainović und der ständige Vertreter der Bundesrepublik Jugoslawiens bei der UNO in Genf, Botschafter Vladimir Pavićević.*

43 *Zur Tätigkeit der Schweiz im Bereich der humanitären Hilfe vgl. das Jahresprogramm 1994 der Abteilung humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophenhilfekorps der DEH,* dodis.ch/68225.

44 *Am 18. Dezember 1991 ordnete der Bundesrat* «für bestimmte Kategorien von Jugoslawen per 1. Januar 1992 die gruppenweise vorläufige Aufnahme» *an, vgl. das BR-Prot. Nr. 2472,* dodis.ch/57395. *Zur* «gruppenweise vorläufigen Aufnahme bestimmter Personengruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien mit letztem Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina» *vgl. das BR-Prot. Nr. 708 vom 21. April 1993,* dodis.ch/64268.

Rumänien/Albanien:

G. Zürcher (BFF): In Rumänien werden zwei grössere Projekte finanziert. Eines fördert die Berufsbildung und Existenzsicherung.[45] Beim zweiten handelt es sich um ein eigentliches Rückkehrprogramm mit Reintegration.[46] Weitere Kleinprojekte für insgesamt 100 000 Franken werden finanziert.

U. Scheidegger: Die von der IOM erstellten Migrationsberichte betreffend Rumänien, Bulgarien und Polen sind sehr aufschlussreich.

G. Zürcher (BFF): Die Folgekonferenz von Budapest wird der in den Berichten erwähnten Thematik nachgehen, und Möglichkeiten für deren Umsetzung überprüfen.[47] Die Rückführung der in den Transitstaaten gestrandeten Personen aus der Dritten Welt wäre die Ideallösung. Die Gestrandeten leben meist unter bedenklichen Verhältnissen. Ein gesamteuropäischer Effort ist gefordert.

R. Jenny: Die IOM hat den Regierungen ein diesbezügliches Schreiben unterbreitet. U. Scheidegger hat eine Kopie erhalten.[48] Das Infoprojekt der IOM in Rumänien wird per Ende 1994 zu Ende gehen.[49]

[…][50]

---

45 *Zum Projektvorschlag des BFF für den Bau von landwirtschaftlichen Ausbildungszentren in Zusammenarbeit mit dem Büro für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa der Politischen Abteilung I des EDA vgl. das Dossier* CH-BAR#E4280A#2017/359#236* (777.36-C1).

46 *Gemeint ist das Pilotprojekt zur Rückkehrhilfe der Association d'Entraide Suisse-Roumanie (AESR) für abgewiesene rumänische Asylsuchende, welches von 1992 bis 1995 vom BFF unterstützt wurde, vgl. dazu die Dossiers* CH-BAR#E4280A#2017/359#245* *bis* CH-BAR#E4280A#2017/359#247* (777.36/04.4-C2).

47 *Für den Bericht über die Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderbewegungen in Budapest vom 15. bis 16. Februar 1993 vgl. die Informationsnotiz des EJPD an den Bundesrat vom 26. Februar 1993,* dodis.ch/62790. *Die Folgekonferenz fand vom 1. bis 2. September 1994 in Prag statt, vgl. dazu die Dokumentation im Dossier* CH-BAR#E4280A#2017/359#541* (777.90/0.2/2). *Zum Stand der Umsetzungsarbeiten vgl. das Schreiben von BFF-Vizedirektor Zürcher an den Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, vom 9. November 1994,* dodis.ch/68660.

48 *Zum Inhalt des erwähnten Schreibens vom 27. Juni 1994 vgl. das Schreiben von BFF-Vizedirektor Zürcher an Rolf Jenny von der IOM vom 8. September 1994 über Informations- und Rückkehrprojekte zugunsten von ausreisewilligen Migrantinnen und Migranten in Zentral- und Osteuropa,* dodis.ch/69824.

49 *Zum Informationsprogramm der IOM in Rumänien vgl. die Notiz des BFF vom 20. Juli 1993,* dodis.ch/68625. *Das ausschliesslich von der Schweiz finanzierte Programm lief noch bis im Juni 1996 weiter, vgl. den Schlussbericht der IOM vom Juni 1996,* CH-BAR#E4280A#2017/359#237* (777.36-C1).

50 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68621.

31

dodis.ch/68060

Entretiens du Secrétaire d'État du DFEP Blankart avec le Président sénégalais Diouf et le Premier ministre Thiam[1]

MA VISITE À DAKAR (3–6 JUILLET 1994)

Berne, 20 juillet 1994

1 Survol

L'Ambassadeur Walter Gyger m'a préparé un excellent programme officiel en quatre parties, une partie historique, une partie gouvernementale, une partie «entreprises» (y compris les PME) et une partie «réalité humaine» avec sa pauvreté révoltante des bidon-villes.[2] Je ne voudrais pas prétendre «connaître» ce pays complexe qu'est le Sénégal après trois jours de visites, mais ma perception des problèmes est devenue plus réaliste, empreinte de plus d'humilité. Je tiens à exprimer à l'Ambassadeur et à Mme Gyger ainsi qu'à leur efficace et sympathique équipe toute ma reconnaissance. Je fus de plus accompagné par le ministre Matthias Meyer, par Mme Andréa Schmid-Riemer (BAWI) et M. Bernard Pillonel (Ambassade) ainsi que par une délégation de l'économie privée, comprenant MM. Yves-René Huchard (Président de la Chambre de Commerce Sénégalo-Suisse), Ph. Grobéty (Ciba-Geigy), Jean Maître (ABB), Jean-Jacques Monod (Crédit Suisse), Michel Müller (SGS), André Porchet (Nestlé), Karl Schlumpf (Natural) et Christian Ziegler (Teranga Reisen).

L'objet de mon déplacement était la signature de l'accord de désendettement avec le Sénégal portant sur 21 millions de frs.[3] Les autorités sénégalaises se sont montrées très sensibles à la venue d'une délégation suisse de cette nature et bien entendu, au geste innovatif de l'opération d'annulation de dettes.[4]

1 CH-BAR#E7001D#2005/345#558* (37). *Cette notice pour le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, est rédigée conjointement par le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, et la suppléante du Chef de la Section Pays d'Afrique en développement de l'OFAEE, Andréa Schmid-Riemer. Le rapport est visé par le Conseiller fédéral Delamuraz le 22 juillet 1994. Pour la liste complète des membres de la délégation ainsi que pour la liste des destinataires du rapport, cf. le facsimilé* dodis.ch/68060.

2 *Pour le programme de la visite, cf. le dossier* CH-BAR#E2200.152#2006/90#22* (101.1).

3 *Cf. à ce propos le PVCF Nº 1015 du 26 mai 1993,* dodis.ch/64014. *Pour l'*Accord entre le gouvernement de la Confédération suisse et le gouvernement de la République du Sénégal sur la réduction de la dette extérieure et la création d'un fonds de contrepartie *du 4 juillet 1994, cf.* CH-BAR#K1#1000/1480#598* (K1.4521).

4 *Pour les mesures suisses de désendettement en faveur du Sénégal depuis 1982, cf. la compilation* dodis.ch/C2184.

2 Personnes rencontrées

2.1
J'ai été reçu au niveau officiel par les personnalités suivantes:
– le Président de la République M. Abdou Diouf[5]
– le Premier Ministre Habib Thiam
– le Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan Papa Ousmane Sakho
– le Ministre d'État, Ministre des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur Moustapha Niasse
– le Ministre de l'Énergie, des Mines et de l'Industrie Alassane Dialy N'diaye
– le Ministre du Commerce et de l'Artisanat Cheikh Hamidou Kane
– le Ministre délégué de l'Économie, des Finances et du Plan Mamadou Lamine Loum et
– le Secrétaire exécutif de «ENDA Tiers Monde» Jacques Bugnicourt

2.2
J'ai de plus rencontré lors de repas entre autres:
– le Ministre de la Pêche et des Transports maritimes Abdourahmane Sow
– le Ministre du Tourisme et des Transports aériens Tijane Sylla
– le Représentant de la BM David Jones et
– le Rvd Père Joseph Roger de Benoist, historien

2.3
Mes contacts avec le secteur privé ont comporté une rencontre avec le CNES, Confédération nationale des Employeurs du Sénégal (Vorort sénégalais) et avec la Chambre de commerce de Dakar ainsi que la visite d'entreprises de textile, de papier, de gaz (SODIBA) et de poissons (AMERGER).

2.4
De par l'ONG «ENDA Tiers-monde», au financement de laquelle participe la DDA,[6] j'ai eu l'occasion de rencontrer les populations de la base dans le contexte de projets de développement de lutte contre la pauvreté.

3 L'accord de désendettement
L'accord a été signé le 4 juillet avec le Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan Papa Ousmane Sakho en présence de la presse et de la télévision locale.

L'accord porte sur 21 millions de frs. Il prévoit la création d'un fonds de contrepartie à hauteur de 20%, soit environ 4,2 mio de frs. en monnaie locale.[7] L'accord s'inscrit dans le cadre des mesures de désendettement mises en place avec le crédit des 700 mio de frs. à l'occasion du 700ème Anniversaire de la Confédération.[8] Il

5 *Pour la visite officielle de travail à Berne du Président sénégalais Abdou Diouf en 1986, cf.* dodis.ch/60589.

6 *Cf. à ce propos le PVCF Nº 2438 du 18 décembre 1991,* dodis.ch/57739.

7 *À propos des négociations de l'accord de désendettement, cf. le dossier* CH-BAR#E2026A#2005/9#2941* (t.311-Senegal.24).

8 *Pour les mesures de désendettement dans le cadre du 700ème anniversaire de la Confédération, cf. DDS 1991, doc. 59,* dodis.ch/57999, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C1755.

arrive à point au Sénégal qui vient de subir, comme la Côte d'Ivoire, les effets de la dévaluation du FCFA laquelle évidemment fait augmenter la dette exprimée en devises. Le désendettement vient de plus appuyer les efforts d'ajustement économiques entrepris avec l'appui du Fonds monétaire et de la Banque mondiale.

Le fonds de contrepartie, dont la première tranche sera versée en novembre 1994, et qui appartient au Sénégal, permettra de réaliser des projets pour la promotion et le soutien du secteur privé sénégalais, notamment les PME du secteur rural et artisanal. Ses structures de fonctionnement devront être mises en place ces prochains mois.[9]

L'accord permet d'annuler complètement les crédits commerciaux, garantis par la GRE, vis-à-vis du Sénégal et marque un acte d'envergure et innovatif de la Suisse qui est le premier pays à annuler ainsi des crédits commerciaux garantis. Pour une fois, notre pays ne donne pas au compte-gouttes, mais fait un geste du fond du cœur et de surplus sans imiter les autres. Je suis certain qu'une vieille règle se confirmera, à savoir que celui qui fait un cadeau profitera en fin de compte plus que celui qui le reçoit.

Cela dit, le Directeur du Trésor français[10] vient de me remercier du désendettement entrepris par la Suisse en Côte d'Ivoire et au Sénégal, action qui a été appréciée à Paris.[11]

4 Coopération future

À la demande du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan et du Ministre du Commerce et de l'Artisanat, j'ai indiqué la disponibilité de la Suisse à s'engager dans l'opération multilatérale de rachat de la dette commerciale de l'IDA Banque mondiale sous réserve que d'autres bailleurs de fonds (France) y participent également. J'ai aussi mentionné l'aide à la balance des paiements qui pourra être envisagée une fois les premiers projets du Fonds de contrepartie lancés à condition que le Sénégal continue d'appliquer les réformes économiques de façon satisfaisante.

La demande a en outre été faite pour une continuation (2ème phase) du projet de gestion des importations par le biais du CCI. J'ai pu présenter l'action en préparation de l'OSEC (Afrique 95) visant à soutenir des exportateurs sénégalais.[12]

Un nouveau groupe consultatif sur le Sénégal est prévu début de l'année prochaine.

Le Ministre des Mines, de l'Énergie et de l'Industrie coopère déjà avec l'EPFL dans le domaine de l'énergie solaire. Il s'est enquis sur la poursuite de ce programme.[13]

---

9 *Sur l'évaluation du fonctionnement du fonds de contrepartie, cf. le rapport du Service de désendettement de la Communauté de travail des œuvres d'entraide du 7 juillet 1995,* dodis.ch/69504.

10 *Christian Noyer.*

11 *Le voyage du Secrétaire d'État Blankart en Côte d'Ivoire du 13 au 15 juin 1994 avait également pour but de signer un accord de désendettement, cf.* dodis.ch/64507.

12 *Cf. à propos du projet «Afrique 95» le rapport annuel provisoire de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) du 9 décembre 1994,* CH-BAR#E7115B#2003/35#636* (2/810).

13 *Il s'agit de l'engagement de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) dans la formation postgrade et dans l'appui dans le domaine de l'énergie au Sénégal, financée par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du DFAE depuis 1987. Pour la poursuite du programme jusqu'à l'année 1996, cf. la proposition de projet Nº 24/94 du 17 janvier 1994,* dodis.ch/69567.

5 Situation politique générale

cf. le Rapport de l'Ambassadeur Gyger «Afrika zwischen Utopie und Realität», et l'analyse du Secrétariat politique «Zur Lage in Senegal» en annexe.[14]

6 Situation macro-économique

Le grand défi du Sénégal suite à la dévaluation du FCFA intervenue en janvier dernier, est le contrôle de l'inflation et de la situation sociale. La masse salariale n'a augmenté que de 10% et l'inflation s'élève à 35% en 1994. Le contrôle de l'inflation est une condition nécessaire pour que la dévaluation puisse déployer ses effets bénéfiques. L'inflation devrait être encore davantage contenue en 1995.

Le gouvernement sénégalais est en train de mettre en place de nouvelles mesures qui lui permettront de remplacer l'accord de confirmation actuel avec le FMI par une FASR, Facilité d'ajustement renforcée (la lettre d'intention a été envoyée le 1.7.). L'objectif du programme est d'arriver à un taux de croissance de 5% en 1995. Cet objectif paraît ambitieux mais nécessaire compte tenu des contraintes du pays. Pour y arriver, le Sénégal bénéficie de l'appui de la Banque mondiale et il compte à cet effet sur un accroissement des exportations et des investissements. La promotion du secteur privé et la mise en œuvre d'un programme de privatisation sont des éléments clés du programme.

Il faut néanmoins mentionner le problème sérieux de l'endettement du Sénégal à l'égard de l'économie locale. Ces arriérés qui dépassent FCFA 100 mrd (frs. 250 mio) menacent d'asphyxier un très grand nombre d'entreprises. En outre, cela rend l'accès aux financements encore plus difficile et coûteux, ce qui entrave la relance de l'économie. Cela dit, les mesures que le Sénégal *compte* prendre sont bonnes. Il est néanmoins important que celles-ci soient largement et efficacement mises en place dépassant le stade d'intentions. Ces mesures sont nécessaires pour assurer un impact réel de la dévaluation du FCFA qui ne saurait seule suffire à assainir l'économie. Le Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan s'est montré rassurant sur l'avenir. Il est conscient de l'importance que la Suisse accorde à un environnement économique adéquat.

7 Intégration régionale

La CEAO est en train d'être dissoute au profit d'une nouvelle organisation, l'UEMOA, Union économique et monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest.

Les considérations derrière ce changement sont les suivantes: après avoir connu une union monétaire, les pays de la région ressentent maintenant aussi le besoin d'une union économique. En effet, les politiques économiques et budgétaires sont très disparates. Les politiques d'ajustement appliquées depuis dix ans ont des dimensions nationales et ne tiennent pas suffisamment compte des considérations régionales.

L'avènement de la CEDEAO (qui inclut aussi les pays anglophones de la région) est un objectif à moyen terme. L'UEMOA est vue comme le premier jalon pour la CEDEAO.

---

14 *Pour les documents mentionnés, cf. le facsimilé* dodis.ch/68060. *Pour une revue de l'année 1994 au Sénégal, cf. le rapport politique N° 3 de l'Ambassadeur de Suisse à Dakar, Walter Gyger, du 20 décembre 1994,* dodis.ch/67932.

L'UEMOA a été ratifiée par les sept pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo) et le traité devrait entrer en application dans un mois.

8 Intérêts du secteur privé

Les participants de la délégation économique mixte suisse ont énoncé les intérêts et problèmes suivants:

– *ABB*: est active dans le domaine des centrales hydro-électriques et diesel-électriques. S'intéresse au projet de la réalisation du barrage de Manantali, projet prioritaire au Sénégal pour le développement de l'agriculture. Le financement est déjà en place et l'appel d'offres aura lieu début 1995. La mise en service est prévue pour 1998.

– *Crédit Suisse*: dispose d'une participation dans la Société générale des Banques sénégalaises. Peut offrir ses services pour le financement des exportations. Peut aussi assurer le traitement et la commercialisation de l'or (certains gisements ont été découverts récemment à l'est du pays). Les impayés dus à l'importante dette intérieure du Sénégal constituent un problème. Un règlement partiel en 1994 est prévu avec le soutien de la Banque mondiale.

– *Ciba-Geigy*: est active dans le domaine des colorants textiles et des phytosanitaires. S'intéresse à revenir sur le marché sénégalais, notamment pour ce qui est de la culture du coton.

– *Nestlé*: dispose d'un investissement sur place de production de lait concentré et de cubes Maggi. A rencontré des problèmes pour ses importations de Côte d'Ivoire où elle dispose d'une unité de production de Nescafé qu'elle distribue au Sénégal. La dissolution de la CEAO en faveur de la création de l'UEMOA a entraîné pendant la période de transition, l'absence du mécanisme préférentiel (cf. Aide-mémoire[15]).

– *Natural*: active dans le domaine des transports internationaux. A soulevé le problème de la répartition du fret maritime et des coûts élevés de transport (manque de vols charter).

– *SGS*: dispose d'un contrat avec le gouvernement du Sénégal. Souhaite cependant pouvoir aller plus loin avec la mise en place d'un système adéquat et que le Sénégal «resserre les boulons». Le contrôle du commerce est un domaine très sensible au Sénégal. A rappelé ses activités non seulement dans le contrôle des importations mais aussi de certification des exportations. À part cela, le Sénégal a des arriérés à l'égard de la SGS.

– *Teranga Voyages, Sugiez*: est en train de mettre en place un programme sur le Sénégal. Vient d'organiser un voyage de promotion au Sénégal avec des journalistes spécialisés suisses. Pense lancer son produit la saison prochaine.

– *Chambre de Commerce mixte Sénégalo-Suisse*: a soulevé le cas de Laesser Klebstoffe/Isenco (problème de sous-facturation) et de Casatour/Hôtel Houback en Casamance (cf. Aide-mémoires en annexe[16]). La Chambre de Commerce mixte peut en outre être un partenaire pour le programme de privatisation entrepris par le Sénégal.

15 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/68060.

16 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/68060.

Les problèmes présentés dans le contexte de la délégation économique mixte suisse semblent avoir été pris en main côté sénégalais et des solutions sont en vue (à suivre).

9 OMC / Genève

J'ai évidemment plaidé le dossier du siège genevois de l'OMC.[17] Le Président de la République m'a promis d'être notre avocat auprès des Chefs d'États africains qu'il allait rencontrer le lendemain. Je lui ai remis une lettre du Président de la Confédération à ce sujet.[18]

10 Firmenbesuche

Zu erwähnen ist insbesondere der Besuch der SODIDA – Domaine industriel de Dakar. Es handelt sich hierbei um eine Anlage für rund 60 KMU, bestehend aus Ateliers mit gemeinsamer Infrastruktur, die von Kleinunternehmern gemietet oder gekauft werden können. Das Werk (Genossenschaft) ist ein Geschenk der deutschen Entwicklungshilfe (DM 23 Mio.) und erlaubt es Gewerbetreibenden, den Schritt zur «Kleinst-Industrie» zu machen. Ich habe eine Druckerei, einen Textilbetrieb und eine Gas-Abfüllungs-Anlage besucht und war ob der Effizienz sowie der kooperativen Selbstverwaltungs-Atmosphäre sehr beeindruckt.

11 ENDA – Tiers Monde

Diese nicht-gouvernementale Vereinigung (ONG) geniesst in Senegal den Status einer internationalen Organisation. Wer jedoch als deren Sitz ein vollklimatisiertes Büro-Gebäude erwartet, sieht sich angenehm enttäuscht. Unter der Leitung ihres faszinierenden Exekutivsekretärs Jacques Bugnicourt wird hier unter bescheidensten Verhältnissen und mit wenig ideologischem Aufwand eigentliche «Feldarbeit» geleistet, wobei die Fixkosten auf das absolute Minimum reduziert worden sind; was erbracht wird, ist wirtschaftliche Basisarbeit *mit* den Ärmsten dieses Landes.

So arbeitet Enda z. B. im «Bidonville de la rue Eboué», wo mir gezeigt worden ist, wie auf der Grundlage der totalen Armut und ausserhalb jeder verwaltungs- und privatrechtlichen Infrastruktur aus reinem Überlebenswillen quasi aus nichts produktive Arbeit erbracht wird: abenteuerliche Seifenproduktion, Autoreparaturwerkstätten auf der Grundlage von Schrott, Ausbildung von billigstem Dienstpersonal usw., dies unter dem ständigen Risiko der Vertreibung oder Ausbeutung und getrieben von einer unglaublichen Vitalität.

Enda wird von der DEH unterstützt, was ich ausserordentlich begrüsse.[19] Die Unterstützung solcher Projekte ist weder spektakulär noch quantifizierbar, aber absolut notwendig, dies nicht nur in menschlicher Hinsicht, sondern auch in unserem ureigensten langfristigen Interesse. Die sog. «kultivierte Welt» kann sich solch eine inakzeptable Armut gar nicht leisten, wenn sie sich weiterhin so benennen will.

---

17 *Cf. à ce propos DDS 1994, doc. 29,* dodis.ch/68565, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2441.

18 *Pour la lettre du Chef du DFF, le Président de la Confédération Otto Stich, au Président Diouf du 4 juillet 1994, cf. le facsimilé* dodis.ch/68060.

19 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2438 vom 18. Dezember 1991,* dodis.ch/57739.

In den Aussprachen mit Enda kam auch vielerlei Kritik an der WB und am IWF zum Vorschein, wobei mir scheinen will, dass das in Washington erfolgte Umdenken noch nicht ganz zur Kenntnis genommen worden ist.[20] Umso wichtiger ist die Diskussion. Dasselbe gilt für die Uruguay-Runde, die als agrarpolitisches Schreckgespenst perzipiert wird, ohne dass das «Special and differential treatment» bewusst geworden wäre.[21] Auch hier hat es bisher offenbar am Dialog gefehlt.

Bemerkenswert ist auch das heute vermehrt unverkrampfte Verhältnis zur Kolonisationszeit auf Seiten verschiedener Schwarzer, mit denen ich gesprochen habe: «Damals waren wir fremdbestimmt, doch ging es uns wirtschaftlich besser. Heute sind wir von der senegalesischen Classe politique bestimmt, und wirtschaftlich geht es uns schlechter…»

12 Abschliessende Bemerkungen

Senegal hat zweifellos ein Potential, vor allem in menschlicher Hinsicht, sofern es diesem Land gelingt, sich den Gefährdungen der Natur und fundamentalistischer Strömungen zu entziehen und sich in einen grösseren Markt zu integrieren. Senegal ist auch ein Musterbeispiel für die Synergie zwischen technischer Zusammenarbeit und wirtschaftspolitischer Entwicklungshilfe (Entschuldung, Mischkredite etc.). Beide sind absolut notwendig. Vom marxistischen Ballast weitgehend befreit, sind die Voraussetzungen für eine mikro- und makroökonomische Entwicklung theoretisch vorhanden. Es liegt nicht zuletzt an den Wirtschaftsakteuren, diese zu nutzen. Jedenfalls wäre es ein arger Irrtum, die Subtilität unserer senegalesischen Partner zu unterschätzen.

Meine Reise nach Dakar, wie jene nach Abidjan,[22] situiert sich in ein BAWI-Programm der bewusst intensiveren Beschäftigung mit Afrika. Dies entspricht nicht unserem «antizyklischen Temperament», sondern der vollendeten Überzeugung «that we must put Africa back to the map», ansonsten in zwei Generationen die Umwelt, unser Gesundheitszustand und die Migration uns an dieses Problem – zu spät – erinnern werden. Dazu kommt, ebenso wichtig und damit verbunden, das grundsätzliche Erfordernis, das unakzeptable Phänomen der Armut zu bekämpfen. Der Afropessimismus ist ein schlechter – und letztlich zynischer – Ratgeber.

---

20 *Zu den kritischen internen Berichten der Weltbank über ihre Entwicklungspolitik vgl. DDS 1993, Dok. 6,* dodis.ch/65295, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2464. *Für eine Beurteilung der Strukturanpassungsprogramme vom IWF und von der Weltbank durch den Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Nicolas Imboden, als Reaktion auf die Kritik der «Erklärung von Bern» vgl.* dodis.ch/68619.

21 *Zur Einschätzung der Folgen der Uruguay-Runde für den Globalen Süden vgl. die Notiz des Direktors der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, Botschafter Walter Fust, an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, vom 8. Juni 1994,* dodis.ch/68112, *sowie die Informationsnotiz des EVD an den Bundesrat vom 3. November 1994,* dodis.ch/67717. *Zum Abschluss der Uruguay-Runde des GATT vgl. DDS 1994, Dok. 17,* dodis.ch/65556, *sowie die Zusammenstellung* Uruguay-Runde (1986–1994), dodis.ch/T1419.

22 *Für die Reise von Staatssekretär Blankart nach Abidjan vom 13. bis 15. Juni 1994 vgl.* dodis.ch/64507.

32

dodis.ch/67970

Politischer Bericht des ständigen Beobachters der Schweiz bei der UNO in New York, Botschafter Manz[1]

EIN NACHTRAG ZUR BLAUHELM-ABSTIMMUNG VOM 12. JUNI

New York, 25. Juli 1994

Mit einer gewissen zeitlichen Distanz hier ein paar Gedanken zur «Blauhelm-Abstimmung» aus New Yorker Sicht.[2]

Wie zu erwarten war, reagierte das UNO-Sekretariat mit grossem Verständnis, ja beinahe einer gewissen Sympathie auf diesen Entscheid des Schweizervolkes. Nachdem bereits der Pressesprecher des Generalsekretärs noch am Abstimmungstag eine Informationsnotiz redigiert hatte, welche als sachlich und konstruktiv bezeichnet werden kann[3], reagierte auch der für friedenserhaltende Aktionen zuständige Unter-Generalsekretär anlässlich meiner Vorsprache in derselben Weise.[4] Dies vor allem deshalb, weil das UNO-Generalsekretariat wohl grösseren Wert legt auf unsere spezialisierten Dienste als auf ein paar Hundert Blauhelme. So betrachtet hätte es dieser ganzen Aktion eigentlich gar nicht bedurft. Die Verantwortlichen für die friedenserhaltenden Operationen erklärten uns im Vorfeld der Abstimmung bei verschiedener Gelegenheit, dass sie vor allem unsere Zuverlässigkeit, Kompetenz und Reaktionszeit anerkennen, wenn es darum geht, für ungewöhnliche Aufgaben personelle oder logistische Unterstützung zu finden.[5] Ohne übertriebenes Eigenlob darf man wohl sagen, dass unsere

1 CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4330* (o.715.8). *Dieser Politische Bericht Nr. 11 wurde vom ständigen Beobachter der Schweiz bei der UNO in New York, Botschafter Johannes Manz, und seinem Mitarbeiter, Paul Seger, verfasst und von Botschafter Manz unterzeichnet. Der stv. Direktor der Direktion für internationale Organisationen (DIO) des EDA, Botschafter Hansrudolf Hoffmann, visierte die hier editierte Empfangskopie auf der ersten Seite.*

2 *Das* Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen *wurde am 12. Juni 1994 in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 57,2% abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1254. Vgl. zur Abstimmung auch die Zusammenstellung* dodis.ch/C2269.

3 *Anmerkung im Original:* «The United Nations is aware of the outcome of today's referendum in Switzerland. It represents the will of the Swiss electorate, which we respect. We express our continuing appreciation for the strong support given by Switzerland to numerous programmes and activities of the United Nations system». *Botschafter Manz übermittelte die Stellungnahme des Pressesprechers des UNO-Generalsekretärs, Joe Sills, bereits am 13. Juni 1994 an das EDA und das EMD, vgl.* CH-BAR#E2210.5#2008/158#21* (712.4).

4 *Am 13. Juni 1994 übermittelte Botschafter Manz eine erste Reaktion aus New York auf das Abstimmungsergebnis und einen Bericht über sein Gespräch mit dem Unter-Generalsekretär der UNO, Kofi Annan, an das EDA und das EMD, vgl.* dodis.ch/66183. *Der Direktor der DIO, Botschafter François Nordmann, reagierte noch am gleichen Tag auf diese Einschätzung, vgl.* dodis.ch/67969.

5 *Vgl. den Bericht über die Gespräche des Sektionschefs Vereinte Nationen und Internationale Organisationen der DIO, Anton Thalmann, mit den Zuständigen für friedenserhaltende Operationen im UNO-Sekretariat in New York am 10. und 11. Juni 1993,* dodis.ch/64552.

Beiträge, insbesondere durch den Einsatz von Militärbeobachtern,[6] Zivilpolizisten[7] und Wahlbeobachtern,[8] die medizinische Betreuung von UNO-Truppen[9] sowie auf dem Gebiete der Überwachung biologischer und chemischer Waffen (Stichwort: UNSCOM),[10] sehr geschätzt werden. Jedenfalls kann davon ausgegangen werden, dass man von Seiten des UNO-Generalsekretariates den Beitrag der Schweiz an friedenserhaltende Aktionen «mit den bisherigen Mitteln» weiterhin gerne annimmt. Als besonders wichtig wurde dabei unsere noch ausbaufähige Tätigkeit auf dem Gebiete des «Human Rights Monitoring» erwähnt.[11]

Dass das UNO-Generalsekretariat nicht unbedingt auf unsere Blauhelme angewiesen zu sein scheint, ist indessen nur ein halber Trost. Der springende Punkt ist nämlich, dass die Blauhelmvorlage für die *Schweiz* wichtiger war als für einen der potentiellen Begünstigten. Denn wir hätten mit der Annahme der Blauhelmvorlage einen entscheidenden *qualitativen Sprung* in unserer Mitwirkung bei friedenserhaltenden Aktionen getan (und damit gleichzeitig den Tatbeweis für die Entwicklungsfähigkeit unserer Neutralität geliefert). Den *politischen Symbolwert,* welcher mit der Aufstellung von Blauhelmen verbunden gewesen wäre, kann eine noch so geschätzte qualifizierte Detailarbeit von Spezialisten nicht ersetzen.

Anders als beim Generalsekretariat fielen die Reaktionen bei meinen Kollegen unter den UNO-Mitgliedstaaten aus. Da für sie unser solides Handwerk zugunsten des Generalsekretariates weniger offensichtlich ist, überwiegt bei ihnen die politische Komponente unseres Entscheides: Aus den mir zugetragenen Bemerkungen ist zu entnehmen, dass wir es verpasst haben, ein deutliches Signal internationaler Solidarität zu setzen. Jedenfalls musste ich in den Tagen nach der Abstimmung einige recht bittere bis zynische Bemerkungen zur Kenntnis nehmen; dies insbesondere, aber nicht ausschliesslich von nordischen Kollegen.

Das «Nein» zu den Blauhelmen hat aber gesamthaft hier weit weniger Wellen geworfen als in der Schweiz. Dazu beigetragen haben mag der Umstand, dass die praktisch zeitgleich bekanntgewordene Direktive Nr. 25 von Präsident Clinton viel unmittelbarere Auswirkungen auf die friedenserhaltenden Operationen haben wird als unser Entscheid. Diese Direktive, welche die finanziellen Beiträge der USA an die PKO begrenzt, wurde von UNO-Kreisen weit mehr als unsolidarische Geste empfunden. Der Vorwurf mangelnder internationaler Solidarität mussten sich übrigens kürzlich auch diejenigen Staaten anhören, welche

---

6 *Vgl. die Zusammenstellung* Militärische Beobachtungsmissionen, dodis.ch/T2280.

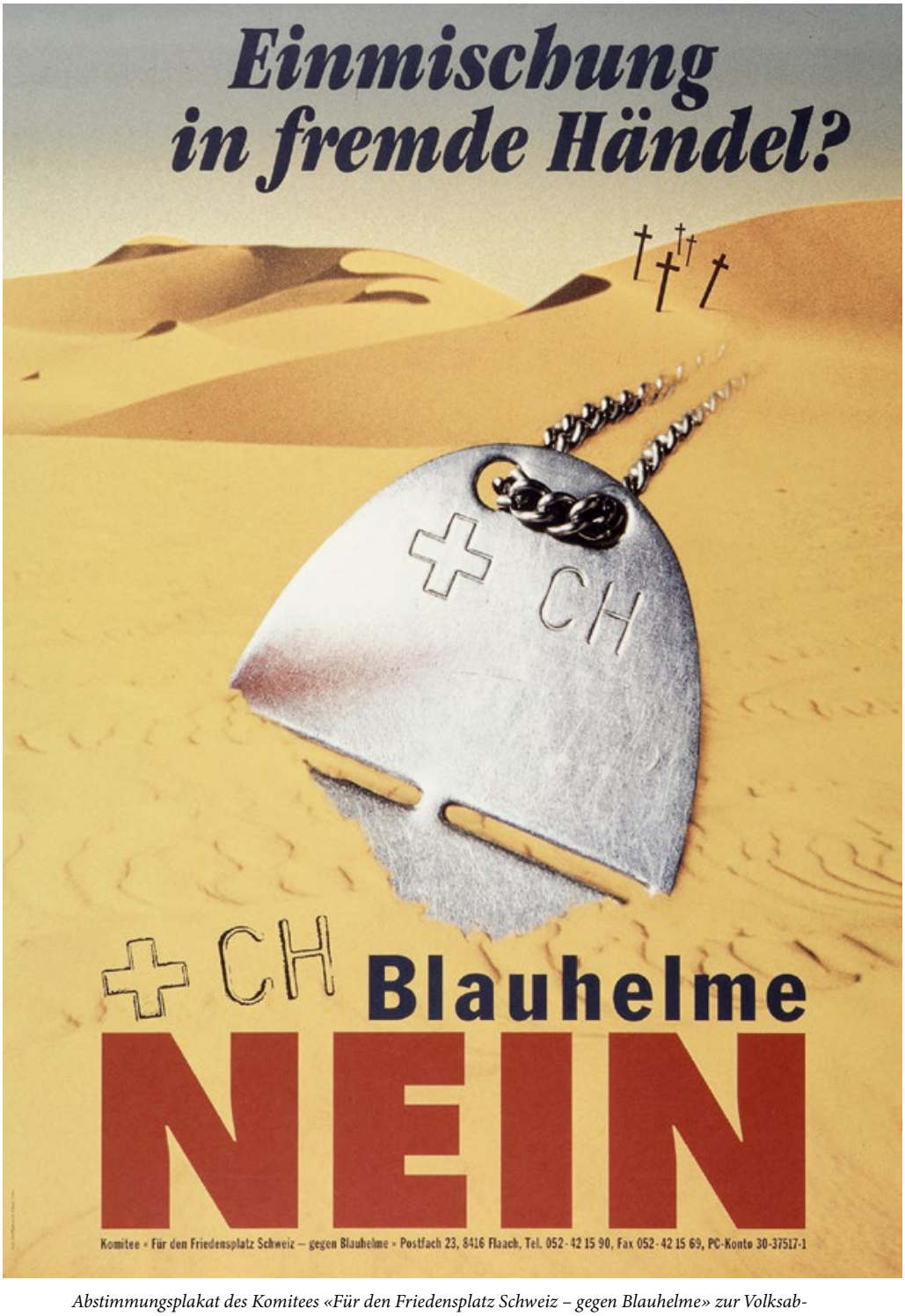
7 *Der erste Einsatz von Schweizer Grenzwächtern für die Zivile Polizei der Vereinten Nationen (CIVPOL) erfolgte 1993 in Mazedonien, vgl.* dodis.ch/64402.

8 *Für eine Übersicht der schweizerischen Beteiligung an Wahlbeobachtungen der UNO vgl. DDS 1992, Dok. 43,* dodis.ch/62535.

9 *Dies geschah durch die Swiss Medical Units bspw. in Namibia und in der Westsahara. Vgl. die Zusammenstellungen* Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (UNTAG), dodis.ch/T1719, *sowie* Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in der Westsahara (MINURSO), dodis.ch/T1842.

10 *Zur United Nations Special Commission (UNSCOM), der Sonderkommission der UNO zur Überwachung der Zerstörung der chemischen und biologischen Waffen des Iraks, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2668.

11 *Zur Rolle der schweizerischen Botschaften in der Beobachtung und der allgemeinen Berichterstattung über die Menschenrechtslage in ihrem Zuständigkeitsbereich vgl. DDS 1994, Dok. 1,* dodis.ch/65843.



Abstimmungsplakat des Komitees «Für den Friedensplatz Schweiz – gegen Blauhelme» zur Volksabstimmung über die Blauhelm-Vorlage vom 12. Juni 1994, dodis.ch/70194 *(Foto: Museum für Gestaltung Zürich, Plakatsammlung,* ZHdK 74-0040*).*

ansonsten zu den politischen Stützen der UNO zählen und sich beim Appell des UNO-Generalsekretärs für Truppen zugunsten der friedenserhaltenden Aktion in Rwanda (MINUAR) taub stellten. Dies soll unseren Negativentscheid nicht beschönigen. Es zeigt nur, dass andere Staaten ebenfalls ihre Probleme mit den friedenserhaltenden Operationen haben. Nach der erfolgreichen, oder zumindest als Erfolg verkauften Operation «Desert Storm»[12] sind bei den Mitgliedstaaten wieder Nüchternheit und Vorsicht hinsichtlich der Möglichkeiten der UNO auf dem Gebiet der Friedenssicherung eingekehrt. Entsprechend haben die «Peace-keeping»-Strategien wichtiger Mitgliedstaaten wieder vermehrt egoistische Züge angenommen.[13]

Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, dass die öffentliche Meinung auf die Risiken und die Rückschläge bei UNO-Aktionen zur Friedenserhaltung oder -durchsetzung nicht anders reagiert als in der Schweiz. Die zunehmende Zurückhaltung der Regierungen, sich für PKO's zu engagieren, lässt sich grösstenteils mit Rücksichten auf diese öffentliche Meinung begründen. *Ein* wesentlicher Unterschied macht es jedoch den anderen Regierungen einfacher, Probleme oder Misserfolge im «Peace-keeping»-Bereich relativ unbeschadet abzuwettern: Das Fehlen der direkten Demokratie. Solange in der Schweiz das Volk in Sachfragen das letzte Wort hat, werden Abstimmungen zu Fragen wie Blauhelmtruppen immer dem Risiko der Tagesaktualität ausgesetzt sein.[14]

Man kann deshalb nur darauf hinweisen, dass sich der günstigste Zeitpunkt für eine Abstimmung nie voraussagen lässt. Das gilt auch für einen allfälligen UNO-Beitritt.[15] Ein solcher Versuch wird somit erst dann einen Sinn haben, wenn die Mehrheit von Volk und Ständen von dessen Notwendigkeit überzeugt ist, und zwar unabhängig davon, wie sich die UNO in den Wochen vor der Abstimmung präsentiert.

---

12 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673, *sowie die Resolution Nr. 678 des Sicherheitsrats der UNO vom 29. November 1990,* UN doc. S/RES/678.

13 *Zum Stand der Peace Keeping Operations (PKO) der UNO vgl. den Politischen Bericht Nr. 6 des Geschäftsträgers a. i. der ständigen Beobachtermission der Schweiz bei der UNO in New York, François Chappuis, vom 5. Mai 1994,* dodis.ch/69645.

14 *Vgl. zu dieser Frage auch DDS 1994, Dok. 27,* dodis.ch/67399; *Dok. 28,* dodis.ch/67773, *sowie Dok. 38,* dodis.ch/67185.

15 *Vgl. die Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773.

33

dodis.ch/68158

Der stv. Direktor der Politischen Direktion des EDA, Botschafter von Däniken, an Professor Fleiner von der Universität Freiburg[1]

WIRTSCHAFTSSANKTIONEN GEGEN JUGOSLAWIEN[2]

Bern, 10. August 1994

Für die Zustellung des von Prof. Dimitrijevic verfassten Aufsatzes danke ich Ihnen.[3]

Dass wirtschaftliche Sanktionen nicht oder jedenfalls nicht allein genügen, um kurzfristig politische Ziele herbeizuführen, ist schon seit Jahren empirisch erwiesen. Dass dieser Befund jetzt im Zusammenhang mit den Sanktionen gegen Serbien und Montenegro bestätigt wird, überrascht eigentlich nicht,[4] umso weniger, als er von einem Gelehrten der Universität Belgrad stammt.

Mühe bekunde ich jedoch mit Ihrer Feststellung, wonach keines der mit den Sanktionen verfolgten *Ziele* mit der Politik eines neutralen Staates vereinbar sein soll. Diese *Ziele* sind in der Resolution 752 (1992) vom 15. Mai 1992 enthalten und lauten unter anderen wie folgt:

– Forderung nach sofortigem Waffenstillstand auf seiten aller Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina

– Sofortiger Verzicht auf ausländische Einmischung in die Angelegenheiten Bosnien-Herzegowinas

– Sofortiger Verzicht auf Einmischung der Nachbarn in die Angelegenheiten Bosnien-Herzegowinas

---

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#7887* (C.23.20) *Dieses Schreiben wurde vom stv. Direktor der Politischen Direktion des EDA, Botschafter Franz von Däniken, verfasst und unterzeichnet, und war an den Direktor des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg in Granges-Paccot, Professor Thomas Fleiner, gerichtet. Kopien gingen an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Jakob Kellenberger, an den stv. Chef der Politischen Abteilung I, Philippe Welti, sowie an den schweizerischen Geschäftsträger in Belgrad, Benoît Junod.*

2 *Im Dezember 1991 sowie im Januar und Mai 1992 leitete Professor Fleiner KSZE-Berichterstattermissionen über Menschenrechte in Jugoslawien, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1986. *Im März 1994 führte Botschafter von Däniken mit Professor Fleiner in Freiburg ein Gespräch über die mögliche politische Stabilisierung der Staaten Ex-Jugoslawiens, vgl.* dodis.ch/69614.

3 Vojin Dimitrijević, Jelena Pejić: U. N. Sanctions Agains Yugoslavia (Serbia and Montenegro): Two Years Later. *Der Text wurde publiziert in* Dimitris Bourantonis, Jarrod Wiener (Eds.): The United Nations in the New World Order. The World Organization at Fifty. Basingstoke, 1995, *S. 124–153. Professor Fleiner sandte den Aufsatz am 25. Juli 1994 mit einem kurzen Begleitschreiben an Bundesrat Cotti, an Staatssekretär Kellenberger, an Botschafter von Däniken, an den stv. Abteilungschef Welti sowie an Geschäftsträger Junod, vgl.* dodis.ch/68164.

4 *Vgl. dazu auch DDS 1994, Dok. 15,* dodis.ch/65197, *sowie die Einschätzungen der schweizerischen Botschaft in Belgrad zur Wirtschaftslage in Jugoslawien im Juni 1994,* dodis.ch/69025.

– Auflösung und Entwaffnung irregulärer Truppen in Bosnien-Herzegowina, inklusive der Einheiten der Jugoslawischen Volksarmee

– usw.[5]

Ich sehe nicht ein, weshalb derartige Zielsetzungen mit der Aussenpolitik eines neutralen Staates nicht vereinbar sein sollen.

Ob allerdings das *Mittel* der Wirtschaftssanktionen geeignet ist, die Durchsetzung dieser Ziele zu erreichen, ist, wie gesagt, eine andere Frage. Die in früheren Fällen gesammelte empirische Evidenz spricht eher dagegen. Tatsache ist, dass sich die Vereinten Nationen «faute de mieux» dazu entschlossen, gegen Serbien-Montenegro Sanktionen zu verhängen. Hätte die Schweiz darauf verzichten sollen, sich an diesen Massnahmen zu beteiligen? Hätte sie, mit anderen Worten, das «odium» auf sich nehmen sollen, dem heutigen Jugoslawien die Stange zu halten und damit eine Politik zu vereiteln, welche die internationale Staatengemeinschaft in überwältigender Mehrheit gegenüber diesem Staat verfolgt? Die Antwort kann nur Nein lauten. Auch der Bundesrat hat sie in grundsätzlicher Form in seinem Bericht zur Neutralität, den er als Anhang zum aussenpolitischen Bericht vom 29. November 1993 veröffentlichte, kategorisch verneint (vgl. Kapitel 412)[6] und damit eine Politik konsolidiert, die er vor vier Jahren anlässlich der UN-Sanktionen gegen den Irak eingeschlagen hatte.[7]

Ob die völkerrechtliche Anerkennung Bosnien-Herzegowinas (und zuvor Sloweniens und vor allem Kroatiens) durch die Staatengemeinschaft politisch richtig war, wird Generationen von Historikern und Juristen beschäftigen.[8] Im Fall Bosnien-Herzegowinas war der Unterzeichnende seinerzeit noch als Mitarbeiter der Direktion für Völkerrecht zum Schluss gekommen, dass die klassischen Bedingungen des Völkerrechts für eine Anerkennung nicht gegeben seien. Doch auch hier die Frage: Hätte die Schweiz politisch anders handeln können? Wie würde die schweizerische Öffentlichkeit reagieren, wie unsere europäischen Nachbarn, wenn die Schweiz Bosnien-Herzegowina bis heute nicht anerkannt hätte und dieses Land als Teil des heutigen Jugoslawiens (d. h. Serbien-Herzegowinas[9]) betrachtete? Im übrigen wage ich zu bezweifeln, ob die Anerkennung der ex-

---

5 *Vgl.* UN doc. S/RES/752(1992). *Der Bundesrat beschloss am 1. Juni 1992, dass die Schweiz sich den vom Sicherheitsrat verabschiedeten Wirtschaftsmassnahmen anschliesst, vgl. das BR-Prot. Nr. 1044,* dodis.ch/54873, *sowie die Zusammenstellung* UNO-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), dodis.ch/T1681. *Am 8. Oktober 1992 beschloss der Bundesrat den Einsatz schweizerischer Zollbeamter im Rahmen der gemeinsamen Mission der Jugoslawienkonferenz und der KSZE zur Überwachung der UNO-Sanktionen in Ungarn, Rumänien und Bulgarien, vgl. das BR-Prot. Nr. 1924,* dodis.ch/60661, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2561. *Am 31. März 1993 beschloss der Bundesrat zudem die Entsendung von Angehörigen des Grenzwachtkorps als Zivilpolizisten (CIVPOL) im Rahmen der UNPROFOR nach Mazedonien zur Überwachung der mazedonischen Grenzpolizei, vgl. das BR-Prot. Nr. 613,* dodis.ch/64410, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T2221.

6 Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren, dodis.ch/54677, *S. 228–230. Vgl. dazu auch DDS 1994, Dok. 11,* dodis.ch/66378.

7 *Vgl. DDS 1990, Dok. 30,* dodis.ch/54497, *sowie die Zusammenstellung* UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait, dodis.ch/T1674.

8 *Vgl. dazu die Zusammenstellungen* Anerkennung Sloweniens und Kroatiens (1992), dodis.ch/T2037, *sowie* Anerkennung Bosnien und Herzegowinas (1992), dodis.ch/T2323.

9 *Gemeint ist offensichtlich Serbien-Montenegros.*

Ein Schweizer Grenzwächter der Zivilen Polizei der Vereinten Nationen (Mitte) am 4. Januar 1994 im Einsatz mit internationalen Kollegen am Posten Kumanovo an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und Mazedonien, dodis.ch/70226 (UN Photo/John Isaac).

jugoslawischen Republiken präjudizielle Wirkung für das völkerrechtliche Verständnis des Selbstbestimmungsrechts zeitigen wird.

Sehr geehrter Herr Professor, ich hoffe, dass Sie für diese offenen Worte Verständnis haben. Doch Ihr Vorwurf, die Schweiz würde sich mit der Teilnahme an UN-Wirtschaftssanktionen nicht neutral verhalten, darf nicht unwidersprochen bleiben. Erstens trifft er nicht zu, und zweitens bin ich der festen Überzeugung, dass just der Balkankonflikt deutlich macht, wie wenig das Instrument der Neutralität für die aussen- und sicherheitspolitische Lage der Schweiz hergibt.

34

dodis.ch/68573

Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Cotti, an das Zentralsekretariat von Amnesty International, Sektion Schweiz[1]

[DIE LAGE DER MENSCHENRECHTE IN RWANDA UND BURUNDI]

Bern, 15. August 1994

Ich danke Ihnen für Ihr Schreiben vom 15. Juli 1994 zur Lage der Menschenrechte in Rwanda und in Burundi, welchem ein dringender Appell an den Bundesrat beilag.[2]

Ich möchte zunächst auf den scheinbar einfacheren Fall *Burundi* eingehen und darauf hinweisen, dass die internationale Gemeinschaft, im Bewusstsein der potentiellen Gefahren eines Übergreifens der ruandischen Ereignisse, gewisse präventive Massnahmen ergriffen hat. So hat sich Herr José Ayala Lasso, Hochkommissar für Menschenrechte, am 9. und 10. Mai 1994 nach Bujumbura begeben, um die Lage in diesem Land abzuschätzen. Bei seiner Rückkehr appellierte er an die Mitgliedstaaten der UNO, ein Projekt an Ort und Stelle in Burundi zu finanzieren, welches das Schwergewicht auf die Ausbildung und Information setzt und damit Menschenrechtsverletzungen vorbeugen will.[3] Es versteht sich von selbst, dass jede Hilfe, die Burundi im Bereich der Förderung der Menschenrechte zuteil wird, auch eine Unterstützung der Demokratisierung und der Versöhnung in diesem Land darstellt. Ich habe mich entschieden, positiv auf die Initiative des Hochkommissars zu antworten und so leistet die Schweiz einen Beitrag von sFr. 200 000.– an die Finanzierung des Programms für technische Zusammenarbeit «Menschenrechte» in Burundi.[4] Im übrigen ist unser Land seit dreissig Jahren in Burundi durch die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe vertreten. Hinsichtlich der seit mehreren Monaten andauernden Blockierung der politischen, ethnischen und sozialen Situation in Burundi habe ich jedoch entschieden, ab 1. August 1994 auf jede neue Aktivität im Bereich der technischen Zusammenarbeit zu verzichten; alle laufenden Projekte sind Ende Juli ausgelau-

1 CH-SOZARCH#Ar AI E 002-012. *Dieses an die Zentralsekretärin der Sektion Schweiz von Amnesty International, Frauke Lisa Seidensticker, gerichtete Schreiben wurde vom stv. Chef der Sektion für Menschenrechte des EDA, Jean-Pierre Villard, verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet. Kopien wurden an einen breiten Verteiler im EDA, an die schweizerische Botschaft in Nairobi und an die Bundeskanzlei versendet, vgl. das Faksimile* dodis.ch/68573 *aus dem Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#7304* (B.73.0).

2 *Vgl. das Schreiben der Sektion Schweiz von Amnesty International an Bundesrat Cotti vom 15. Juli 1994,* dodis.ch/69176.

3 *Vgl. das Schreiben des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte, José Ayala Lasso, an Bundesrat Cotti vom 25. Mai 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#6750* (B.55.40).

4 *Vgl. dazu das Schreiben von Bundesrat Cotti an Hochkommissar Ayala Lasso vom 17. Juni 1994,* dodis.ch/69632.

fen.[5] Die humanitären Hilfsprogramme, hingegen, werden aufrechterhalten. Neue Projekte in Burundi sind vorläufig nicht vorgesehen, auch wenn mittelfristig geplant ist, Projekte, die die ganze Region umfassen, durchzuführen.

Was *Rwanda* anbelangt, so fehlen die Worte, um eine Situation, welche auch die grössten Pessimisten sich nicht vorzustellen wagten, zu beschreiben. Das wenige, was gesagt werden kann, ist, dass das Grauen der in diesem Land nach dem 6. April 1994 geschehenen Vorgänge mich, wie den Gesamtbundesrat, schwer getroffen hat.[6] Sie wissen, mit wieviel Aufmerksamkeit und Besorgnis der Bundesrat und mein Departement die tragischen Vorgänge verfolgen, die Rwanda seit mehreren Jahren mit Blut beflecken. Seit Ausbruch des Krieges im Oktober 1990 waren wir besorgt über die Folgen dieses Konfliktes, der auch die Entwicklungsbemühungen der letzten Jahre gefährdete. Die Schweiz hat deshalb, 1990 und 1991, beschlossen, die auslaufenden Kooperationsabkommen nur für jeweils ein Jahr zu erneuern.[7] Es erübrigt sich wohl zu präzisieren, dass die Zusammenarbeit der Schweiz mit Rwanda nicht das Ziel hatte, ein Regime oder eine Partei zu unterstützen, sondern einen Beitrag leisten wollte an die vereinten Bemühungen der Ruander, ihre politischen, wirtschaftlichen, ethnischen und sozialen Probleme auf friedliche Art und Weise zu lösen. Die Schweiz hat vor der Unterzeichnung des Abkommens von Arusha den ruandischen Behörden nachdrücklich ihre tiefe Besorgnis zum Ausdruck gebracht über die Blockierung der Bestellung der erweiterten Übergangsregierung und der interimistischen Nationalversammlung, sowie über die Verschlechterung der Sicherheit und der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung in Rwanda.[8] Sie hat in der Folge mehrmals die Konfliktparteien eingeladen, Kompromissbereitschaft zu bezeugen und sich über die Beilegung der noch verbleibenden Differenzen zu verständigen. 1993 hat die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe meines Departements sich zum Wortführer eines von Juristen erstellten internationalen Berichtes, der die Menschenrechtsverletzungen in Rwanda anprangert, gemacht.[9]

Im Bereich der humanitären Hilfe hat die Schweiz seit April 1994 weitgehende Bemühungen unternommen. Zur Zeit sind 18 Spezialisten des schweizerischen Katastrophenhilfekorps an Ort und Stelle im Einsatz; ein Arzt und ein Spezialist der humanitären Hilfe haben sich am 23. Juli nach Rwanda begeben, um die Bedürfnisse im Hinblick auf eine Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat abzuklä-

---

5 *Vgl. dazu die Notiz des Direktors der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA, Botschafter Walter Fust, an Bundesrat Cotti vom 19. April 1994,* dodis.ch/68732.

6 *Vgl. dazu DDS 1994, Dok. 18,* dodis.ch/66329, *sowie die Zusammenstellung* Völkermord in Ruanda, dodis.ch/T2605.

7 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 48,* dodis.ch/56080, *sowie die Notiz von Jean-François Cuénod von der Sektion Ostafrika der DEH vom 14. Februar 1992,* dodis.ch/70018.

8 *Vgl. das Schreiben des Vorstehers des EDA, Bundesrat René Felber, an den Minister für auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit Ruandas, Boniface Ngulinzira, vom 12. März 1993,* dodis.ch/65083.

9 Rapport de la Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 *vom 8. März 1993, publiziert von der Fédération internationale pour les droits de l'homme (FIDH). Vgl. dazu die Demarche des EDA vom 24. März 1993,* dodis.ch/65084.

ren;[10] drei Ärzte wurden der «Cholera Task Force», die in Goma von der Weltgesundheitsorganisation geschaffen wurde, zur Verfügung gestellt.[11] Die Kosten der realisierten und geplanten Projekte belaufen sich auf sFr. 9,5 Millionen, zu welchen noch weitere 4 Millionen zu rechnen sind, die ursprünglich für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmt waren.[12] In Anbetracht der sanitären Verhältnisse und insbesondere des Wassermangels in den Lagern ausserhalb Rwandas, ist es unabdingbar, dass alle Flüchtlinge zurückkehren können. Es handelt sich dabei um eine Aufgabe, die eine breite internationale Zusammenarbeit erfordert; aus diesem Grund hat sich die Schweiz auf den multilateralen Bereich konzentriert und unterstützt die Aktionen des IKRK und des UNHCR an Ort und Stelle.[13] Zudem schätze ich mich glücklich über die Grosszügigkeit der schweizerischen Bevölkerung, deren Spenden es den nichtstaatlichen Organisationen erlauben, einen willkommenen Beitrag an die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zu leisten. Geschürt wurden die Massaker in Rwanda von Personen, die das Radio benützt haben; Gerüchte und falsche Meldungen sind der Grund von massiven Gewalttaten. Aus diesem Grund hat die Schweiz das Projekt eines humanitären Radios für Rwanda, das von «Reporters sans frontières, Schweizer Vereinigung» erarbeitet worden ist, zu einem grossen Teil finanziert. Es handelt sich hier darum, einer ratlosen Bevölkerung glaubwürdige Informationen anzubieten.[14]

Anlässlich der ausserordentlichen Sitzung der Menschenrechtskommission (Genf, 24.–25. Mai 1994) hat die Schweiz den Wunsch geäussert, Menschenrechtsbeobachter zu entsenden, und ihren Willen bekundet, an einer solchen Mission teilzunehmen.[15] Diese Idee wurde in der am 25. Mai von der Kommission verabschiedeten Resolution nicht aufgenommen.[16] Ich möchte betonen, dass Professor Degni Ségui, Sonderberichterstatter, diese Idee dennoch aufgegriffen hat und im der Kommission unterbreiteten Bericht vom 28. Juni 1994 vorgeschlagen hat, dass die UNO «mette sur place une équipe renforcée d'observateurs de droits de l'homme guidés par un coordinateur de haut niveau relevant du Rapporteur spécial».[17] Die Schweiz befürwortet diese Idee und wird sich bemühen, ihre Verwirklichung

10 *Dr. Flavio Del Ponte und Jean-Michel Jordan. Die Abklärungen wurden nicht in Ruanda, sondern in Goma in Zaire durchgeführt, vgl. den Antrag Nr. 170/94 der Sektion SKH Operationen der DEH vom 21. Juli 1994,* dodis.ch/69883.

11 *Dr. Jacques Lindgren, Dr. Mathias Muheim und Dr. Nicolas Stettler, vgl. das Dossier* CH-BAR# E2023A-01#2005/37#2391* (o.299.1-95).

12 *Vgl. dazu die BR-Prot. Nr. 1104 vom 22. Juni 1994,* dodis.ch/64614, *und Nr. 1262 vom 17. August 1994,* dodis.ch/64615. *Zum Stand der schweizerischen Tätigkeiten im Bereich der humanitären Hilfe Ende 1994 vgl. das Aide Mémoire des Delegierten des Bundesrats für Katastrophenhilfe im Ausland, Charles Raedersdorf, vom 6. Dezember 1994,* dodis.ch/67953.

13 *Vgl. dazu die Anträge der Abteilung humanitäre Hilfe und SKH der DEH Nr. 574/94 vom 4. September 1994,* dodis.ch/69884, *und Nr. 584/94 vom September 1994,* dodis.ch/69885.

14 *Vgl. dazu den Projektantrag Nr. 229/94 der DEH vom 22. September 1994,* dodis.ch/68337.

15 *Vgl. dazu die Erklärung des schweizerischen Delegationschefs, Botschafter François Nordmann,* dodis.ch/69771.

16 *Vgl. dazu die Notiz von Alain Guidetti von der ständigen Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf vom 26. Mai 1994,* dodis.ch/69772.

17 *René Degni-Ségui,* Rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda établi par le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme en application de la résolution S-3/1 de la Commission et de la décision 1994/223 du Conseil économique et social *vom 28. Juni 1994,* UN doc. A/49/508 *bzw.* S/1994/1157.

zu fördern. Sie unterstützt, wie sie es schon anlässlich der ausserordentlichen Sitzung der Menschenrechtskommission getan hatte, auch einen anderen Vorschlag von Professor Degni Ségui, der darin besteht «[à créer] dans l'attente d'une juridiction pénale internationale permanente, une juridiction internationale ad hoc chargée de connaître des faits et de juger les coupables et, à défaut, d'étendre la compétence du tribunal pénal international pour les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie».[18]

Die internationale Gemeinschaft wird sich ihres Einflusses auf die neuen Behörden in Kigali bedienen müssen, um sicherzustellen, dass die Flüchtlinge keine Gefahr laufen, bei ihrer Rückkehr Opfer von Machtmissbräuchen zu werden; es wird ebenfalls angebracht sein, auf die Entwaffnung aller Milizen hinzuarbeiten und achtsam zu verhindern, dass neue Brände ethnischen Hasses durch auf Lügen beruhende Propaganda, woher sie auch stammt, entfacht werden. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten wird sich die Schweiz bemühen, in diesem Sinne zu handeln und wird ihren Einfluss auf alle betroffenen Parteien nutzen, damit diese sich für den Wiederaufbau eines befriedeten, demokratischen und die Grundrechte seiner Bürger respektierenden Rwanda einsetzen. So wird denn auch insbesondere die neue Regierung von der internationalen Gemeinschaft und der Schweiz aufgrund ihrer Fähigkeit, eine sichere Rückkehr der Flüchtlinge zu gewährleisten, beurteilt werden. In dieser Hinsicht trägt die Schweiz zur Finanzierung der sanitären Posten bei, die an den Rückkehrstrassen und -wegen vom IKRK erstellt worden sind.

18 *Zur Frage der Einberufung eines Kriegsverbrechertribunals vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2656.

35

dodis.ch/67800

Der Direktor der Direktion für internationale Organisationen, Botschafter Nordmann, an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Cotti[1]

ZWISCHENBERICHT ZUM STAND DER MISSION ARBENZ BEI DER UNPROFOR IN EX-JUGOSLAWIEN[2]

Bern, 16. August 1994

1. An seiner Sitzung vom 23. März 1994 hat der Bundesrat beschlossen, Brigadier Arbenz der UNPROFOR als Generalinspektor zur Verfügung zu stellen.[3] Arbenz hat seine Mission am 1. April 1994 für 6 Monate aufgenommen. Im Monat Oktober gedenkt er, in der Schweiz seinen Schlussbericht zu verfassen.[4] Eine Verlängerungsmöglichkeit für seine Mission im gegenseitigen Einvernehmen ist im Notenwechsel mit der UNO vorgesehen.[5] Nach 2 Monaten im Einsatz meinte Arbenz, dass eine Verlängerung nicht nötig bzw. nicht opportun sei.[6]

2. Das Mandat von Brigadier Arbenz umfasst – dies pro memoria – folgende Aufgaben: Untersuchung der Truppenführung, Abklärung der operationellen Effizienz, Überprüfung der Logistik, vorbeugende Massnahmen gegen organisatorische und disziplinarische Mängel, Überprüfung der geltenden Richtlinien und Verfahren innerhalb der UNPROFOR, Berichterstattung über die Beziehungen der Truppe zur Lokalbevölkerung und das Wohlbefinden der Wehrmänner in- und ausserhalb des Dienstes sowie die Beurteilung der Zusammenarbeit mit den humanitären Organisationen. Generell meldet Arbenz dem Force Commander alle Probleme, die er bei seinen Besuchen bei Truppe und Stäben feststellt.[7]

3. Laufende Zwischenberichte von Arbenz über seine Arbeit werden jeweils auch der DIO zur Kenntnis zugestellt und sollen schliesslich in den Schlussbericht

---

1 CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4164* (o.713-81(1)). *Diese Notiz wurde vom Chef der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen, Anton Thalmann, verfasst und vom Direktor der Direktion für internationale Organisationen (DIO), Botschafter François Nordmann, unterzeichnet und richtete sich an den Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti.*

2 *Vgl. dazu auch die Zusammenstellung* dodis.ch/C2582.

3 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 558 vom 23. März 1994,* dodis.ch/67421. *Am selben Tag fand anlässlich des offiziellen Arbeitsbesuchs von Bundesrat Cotti bei UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in New York der Notenwechsel über den Einsatz von Brigadier Peter Arbenz statt.*

4 *Für den Schlussbericht vom 20. Oktober 1994 vgl.* dodis.ch/67882.

5 *Für die Verbalnote der ständigen Beobachtermission der Schweiz bei der UNO in New York an UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali vgl. den Anhang des BR-Prot. Nr. 558 vom 23. März 1994,* dodis.ch/67421.

6 *Vgl. das Schreiben von Brigadier Arbenz an die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten des EDA vom 15. Juli 1994,* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4164*(o.713-81(1)).

7 *Für die Aufgaben von Brigadier Arbenz vgl. den Anhang des BR-Prot. Nr. 558 vom 23. März 1994,* dodis.ch/67421.

Brigadier Peter Arbenz während seines Einsatzes als Generalinspektor der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) in Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Mazedonien, dodis.ch/70754 (Privatnachlass Peter Arbenz).

zu Handen der UNO Eingang finden.[8] Wie weit uns seine sämtlichen Berichte zugehen können, hängt von der Vertraulichkeit zu Gunsten der UNO ab, die einem gewissen Interpretationsspielraum untersteht. Immerhin kann aus den uns bisher zugegangenen Unterlagen, auch wenn sie erst einzelne Mosaiksteine darstellen, festgestellt werden, dass unser Kenntnisstand über die UNPROFOR dadurch nachhaltig verbessert wird.

4. Es hat sich gezeigt, dass die direkte Unterstellung unter den Force Commander, General Bertrand de Lapresle, sowie die offensichtlich gut gelungene Integration in die UNPROFOR Arbenz erstklassige unmittelbare Einblicke in den ganzen Betrieb und die oberste Leitung der Operation gestatten. Arbenz hat eine Ombudsmann-ähnliche Funktion entwickelt, die ihm erlaubt, die Aktionsfähigkeit der UNPROFOR auf allen Gebieten nachhaltig zu fördern. Er ist auch zum lokalen Ansprechpartner der UNPROFOR-Verantwortlichen für deren Anliegen gegenüber der Schweiz geworden. Zum Beispiel hat er kürzlich telefonisch in Bern das Anliegen der Entminungsverantwortlichen, möglichst schnell über die von der Schweiz für die Entminung in ex-Jugoslawien gespendeten Fr. 500 000.– verfügen zu können, anhängig gemacht.[9] Über unsere Mission New York wird nun die rasche Freistellung dieses (von der Schweiz bereits einbezahlten) Betrags weiterverfolgt.[10]

5. Arbenz wird assistiert durch den Schweizer Major Emanuel Bessler, einen ehemaligen IKRK-Delegierten.[11] Dieses Team hat sich bestens bewährt.

6. Zum Schluss einige interessante, einstweilen vertraulich zu behandelnde, Erkenntnisse aus diversen Unterredungen mit Brigadier Arbenz:

– Dringende Notwendigkeit, in der UNPROFOR die im Schweizer Militär bewährten sog. «Kommandoakten» zur allgemeinen Regelung der Führung und des Dienstbetriebs einzuführen (Instrument für die in einer internationalen Force besonders heikle «corporate culture»).

– Die Gefahr, dass Blauhelme, wie in Bosnien häufig geschehen, zu Geiseln werden, ist nur zu vermeiden durch «ausreichende» Bewaffnung (gewisse Relativierung des klassischen Konzepts der leichten Bewaffnung). Zudem haben die Einheiten die grössten Verluste zu verzeichnen, die nicht zurückschiessen. Trotzdem muss Blauhelm Blauhelm bleiben: Die reine Selbstverteidigungsdoktrin darf nicht überschritten werden, auch beim gelegentlichen Einsatz der NATO-Luftwaffe nicht (die ja in der Tat bisher nur für äusserst beschränkte «chirurgische» Schläge zum Zuge kam).

– Wie bei vielen anderen Peacekeeping-Operationen fügt sich die zivile Komponente (zur Zeit noch 650 von ursprünglich etwa 2000 Personen) relativ schlecht in die militärisch dominierten Strukturen ein und ist schwerer zu kontrollieren (Koordination über gemeinsame Briefings).

---

8 *Für die Zwischenberichte vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4162* *bis* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4164*(o.713-81(1)), *daraus bspw.* dodis.ch/67918 *und* dodis.ch/67919. *Für den Schlussbericht vom 20. Oktober 1994 vgl.* dodis.ch/67882.

9 *Am 5. Juli 1994 bewilligte Bundesrat Cotti den entsprechenden Antrag der DIO, vgl.* dodis.ch/69589.

10 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4163* (o.713-81(1)).

11 *Für die Anstellungsverfügung des EDA von Major Manuel Bessler vom 3. Mai 1994 vgl.* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4162* (o.713-81(1)).

– Arbenz hat auch bei der UNPROFOR die ungenügende vorvertragliche Absicherung von rasch aufzubauenden UNO-Operationen – anfängliche Fehler und Unzulänglichkeiten sind nachher nur schwer geradezubiegen – festgestellt. Er plädiert daher sehr für die rasche Verwirklichung des UNO-«Stand-by forces project».[12]

7. Es kann jetzt schon gesagt werden, dass Arbenz der UNO für die zukünftige Führung und Organisation von Peacekeeping-Operationen bahnbrechende Dienste geleistet hat. Es kann angenommen werden, dass die Institution des «Force Inspector general» Schule machen wird.

12 *Das Projekt der Stand-by forces war Teil des Berichts* 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,* UN doc. A/47/277. *Zu den Möglichkeiten einer schweizerischen Beteiligung am Projekt vgl. die Notiz der DIO über das Gespräch mit den Projektbeauftragten des UNO-Sekretariats vom Dezember 1993,* dodis.ch/64910.

36

dodis.ch/67359

Gespräche des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Koller, mit dem peruanischen Präsidenten Fujimori in Lima und dem ecuadorianischen Präsidenten Ballén in Quito[1]

MEINE BESUCHE IN PERU UND ECUADOR

Bern, 22. August 1994

Am 18. Juli habe ich Peru und am 19. sowie vom 26.–27. Juli Ecuador einen offiziellen Arbeitsbesuch abgestattet.[2] Den Aufenthalt in beiden Ländern benützte ich zudem dazu, Schweizer Entwicklungsprojekte zu besuchen und den Kontakt mit Mitgliedern unserer Kolonien zu pflegen.

1. Besuch in Peru

In Lima habe ich mit Präsident Alberto Fujimori, Parlamentspräsident Jaime Tanaka, Ministerpräsident und Aussenminister Efraín Goldberg, Innenminister Juan Dávila und Justizminister Fernando Vega Santa Gadea Gespräche geführt.

1 CH-BAR#E4801.2#2004/5#312* (5). *Diese an den Bundesrat gerichtete Informationsnotiz wurde vom Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, verfasst und unterzeichnet. Im Rahmen der 24. Sitzung des Bundesrats vom 17. August 1994 informierte Bundesrat Koller, dass er einen schriftlichen Bericht zu seiner Reise nach Peru und Ecuador an den Bundesrat vorbereite, vgl. das Verhandlungsprotokoll vom 23. August 1994* dodis.ch/67653.

2 *Zwischen diesen beiden offiziellen Besuchen verbrachte Bundesrat Koller eine Ferienwoche mit seiner Familie in Peru. Für das Programm des Besuchs vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#10* (A.11.10.51).

Dabei sind vor allem Fragen der Bekämpfung des Drogenhandels, des Terrorismus und der Gewalt im Land, der Menschenrechte sowie die Wirtschaftslage erörtert worden. Alle meine Kontakte zeigten, dass die Schweiz in Peru ein hohes Ansehen geniesst.[3]

Bezüglich Bekämpfung des Drogenhandels wies Präsident Fujimori auf eine gemeinsame internationale Verantwortung hin.[4] In Peru wird der Anbau von Drogen durch Repression und Prävention bekämpft. Der Justizminister wies in diesem Zusammenhang auf die striktere Kontrolle der Importe von Kunstdüngern und Pflanzenschutzmitteln und laufende Programme zur Förderung alternativer Anbaukulturen hin.[5] Der Innenminister hat den Abschluss eines Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Handels mit und des Konsums von Drogen vorgeschlagen, was ich angesichts der Bedeutung Perus als Drogenproduktionsland begrüsst habe. Wir sind dahingehend verblieben, dass die zuständigen Amtsstellen den mir übergebenen Entwurf prüfen und alsdann der peruanischen Seite auf diplomatischem Weg unsere Stellungnahme übermitteln werden.[6]

Ich habe Präsident Fujimori darauf hingewiesen, dass das Ansehen Perus im Ausland engstens mit der Menschenrechtsfrage verbunden sei. Er und der Justizminister erklärten, sie seien entschlossen, die Menschenrechtssituation weiter zu verbessern, gaben aber auch zu bedenken, dass sich Peru vor zwei Jahren in einer echten Notstandssituation befand.[7]

Im Wirtschaftsbereich haben meine Gesprächspartner auf die Erfolge Perus, namentlich im Bereich der Makroökonomie, hingewiesen (erfolgreiche Inflationsbekämpfung und anhaltendes Wirtschaftswachstum von 7–8%). Die Regierung ist sich bewusst, dass insbesondere bei der Bekämpfung der Armut noch viel zu tun bleibt, wovon auch der Erfolg in den nächstjährigen Wahlen zu einem schönen Teil abhängen dürfte. Der Tourismus als wichtiger Devisenbringer verzeichnet einen Aufwärtstrend. Hier ergeben sich Investitionschancen für das Schweizer Gastgewerbe.[8] Ich habe erklärt, dass der Bundesrat ein vermehrtes Engagement schweizerischer Direktinvestoren begrüssen würde. Unsere Botschaft in Lima hat

---

3 *Vgl. dazu den Bericht des schweizerischen Botschafters in Lima, Marcus Kaiser, vom 22. Juli 1994,* dodis.ch/68100. *Für die Aufzeichnung der geführten Gespräche vgl.* dodis.ch/68101.

4 *Zur internationalen Drogenpolitik der Schweiz vgl. DDS 1992, Dok. 6,* dodis.ch/61928, *sowie die Notiz von Alexandre Guyot von der Direktion für internationale Organisationen des EDA vom 3. November 1994,* dodis.ch/69878. *Der Bundesrat genehmigte am 13. Dezember 1993 die Stationierung von schweizerischen Polizeiverbindungsbeamten im Ausland zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, wobei Peru allerdings nicht als Standort vorgesehen wurde, vgl. DDS 1993, Dok. 55,* dodis.ch/61948.

5 *Vgl. dazu das Schreiben von Pierre de Cocatrix von der schweizerischen Botschaft in Lima vom 6. Dezember 1994,* dodis.ch/69303.

6 *Zur Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Peru im Bereich der Drogenbekämpfung vgl. das Schreiben von Botschafter Kaiser vom 26. Juli 1994,* dodis.ch/69302, *sowie die Notiz der Politischen Direktion des EDA vom 6. Juli 1994,* dodis.ch/69316.

7 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Pierre-Yves Simonin, vom 18. Juni 1992,* dodis.ch/62391.

8 *Zu den Wirtschaftsbeziehungen mit Peru vgl. zudem die Notiz von Caroline Sancey vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD vom 13. Mai 1994 zum Besuch der peruanischen Industrieministerin Liliana Canale in Bern,* dodis.ch/68103.

den Besuch, in dessen Verlauf ich mit rund 600 Mitgliedern unserer Kolonie zusammentraf, ausgezeichnet organisiert.

2. Besuch in Ecuador

In Quito bin ich mit Präsident Sixto Durán-Ballen, Aussenminister Diego Paredes Peña, Finanzminister Cesar Robalino, Innenminister Marcelo Santos Vera, dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, Francisco Acosta Yepez sowie Generalstaatsanwalt Carlos Larreátegui zusammengetroffen. Auch in Ecuador geniesst unser Land ein hohes Prestige.[9]

Mit den Aussen- und Finanzministern habe ich ein Entschuldungsabkommen unterzeichnet, kraft dessen die Schweiz Ecuador Schulden im Gesamtwert von 61,4 Mio Fr. erlässt. Ecuador hofft, dass dieses Abkommen insofern eine Signalwirkung entfalten wird, als auch andere Länder dem Schweizer Beispiel folgen und somit die Aussenschuld des Landes von derzeit 12,8 Mrd Dollar schrittweise abgebaut werden könnte.[10]

Präsident Durán-Ballen dankte dem Bundesrat für den Schuldenerlass und wies auf positive Anzeichen der Wirtschaftsentwicklung Ecuadors hin. Da eine Verfassungsrevision vorbereitet wird, zeigte sich der Präsident am politischen System der Schweiz besonders interessiert.

Der Aussenminister unterstrich die politische Bedeutung der ausgezeichneten bilateralen Beziehungen zwischen beiden Ländern. Er bestätigte ferner den Willen seiner Regierung, noch dieses Jahr dem GATT beizutreten.[11] Eine weitere Vertiefung der bestehenden Wirtschaftszusammenarbeit – die Schweiz ist Ecuadors drittwichtigster Direktinvestor – beispielsweise im Bereich des Tourismus würde begrüsst.[12]

Mit dem Innenminister und dem Generalstaatsanwalt habe ich vor allem über Fragen der Bekämpfung des Drogenhandels und der Geldwäscherei gesprochen. Wir sind übereingekommen, ein bilaterales Rechtshilfeabkommen auszuhandeln.[13]

Ich benutzte meine Anwesenheit in Quito, um auch dem Generalsekretär der lateinamerikanischen Vereinigung für Menschenrechte (ALDHU), Juan de Dios Parra, einen Besuch abzustatten. Herr Parra beurteilt die Situation in Peru als «einen Tunnel mit Ausgang».[14] Unsere Botschaft in Quito hat den Besuch ausgezeichnet organisiert und mir Gelegenheit geboten, mit rund 600 Mitgliedern unserer Kolonie zusammenzutreffen.

---

9 *Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 38 des schweizerischen Botschafters in Quito, Paolo Brogini, vom 1. August 1994,* dodis.ch/68171. *Für die Gesprächsnotizen vgl. das Dossier* CH-BAR# E2200.100#2003/270#19* (101).

10 *Für das* Agreement between the Swiss Confederation and the Republic of Ecuador on the reduction of external debt and the creation of a counterpart fund *vom 19. Juli 1994 vgl. das Dossier* CH-BAR#K1#1000/1480#724* (K1.4643). *Vgl. dazu auch die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Nicolas Imboden, vom 1. Juli 1994,* dodis.ch/70047. *Zu den Verhandlungen vgl. das BR-Prot. Nr. 1015 vom 26. Mai 1993,* dodis.ch/64014, *sowie die Notiz des BAWI vom 4. Oktober 1993,* dodis.ch/65210.

11 *Ecuador trat 1996 dem GATT bei.*

12 *Vgl. dazu die Notiz von Caroline Sancey vom BAWI vom 23. Juni 1994 über den Besuch von Minister José Vincente Maldonado in Bern,* dodis.ch/68152.

13 *Zur Vorbereitung der Gespräche von Bundesrat Koller über Drogenfragen vgl. die Notiz der Politischen Direktion des EDA vom 6. Juli 1994,* dodis.ch/69316.

14 *Für die Gesprächsnotiz mit Juan de Dios Parra vom 26. Juli 1994 vgl. das Dossier* CH-BAR# E2200.100#2003/270#19* (101).

3. Entwicklungshilfe

Peru und Ecuador sind Schwerpunktländer der Schweizer Entwicklungshilfe.[15] Ich habe in beiden Ländern einige Projekte, die von unserer Entwicklungshilfe unterstützt werden, besucht und festgestellt, dass die knappen Mittel durchwegs haushälterisch verwaltet werden und dass mit grossem Engagement Hilfe zur Selbsthilfe geleistet wird.

15 *Vgl. dazu die Jahresprogramme 1994 der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA für Peru,* dodis.ch/64395, *und für Ecuador,* dodis.ch/65209.

37

dodis.ch/67739

Aussprachepapier des EDA an den Bundesrat[1]

ÜBERDENKEN DER SCHWEIZERISCHEN PRÄSENZ IN ALGERIEN

Bern, 22. August 1994

Politische Lage

Im Maghreb kommt es zu einem immer deutlicher zutage tretenden politischen, sozialen und religiösen Erwachen. Algerien ist ein Schlüsselland dieser Region; seine politische Entwicklung wird nicht alleine Afrika nördlich der Sahara, sondern auch Europa aus geostrategischen Gründen (Stabilität der Mittelmeerregion) beeinflussen. Unter diesen Bedingungen beanspruchen die Vorgänge, die sich in Algerien seit den abgebrochenen ersten freien Parlamentswahlen im Dezember 1991 und angesichts der fundamentalistisch-islamischen Herausforderungen abspielen, ein weit über die nordafrikanische Region hinausragendes Interesse.[2] Vor

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#17296*. *Dieses Aussprachepapier wurde von André Brandel von der Politischen Abteilung II des EDA unter der Verantwortung des Abteilungschefs, Botschafter Heinrich Reimann, verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet. Der Bundesrat diskutierte das Aussprachepapier in seiner Sitzung vom 31. August 1994 und befürwortete den Abzug des Personals der schweizerischen Botschaft in Algier, vgl. das BR-Prot. Nr. 1376, Faksimile* dodis.ch/67739, *sowie das Verhandlungsprotokoll der 26. Sitzung des Bundesrats,* dodis.ch/67656. *Bundesrat Cotti beschloss nach dieser Aussprache den vorübergehenden Abzug des schweizerischen Botschaftspersonals, vgl. die Notiz von André Brandel vom 3. September 1994,* dodis.ch/69601. *Die schweizerische Botschaft in Algier wurde am 1. September 1994 über den Entscheid informiert und mit der Ausführung des Abzugs beauftragt, vgl. das Fernschreiben des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger,* dodis.ch/69644.

2 *Vgl. dazu die Notiz des Chefs des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Guy Ducrey, vom 5. Januar 1994 für die Lagekonferenz,* dodis.ch/69647, *sowie die chronologische Übersicht über die politische Krise in Algerien vom 29. Dezember 1993,* dodis.ch/69551. *Aufgrund dieser Entwicklungen hatte der Bundesrat am 19. Februar 1992 für Algerien den Status eines verfolgungssicheren Landes wieder aufgehoben, vgl. das BR-Prot. Nr. 313,* dodis.ch/60672. *Vgl. dazu auch DDS 1992, Dok. 44,* dodis.ch/61255.

diesem Hintergrund ist die wirtschaftliche Unterstützung der algerischen Regierung durch die Europäische Union und anderer wichtiger Wirtschaftspartner zu sehen. Im vergangenen Juni wurde Algerien von seinen öffentlichen Gläubigern die Umschuldung seiner Aussenschuld im Umfang von 5,3 Mrd US-Dollar (davon Schweiz: SFr. 56 Mio) gewährt.[3] Durch den IMF werden eine Mrd US-Dollar zur Verfügung gestellt (Stand-by Abkommen), und die Weltbank sieht die Gewährung von 500 Mio US-Dollar pro Jahr zur Unterstützung des Wirtschaftsprogramms Algeriens vor. Gleichzeitig mit der Gewährung der wirtschaftlichen Unterstützung muss aber auch von der Regierung eine Erweiterung ihrer politischen Basis und damit der Dialog mit den politischen Kräften gefordert werden.

Letzte bekannte politische Entwicklung

Dieser schon kurzfristig notwendige wirkliche Dialog der Regierung mit allen demokratisch gesinnten Oppositionsparteien braucht es auch, damit Algerien die nötige politische Stabilität wiedergewinnen kann und – längerfristig – demokratische Wahlen durchgeführt werden können. Anstrengungen in diese Richtung haben bis heute fehlgeschlagen. Ein erneuter Versuch ist im Rahmen einer vom algerischen Staatspräsidenten für den 21. August 1994 einberufenen Konferenz gemacht worden. Präsident Zeroual will mit der Wiederaufnahme des Dialoges die Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen und eine Beendigung der Gewaltakte islamischer Fundamentalisten erreichen. Allerdings soll die verbotene fundamentalistische Islamische Heilsfront (FIS) nicht zu diesen Gesprächen eingeladen worden sein.[4] Dies würde in den Augen vieler Beobachter aber eine unabdingbare Voraussetzung darstellen, weil in Tat und Wahrheit zur Zeit einzig diese Partei nebst der Armee eine Schlüsselrolle für die Gestaltung der politischen Zukunft Algeriens spielen könnte. Die Nichtteilnahme dieser wichtigsten oppositionellen Kraft am Dialogversuch droht diesen erneut zu kompromittieren, nachdem u. a. auch der Front des Forces socialistes (FFS) sich daran nicht beteiligte.

Es stellt sich heute die Frage, ob die Armee – welche de facto die Macht heute innehat – nun aus ihrer Reserve heraustreten wird, um offen eine politische Rolle zu spielen. Die Streitkräfte sind allerdings ebenfalls in mindestens zwei zwar ungleich grosse Lager gespalten, von denen das kleinere von islamistischen Strömungen ansatzweise infiltriert und mit mehr und mehr Abtrünnigen konfrontiert ist. Es ist gegenwärtig sehr schwierig, zuverlässig Voraussagen für die weitere Entwicklung Algeriens anzustellen. Leider lässt die zunehmende Verschlechterung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Lage in Algerien kurz- und mittelfristig keine grosse Hoffnung zu.[5]

Zunehmende Verschlechterung der Sicherheit

Radikale Islamisten nützen die längerdauernde und lähmende politische Verstrickung der politischen Situation zu einer Verstärkung des Kampfes gegen eine geschwächte und in weiten Bevölkerungsteilen diskreditierte politische Klasse,

3 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1834 vom 2. November 1994,* dodis.ch/67526*, sowie das Dossier* CH-BAR# E7115B#2003/35#5340* (3/73-DZ).

4 *Zur Diskussion über die Aktivitäten der FIS in der Schweiz vgl. DDS 1994, Dok. 56,* dodis.ch/69172*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2657.

5 *Für eine Einschätzung der politischen Lage und der möglichen Entwicklung in Szenarien vgl. die Notiz von Botschafter Ducrey vom 11. August 1994,* dodis.ch/69611.

um ihr erklärtes Ziel, nämlich die Machtergreifung und Einrichtung eines islamischen Staates, zu erreichen. Alle Mittel sind ihnen recht, dem Regime die noch verbleibende Unterstützung durch ausländische Staaten zu entziehen.

Überdenken der schweizerischen Präsenz in Algerien

Heute stellt sich nun angesichts der verschärften Sicherheitslage ernsthaft die Frage eines Abzuges des Personals unserer Botschaft. Kürzlich haben die Niederlande, Österreich, Schweden und die Delegation der EU-Kommission – früher bereits Dänemark – ihr Botschaftspersonal zurückgenommen, was faktisch einer Schliessung von deren Vertretungen gleichkommt. Auslöser der letzten diesbezüglichen Entscheide dürfte zum Teil die Ermordung von fünf französischen Botschaftsangehörigen bzw. Sicherheitspersonen gewesen sein, welche die Zahl der bis heute umgebrachten Ausländer auf rund 56 Personen steigen liess. Die algerischen Behörden sind weniger denn je in der Lage, den Schutz der eigenen oder der ausländischen Bevölkerung zu garantieren.

Die Gefährdung des schweizerischen Personals und der finanzielle Aufwand des aufgebauten schweizerischen Sicherheitsdispositivs lässt sich nur dann rechtfertigen, wenn dringende Gründe die weitere Präsenz unserer schweizerischen Vertretung in Algier unabdingbar machen.[6] Unser Botschafter[7] in Algerien sieht keine solchen Gründe und plädiert eher für eine temporäre Schliessung unserer Botschaft.

Argumente für und gegen einen Abzug des Personals unserer Botschaft in Algier

Argumente gegen einen Abzug

– Unsere Botschaft bildet eine wichtige Informationsquelle für die Entwicklung in Algerien und die Maghreb-Staaten. Entgegen den Möglichkeiten der Niederlande und Dänemarks, dank ihrer Mitgliedschaft bei der EU, oder der bereits assozierten Länder Schweden und Österreich, entzögen wir uns der Möglichkeit, die weitere politische Entwicklung in Algerien vor Ort zu beobachten und – soweit dies noch möglich – offen zu sein für Kontakte mit den massgebenden Kräften in Algerien, welche die nächste Zukunft Algeriens bestimmen werden.

– Die EU, bzw. Deutschland als Präsidialstaat, spricht sich gegen eine Schliessung der diplomatischen Vertretungen in Algerien aus. Übrigens entspricht die grundsätzliche Haltung der EU zu Algerien auch derjenigen der Schweiz (Interesse für die Stabilität im Mittelmeerraum).

– Obwohl die Entwicklungszusammenarbeit mit Algerien im Moment sehr klein ist und die Handelsbeziehungen (Ausfuhren nach Algerien 1991: SFr. 136 Mio / 1992: SFr. 125 Mio / 1993: SFr. 86 Mio / erste sechs Monate 1994: SFr. 34 Mio) wegen der politischen Verhältnisse Einbrüche erlitten haben (die Exporte nach Algerien sind seit Beginn des Jahres nicht mehr durch die ERG gedeckt[8]), ist gemäss BAWI eine minimale schweizerische Präsenz vor Ort nach wie vor wünschenswert.[9]

---

6 *Zum Sicherheitsdispositiv vgl. das BR-Prot. Nr. 107 vom 26. Januar 1994,* dodis.ch/67423.

7 *Blaise Schenk.*

8 *Vgl. dazu das Protokoll der Sitzung der Kommission für die Exportrisikogarantie vom 26. Oktober 1993,* CH-BAR#E9500.115-01#2010/250#123* (111-64).

9 *Für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Algerien vgl. die Notiz der stv. Chefin der Sektion Afrikanische Entwicklungsländer des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Andréa Schmid-Riemer, vom 22. November 1994,* dodis.ch/69634.

– Die Swissair-Geschäftsleitung hat gemäss Auskunft BAZL mit heutigem Datum beschlossen, bei einer allfälligen Schliessung der Botschaft die Flüge nach Algerien einzustellen.[10] Dies könnte das Gewicht unserer politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit Algerien zusätzlich vermindern.

– Die verbleibende Schweizerkolonie wäre bei einer Schliessung der Botschaft ohne konsularischen Schutz. Dieser ist am besten durch eine Vertretung in Algier gewährleistet; obwohl die meisten der Zurückgebliebenen trotz Warnung bis heute auf eigenes Risiko in Algerien geblieben sind oder bleiben mussten (von den 199 Personen sind 76 algerisch-schweizerische Doppelbürger), könnte man dem EDA den Vorwurf machen, diese restlichen Mitglieder der Kolonie bei Abzug des Personals unserer Vertretung ihrem Schicksal überlassen zu haben.

– Die Rolle der Schweiz für das Zustandekommen des Abkommens von Evian (1962) bildet die historische Grundlage für unsere guten Beziehungen mit Algerien.[11]

Argumente für einen Abzug des Personals

– Die Sicherheitslage hat sich wie gesagt in Algerien in den letzten Wochen entscheidend verschlechtert, und es bestehen keine Anzeichen, dass dieser Trend in nächster Zeit gebrochen würde, im Gegenteil, eine weitere Verschärfung und gar bürgerkriegsähnliche Zustände können nicht ausgeschlossen werden, sondern erscheinen sogar als wahrscheinlich.[12] Attentate gegen Ausländer dürften eher noch zunehmen und die Gefahr, dass erstmals auch Schweizer darunter sein werden, dürfte bei kleiner werdender Zahl der potentiellen Opfer infolge Abreise steigen.

– Aufgrund des Sicherheitsdispositivs, das kürzlich verstärkt worden ist, und nun acht Sicherheitsleute der Securitas und zwei gepanzerte Fahrzeuge umfasst, kann das weitere Verbleiben der auf vier reduzierten Anzahl unserer Beamten, die entweder in der Residenz oder in einem separaten Haus zusammenleben, verantwortet werden. Selbst ein gutes Dispositiv kann aber nicht garantieren, dass unseren Mitarbeitern auch in Zukunft nichts zustossen wird.

– Die Kosten für diesen Einsatz sind aber ausserordentlich hoch, von März bis Ende Juli kosteten allein die Sicherheitsmassnahmen für die Bewachung um die SFr. 750 000.–, nicht eingeschlossen das eigens notfallmässig für Algier beschaffte Sicherheitsfahrzeug für SFr. 200 000.– und die aufgrund der nötigen Personalrotation anfallenden Flug- und Reisespesen. Die Kosten wurden im Bundesratsantrag auf ca. 1,8 Mio SFr./Jahr budgetiert, angesichts der Verstärkung musste für 1995 dieser Kredit um SFr. 500 000.– erhöht werden.[13]

---

10 *Bereits im März 1994 hatte die Swissair beschlossen, die Anzahl Flüge nach Algerien zu reduzieren, vgl. das Dossier* CH-BAR#E8150B#2005/304#368* (14).

11 *Vgl. dazu DDS, Bd. 22, Dok. 77,* dodis.ch/10397, *sowie die Zusammenstellung* Abkommen von Evian und Kriegsende in Algerien (1962), dodis.ch/T1600.

12 *Vgl. dazu auch den Lagebericht des Strategischen Nachrichtendiensts des EMD vom 30. November 1994,* dodis.ch/69577.

13 *Antrag des EDA vom 14. Januar 1994 im BR-Prot. Nr. 107 vom 26. Januar 1994,* dodis.ch/67423. *Für das Kreditbegehren des EDA vgl. das BR-Prot. Nr. 222 vom 16. Februar 1994,* dodis.ch/67172.

Vertretung der schweizerischen Interessen bei Abzug des Personals

Unter Vorbehalt der algerischen Zustimmung könnte die Vertretung der schweizerischen Interessen in Algerien von Tunis aus gewährleistet werden, eine entsprechende Verstärkung unserer dortigen Botschaft wäre kurzfristig möglich.[14]

14 *Die schweizerische Botschaft in Tunis übernahm die konsularischen Aufgaben der schweizerischen Botschaft in Algier, vgl. die Notiz von André Brandel von der Politischen Abteilung II vom 3. September 1994,* dodis.ch/69601.

38

dodis.ch/67185

Referat des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, an der Botschafterkonferenz vom 23. August 1994[1]

INNENPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER AUSSENPOLITIK

Bern, 23. August 1994

Ich will versuchen, mit einigen Stichworten das Thema dieses heutigen Tages kurz einzuführen. Es geht um die Einordnung der Aussenpolitik in der Innenpolitik. Es geht letzten Endes – da diese Einordnung von grösster Bedeutung ist – um das Schicksal der Aussenpolitik selbst. Machen wir ein paar Grundbemerkungen, die notwendigerweise etwas weit in die Geschichte zurückgehen, denn meine erste Frage ist diese: Wieso bleibt die Aussenpolitik – oder wenigstens war dies bis vor wenigen Jahren so – ein Thema, welches die Schweizerinnen und Schweizer, die seit jeher die Welt durchzogen haben, ausserordentlich wenig interessiert?

Es gibt wenige Länder, wo seit Jahrhunderten die Auswanderung aus den verschiedensten Gründen stattfand, aus der anfänglichen militärischen zur Notauswanderung im letzten Jahrhundert, bis zur Etablierung unserer Betriebe in jeder Ecke der Welt und der heutigen Reiselust der Schweizerinnen und Schweizer. Wieso interessiert die Aussenpolitik die Schweizer, die so weltläufig sind, so wenig? Es ist ganz einfach eine Frage, die wir nicht ohne einen Blick in die Geschichte zurückzuwerfen, lösen können.

Ob in Marignano oder im 30-jährigen Krieg der Schweiz zum ersten Mal Gelegenheit gegeben wurde, festzustellen, welchen Vorteil es hat, von einem Krieg

1 CH-BAR#E2024B#2003/261#57* (a.133.41). *Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, hielt dieses Referat am Eröffnungstag der Botschafterkonferenz am 23. August 1994 im Nationalratssaal. Im Anschluss an das Referat widmete sich die Arbeitsgruppe I der Diskussion des eingeführten Themas. Für den Diskussionsbericht des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, vgl.* dodis.ch/67186. *Zur Botschafterkonferenz 1994 wurden zum ersten Mal auch Parlamentsmitglieder eingeladen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1174 vom 29. Juni 1994,* dodis.ch/67792. *Für weitere Dokumente zur Botschafterkonferenz vom 23. bis 26. August 1994 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2176.

Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, spricht am 23. August 1994 an der Botschafterkonferenz im Nationalratssaal. In der ersten Reihe die fünf Direktoren des EDA mit Staatssekretär Jakob Kellenberger in der Mitte, dodis.ch/70195 (CH-SNM LM-186237.2).

verschont zu werden und welche wesentliche Wohlstandsvermehrung eine Verschonung dieser Art mit sich bringt, lasse ich dahingestellt. Jedenfalls reicht diese Erfahrung sehr weit in die Geschichte zurück und schien sich in diesem Jahrhundert zu bestätigen, als unser Land aufgrund seiner isolierten Haltung von den Schrecken des 1. Weltkrieges und wohl auch von den Schrecken einer echten und tiefen inneren Zerreissprobe ferngehalten werden konnte, wie auch im 2. Weltkrieg von den Diktaturen, die das ganze Land umgaben. Ich stelle mir die Frage, was dann die positive Volksabstimmung von 1920 zum Völkerbund[2] bedeuten soll, wenn diese Fernhaltestrategie so weit zurückreicht? Auch die tiefsten Wurzeln haben offenbar nicht verhindert, dass das Schweizervolk im Jahre 1920, als die Hoffnung vorherrschte, dass sich die Greuel des 1. Weltkrieges nie mehr wiederholen würden, im Völkerbund einen Weg erkannte, um nicht noch einmal solchen Gefahren ausgesetzt zu sein. Es bedeutet also, dass trotz aller Verankerung, beim Volk die Möglichkeit der Diskussion besteht: Nur wurde dann der

2 *Der* Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund *wurde am 16. Mai 1920 mit einem Ja-Anteil von 56,3% und von 11,5 Ständen angenommen, vgl. BBl, 1920, III, S. 791–800. Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 1644 vom 18. Mai 1920, DDS, Bd. 7-II, Dok. 325,* dodis.ch/44536.

Völkerbund zu einer grossen Enttäuschung.[3] Die Friedenssicherheit von Locarno wandelte sich in wenigen Jahren zur Ouvertüre des neuen Weltkrieges und die Rettung in die integrale Neutralität[4] war gleichsam eine Absage, eine notwendige Absage, zum Akt der Solidarität von 1920.

Aber so oder so bin ich der Auffassung, dass diese Haltung der Isolierung tief in der Seele des Schweizers liegt, was nicht bedeutet, dass die Solidarität der traditionellen Art, wie wir sie pflegen, nicht gestattet wäre, aber von einem Mitmachen, von einem Mitspielen in internationalen Gremien, von der Übernahme von multinationaler Verantwortung in den stark gewachsenen internationalen Strukturen ist nicht die Rede. Ich komme zu einer 1. Betrachtung, die ich samt diesem geschichtlichen Rückblick Ihrer Bewertung überlassen werde.

Diese 1. Betrachtung beinhaltet folgendes: Die geschilderte Haltung liegt tief in der Seele des Schweizervolkes; als solche muss sie bewertet und geschätzt werden. Wir können nicht, was in dieser Seele gewachsen ist, in irgendeiner Form verurteilen. Es ist ein Erbe der Vergangenheit, ein Erbe von Generationen, die Verantwortung übernommen haben gegenüber diesem Land.

La 2ème considération concerne la démocratie directe que nous pratiquons dans ce pays. Presque toutes les fois où le peuple suisse ou les cantons ne suivent pas le Conseil fédéral ou le Parlement, on entend des voix disant qu'il faut remettre en discussion la démocratie directe, qu'il faut améliorer ses structures vieillottes, qu'il faut abolir le «Ständemehr», qu'il faut modifier cette démocratie directe qui n'est plus viable et qui n'est plus à même de conduire le pays vers le futur. Moi, je prétends que la démocratie directe représente une valeur fondamentale de notre pays, qu'elle est un élément essentiel de notre culture politique. Elle nous différencie dans cette culture politique de manière substantielle par rapport aux autres démocraties qui nous entourent. Elle signifie simplement qu'il existe en Suisse une troisième instance décisionnelle politique à part le Gouvernement et le Parlement, simplement un peuple qui prononce le dernier mot sur des questions importantes. Ce dernier ne se manifeste pas pour désavouer le Parlement. Si l'on n'acceptait pas qu'il y ait le peuple en dernière instance, nous n'aurions pas de démocratie directe. Comme le Gouvernement n'est pas désavoué par le Parlement lorsque le Parlement vote contrairement à ses propositions, ce qui est souvent le cas, de même le peuple ne désavoue pas le Parlement et le Gouvernement lorsqu'il vote en opposition. D'ailleurs, lorsqu'on affirme que la démocratie directe ne serait pas apte à faire face aux problèmes, je rappelle tout de même que cette démocratie directe a assuré à la Suisse des décennies de progrès et que, dans tous les secteurs auxquels nous nous confrontons avec l'étranger qui n'a pas de démocratie directe, on est au moins présentable et par comparaison, on tient le coup. Donc, la démocratie directe s'est aussi avérée apte à faire face aux défis du monde moderne. Et si l'on affirme de temps en temps que la démocratie directe retarde parfois les

3 *Die Völkerbundsversammlung tagte im April 1946 zum letzten Mal, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1657.

4 *Zur Konferenz von Locarno (1925) vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/T2623. *Zum Konzept der «integralen Neutralität» vgl. das* Mémorandum sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations *des Bundesrats vom 29. April 1938,* dodis.ch/53807. *Der Völkerbund entband die Schweiz durch Erklärung vom 14. Mai 1938 von der Pflicht, Handels- und Finanzsanktionen mitzutragen, vgl. das Protokoll der 101. Sitzung des Völkerbundsrats vom 14. Mai 1938,* dodis.ch/54174.

décisions, ce qui est vrai, nous ne pouvons pas nier que lorsqu'il y a la démocratie parlementaire pure et dure, on finit, très souvent, par construire et puis par défaire le prochain gouvernement de telle manière que le résultat final est tout à fait comparable. Comme je le disais, notre politique sociale, d'environnement et économique n'est pas moins valable, c'est le moins que je puisse dire, par rapport à celle qui a été développée dans des démocraties parlementaires.

Cette démocratie directe s'applique désormais intégralement aussi à la politique étrangère. Vous savez que là également, nous avons eu une évolution. Je l'ai dit auparavant, la politique étrangère se fit longtemps dans les tours d'ivoire les plus différentes. C'est seulement à partir des années 20 que l'on a introduit dans la Constitution un référendum en matière de politique étrangère vrai et propre qui a ensuite été modifié en 1977.[5] Ainsi, l'intérêt populaire pour la politique étrangère est un fait relativement récent par rapport à tous les autres secteurs de politique intérieure où la participation populaire remonte à bien des décennies. Et même si parfois certains sont tentés de dire que la démocratie directe s'applique mal à la politique étrangère, je tiens à affirmer que cette démocratie directe est maintenant ancrée dans la politique étrangère et qu'il est bien qu'il en soit ainsi. J'ajoute encore que si vous me demandiez de faire une prévision, à savoir si la Suisse entrera plus tôt dans l'Union européenne, par exemple, au lieu de devoir modifier les structures de sa démocratie directe, je serais alors très optimiste pour ce qui a trait à notre entrée dans l'Union européenne.[6]

La démocratie directe, 2ème constatation que je fais, se trouve ancrée dans l'âme du peuple suisse de la même manière que l'élément que j'ai indiqué auparavant. J'ai peut-être seulement une observation à faire à ce sujet qui va nous occuper fortement ces prochains temps: ce sont les effets que la démocratie directe appliquée à la politique étrangère peut avoir sur nos engagements internationaux. Je l'évoquais hier avec quelques-uns d'entre vous,[7] je le répète ici. Il n'y a pas de doute que lorsque, par un vote populaire, on peut à tout moment casser, si je puis dire ainsi, un engagement international courant, de graves problèmes se posent pour la crédibilité du partenaire suisse au niveau international. Dans les contacts fréquents que j'ai avec mes confrères européens, c'est surtout l'initiative populaire qui pose problème. J'entendais très souvent des évaluations de ce type: dans les négociations bilatérales, nous craignons qu'une fois que 5 ou 6 sujets spécifiques auront été réglés, le peuple suisse ne se décide, par référendum, de casser l'accord qui aura été fait dans l'intérêt de l'Union

5 *L'initiative populaire* «concernant la soumission de traités internationaux au référendum» *est acceptée en votation le 30 janvier 1921 avec 71,4% des voix et 20 cantons, cf. FF, 1921, I, pp. 433–435. En 1977, l'*Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux (contre-projet) *est accepté le 13 mars avec 61% des voix et 20,5 cantons, cf. FF, 1977, II, pp. 194–201. Cf. à ce propos aussi le* Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux *du 23 octobre 1974,* dodis.ch/69268, *ainsi que DDS, vol. 27, doc. 46,* dodis.ch/50063.

6 *Cf. à ce propos la compilation* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993), dodis.ch/T1955. *Sur la stratégie de négociation de la Suisse vis-à-vis de l'Union européenne pour les accords bilatéraux sectoriels, cf. DDS 1994, doc. 2,* dodis.ch/66191.

7 *Cf. le compte-rendu de la* Klausur interne sur l'intégration européenne *du 22 août 1994, tenue en marge de la conférence des Ambassadeurs,* dodis.ch/68435, *p. 3.*

européenne.[8] Cependant, nous savons que nous avons les moyens de nous protéger, par exemple par la mise en vigueur simultanée de tous les sujets arrivés à conclusion et ceci après échéance de tous les délais référendaires. Ce n'est donc pas tellement le référendum qui déroute, c'est le droit d'initiative qui, par définition, n'est pas sujet à des délais et qui peut donc soudainement, comme un éclair, intervenir sur un sujet déjà arrêté et à propos duquel la Suisse a assumé des engagements internationaux.[9] Je pense, et je le disais hier,[10] qu'il y a là un problème majeur à affronter et qui sera certainement aussi sujet de discussions ouvertes dans ce pays; sujet qui, probablement, ne demandera même pas de modifications constitutionnelles ou légales parce que, comme vous le savez, c'est plutôt la pratique du Conseil fédéral et du Parlement qui a toujours voulu que le droit intérieur prime sur le droit international avec la motivation qui a été celle de longues années et selon laquelle le droit international peut tout de même presque toujours être abandonné par une dénonciation de la part de la Suisse.[11] Il faudra donc reprendre le discours des relations entre le droit suisse et le droit international et c'est la seule entorse que je ferai aujourd'hui, entorse qui me paraît tout à fait logique et qu'il convient de soumettre à l'évaluation du peuple tout entier par la démocratie directe. À présent, j'aimerais passer à la 3ème et dernière réflexion.

Se le due summenzionate componenti essenziali del carattere svizzero hanno – come l'hanno – profondo valore, e se d'altronde siamo convinti – come lo siamo e l'abbiamo manifestato nel rapporto sulla politica estera[12] – della necessità di maggiore impegno della Svizzera in materia di collaborazione nelle diverse strutture internazionali, allora l'interrogativo obbligato è uno solo: come riuscire a rendere questa politica estera veramente accessibile, comprensibile, valutabile per l'opinione pubblica nazionale? Se le cause del nostro relativo isolamento risalgono a molti secoli fa e sono quindi profondamente ancorate negli animi, non possiamo pretendere di modificare questo atteggiamento nel giro di uno o due anni. Credo quindi sia nostro compito lavorare a lungo termine: l'invito che rivolgerei a tutti, (pertanto non solo al Consiglio federale o al Parlamento ma anche a Voi, care collaboratrici e cari collaboratori), è proprio quello di impostare il vostro lavoro a lungo termine. Quello che seminiamo oggi sarà raccolto domani anche se non possiamo ancora dire esattamente quando. Domani dipenderà dalle condizioni esterne ed interne del paese e dall'evoluzione dei suoi bisogni. Ma questo lavoro

8 *En décembre 1992, le référendum obligatoire sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE est rejeté par 16 cantons et par 50,3% des voix, cf. DDS 1992, doc. 58,* dodis.ch/60622, *et doc. 60,* dodis.ch/60956. *Ce refus place le Conseil fédéral dans une situation ambiguë en matière de politique étrangère, cf. la compilation* dodis.ch/C2217.

9 *Cette crainte est clairement exprimée par le Commissaire européen Hans van den Broek à la suite de l'acceptation en votation de l'initiative populaire* «pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit» *le 20 février 1994 avec 51,9% des voix et 16 cantons, cf. DDS 1994, doc. 19,* dodis.ch/64665. *Cf. aussi la compilation* Initiative des Alpes, dodis.ch/T2177.

10 *Cf.* dodis.ch/68435, *p. 3.*

11 *Après le lancement de l'initiative populaire* «pour une politique d'asile raisonnable» *des Démocrates suisses en 1992, le Conseil fédéral et le Parlement doivent se pencher sur la question de savoir comment traiter une initiative populaire qui violerait le droit international impératif, cf. DDS 1994, doc. 62,* dodis.ch/68029, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2584.

12 *Cf. il* Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta *del 29 novembre 1993,* dodis.ch/54677.

in profondità per modificare un atteggiamento di fondo più che rispettabile deve diventare il nostro compito prioritario dei prossimi anni. Per questo occorrono molta tenacia e pazienza, e anche la capacità di accettare il voto popolare che a volte può deludere, ma non può modificare la fede nei valori essenziali di questo paese; occorre trasmettere lentamente il fascino della politica estera all'opinione pubblica del nostro paese. Voi tutti, come me, sapete quanto possa essere affascinante la relazione con altri paesi, con altri popoli, a maggior ragione in quanto cittadini della Svizzera, per definizione crogiolo di diversi popoli. Occorre però anche ancorare la concezione secondo cui maggiore partecipazione – con pieni diritti lo sottolineo – significa anche rispondere all'interesse, vorrei dire quasi materiale oltre che naturale del nostro paese.

Permettetemi ora di sottoporre alla Vostra attenzione un ultimo spunto, di cui avremo occasione di riparlare nei prossimi giorni. C'è chi crede – e il panorama generale dell'informazione tende a confermare questa tesi – che vi siano dei trucchi mediatici, che permettono di «vendere» la politica estera come si trattasse di un detersivo o un'automobile. In altre parole, affidando all'agenzia di comunicazione giusta, capace, forte, il compito di fare passare presso il popolo il tema A o B, questa agenzia riuscirebbe a compiere il lavoro. Non nascondo che ci troviamo qui confrontati con un tema di fondo di tutte le nostre democrazie: non nego che ci sia qualche aspetto di verità in questa tesi, ma se noi non riusciremo ad usare non trucchi e tecniche ma argomenti, sostanza e valori per fare accettare la nostra politica estera, questa non lo sarà mai o se passerà, passerà come qualche cosa di superficiale, di circostanziale. Condivido pienamente quanto ha detto la presidente del Consiglio nazionale su questi aspetti di demagogia che sembrano influenzare ampiamente la nostra realtà politica.[13] Credo che il nostro compito sia quello di concentrarsi sull'argomento, che può essere razionale ma anche emotivo, per convincere le coscienze di ogni concittadina e concittadino, perché solo così si giustifica a fondo la nostra democrazia diretta. Ed ecco quindi lo sforzo che dobbiamo fare, e permettete di dirlo, che dobbiamo fare tutti insieme. Alle mie collaboratrici ed ai miei collaboratori del corpo diplomatico non mancherò di dire in questi giorni che sono chiamati anche loro a questo compito di lungo respiro che ci attende, che è difficile ma nello stesso tempo affascinante. Quello di un dialogo costante con il popolo che è la forma più vera di democrazia. Il mio appello è rivolto pertanto alle Ambasciatrici e agli Ambasciatori: cercheremo di creare le condizioni per questo loro impegno supplementare. Il signor Egle che dirige il settore dell'informazione nel nostro dipartimento è stato incaricato di presentare dei progetti[14] affinché nel corso del prossimo futuro, senza fretta – perché ripeto, non dobbiamo lasciarci prendere dall'ansia, giacché lavoriamo per il futuro – siano create le condizioni per permetterVi, signore Ambasciatrici e signori Ambasciatori, di essere presenti più di quanto sia stato il caso finora nel dialogo con l'opinione pubblica nazionale, attraverso le Vostre conoscenze e la Vostra valutazione dei problemi. Questi erano in sintesi gli spunti introduttivi ad un tema che, come avrete capito, è di fondamentale importanza per la nostra politica estera.

---

13 *Cf. il discorso di benvenuto della Presidente del Consiglio nazionale, Gret Haller, alla Conferenza degli Ambasciatori del 23 agosto 1994,* dodis.ch/67184.

14 *Cf. il rapporto del gruppo di lavoro interno del DFAE del 2 novembre 1994,* dodis.ch/69190.

39

dodis.ch/67508

Note de discussion du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral[1]

LE POINT SUR LES NÉGOCIATIONS SECTORIELLES SUISSE–UE[2]

Berne, 23 août 1994

Cette note a pour objectif d'inviter le Conseil fédéral à mesurer le chemin parcouru dans le processus bilatéral sectoriel et à convenir de la ligne à suivre. Elle a pour contenu:

1. le rappel des positions de départ suisse et communautaire
2. la mise en perspective des problèmes liés à certains mandats de négociation (transport, recherche, libre circulation des personnes, agriculture)
3. l'esquisse du déroulement possible des négociations, particulièrement de leur première phase
4. l'orientation à donner au processus bilatéral sectoriel.

1. Approches suisse et communautaire

Dans sa stratégie d'ensemble pour les négociations sectorielles Suisse-UE adoptée le 2 février 1994[3] et confirmée le 24 mai dernier,[4] le Conseil fédéral a conclu qu'il fallait ouvrir des négociations avec l'UE dans des domaines aussi étendus et nombreux que possible, afin de ne pas sacrifier des intérêts jugés prioritaires pour le pays à l'issue d'une large consultation. Ces domaines sont:

relevant de l'accord de libre-échange Suisse–CE[5]

– règles d'origine

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#17296*. *Cette note de discussion du DFAE et du DFEP du 23 août 1994 est rédigée sous la responsabilité du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, qui préside seul le Comité interdépartemental pour l'intégration européenne depuis le 2 février 1994, cf. le communiqué de presse annexé au PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072. *La note est signée par les Chefs du DFAE et du DFEP, les Conseiller fédéraux Flavio Cotti et Jean-Pascal Delamuraz, et soumise au Conseil fédéral pour sa 26ème séance du 31 août 1994, lors de laquelle le Conseil fédéral débat de la position à adopter pour les négociations bilatérales, cf. le procès-verbal de discussion* dodis.ch/67656. *La note de discussion est accompagnée de six mandats de négociation adoptés par le Conseil fédéral et sept mandats indicatifs de la Commission européenne, cf. le facsimilé* dodis.ch/67508.

2 *Sur le* Début des négociations bilatérales, *cf. la compilation* dodis.ch/T2239.

3 *Cf. DDS 1994, doc. 2,* dodis.ch/66191, *ainsi que le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072.

4 *Cf. le procès-verbal de discussion de la 3ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 24 mai 1994,* dodis.ch/67772, *ainsi que le PVCF N° 904 du 24 mai 1994,* dodis.ch/67313.

5 *Pour l'*Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne *du 22 juillet 1972, cf. RO, 1972, pp. 3169–3380. Cf. également DDS, vol. 25, doc. 160,* dodis.ch/35778, *et doc. 182,* dodis.ch/35776, *ainsi que la compilation* dodis.ch/T2064. *Sur les possibilités de développement de l'accord de libre-échange au sein du Comité mixte, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 27 mai 1994,* dodis.ch/64651.

- perfectionnement passif des textiles (TPPT)
- produits agricoles transformés
- obstacles techniques au commerce (TBT)
- marchés publics (en relation avec le GATT)
- responsabilité du fait des produits
- règles vétérinaires
- règles phytosanitaires
- propriété intellectuelle (notamment protection des indications géographiques et des appellations d'origine);

hors accord de libre-échange Suisse–CE
- transport aérien
- transport routier
- programme audiovisuel MEDIA
- statistique
- recherche/formation
- Agence européenne de l'environnement.

L'UE, aux termes de conclusions adoptées les 8 et 9 novembre 1993[6] et réitérées les 16 et 17 mai derniers,[7] entend commencer par négocier deux domaines qu'elle juge pour sa part prioritaires, soit
- la libre circulation des personnes
- l'accès au marché pour les produits agricoles,

ainsi que
- la recherche
- les obstacles techniques aux échanges
- l'accès aux marchés publics.

L'UE a également fait savoir qu'elle souhaiterait négocier, le moment venu,
- l'entraide administrative en matière douanière[8]
- la surveillance bancaire sur une base consolidée.[9]

L'UE est enfin convenue qu'un «parallélisme approprié» serait observé à propos de ces négociations, ce qui signifie à ses yeux que leur ouverture, leur déroulement et leur conclusion devraient s'effectuer en étroite corrélation, tandis que les accords en découlant devraient entrer en vigueur de façon interdépendante.[10] Néanmoins, l'UE n'a pas exclu une approche plus pragmatique pour la négocia-

6 *Cf. le communiqué du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 9 novembre 1993,* dodis.ch/64952*, ainsi que DDS 1993, doc. 57,* dodis.ch/65349.

7 *Cf. la note d'information du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral du 18 mai 1994,* dodis.ch/67857.

8 *Cet aspect est déjà discuté au sein du Comité mixte, notamment lors de la séance du 4 mai 1994, cf. l'annexe 2* Hintergrundinformationen zu den voraussichtlichen Petita, dodis.ch/67273.

9 *Cf. DDS 1994, doc. 40,* dodis.ch/68418.

10 *La position de l'UE change progressivement à ce sujet, cf. la notice du Secrétaire d'État Kellenberger du 13 mai 1994,* dodis.ch/68306*, puis la note d'information du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral du 18 mai 1994,* dodis.ch/67857.

tion de certains accords techniques, sans signification politique majeure, tels ceux relatifs à la statistique, à une participation à l'Agence européenne de l'environnement, à certains programmes de formation, etc.[11]

À l'exception de celle sur les règles d'origine, achevée fin 1993,[12] aucune négociation n'a encore été ouverte et le risque existe qu'il en demeurera ainsi les mois à venir. Ce, pour plusieurs raisons. D'abord, du fait que l'UE attend une clarification de la Suisse sur la mise en œuvre non discriminatoire du nouvel article constitutionnel résultant de l'initiative des Alpes (degré d'obligation du transfert de la route au rail, modalités et coût de ce transfert).[13] Ensuite, parce qu'elle entend assurer au préalable la réalisation de l'actuel élargissement (référendums en Finlande, en Suède et en Norvège).[14] Dans la mesure, également, où après avoir pris acte du refus du peuple et des cantons suisses, le 12 juin dernier, d'autoriser la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, l'UE voudrait être fixée sur l'attitude de principe qu'adoptera le Conseil fédéral face à la négociation sur la libre circulation des personnes.[15] Enfin, motif pris du prix que l'UE attache au «parallélisme approprié».

Les négociations tardant à s'ouvrir, la question se pose parfois de savoir s'il ne faudrait pas changer de stratégie et fixer des priorités dans les domaines à négocier pour simplifier et stimuler le processus bilatéral sectoriel.

Différents critères permettraient d'opérer pareil choix:

– critère économique: l'on pourrait favoriser, outre le transport aérien, les dossiers liés à l'accord de libre-échange Suisse–CE de 1972, à savoir les textiles, les produits agricoles transformés, la responsabilité du fait des produits, les règles vétérinaires et phytosanitaires, de même que la propriété intellectuelle

– critère politique: les domaines à privilégier seraient les transports aérien et routier, la participation aux programmes audio-visuels (MEDIA) et l'entrée dans l'Agence européenne de l'environnement

– critère institutionnel: l'on pourrait éliminer les matières délicates, en évitant de négocier, par exemple, les transports et en privilégiant les domaines de coopération, par exemple, la statistique et l'éducation

– critère de l'intérêt largement prépondérant de la Suisse, par opposition à un intérêt mutuel pour la Suisse et l'UE: il conviendrait de retenir le transport aérien et les textiles.

---

11 *Sur la négociation relative à la statistique, cf. la compilation* dodis.ch/C2602. *Sur l'adhésion de la Suisse à l'Agence européenne de l'environnement, cf. le PVCF Nº 1607 du 19 septembre 1994,* dodis.ch/67444. *Sur l'ouverture des négociations en matière de recherche et de formation, cf. le PVCF Nº 451 du 7 mars 1994,* dodis.ch/65234.

12 *Cf. le PVCF Nº 2351 du 13 décembre 1993,* dodis.ch/64050.

13 *Cf. à ce sujet DDS 1994, doc. 19,* dodis.ch/64665, *ainsi que la compilation* Initiative des Alpes, dodis.ch/T2177.

14 *À propos du résultat des référendums des quatre pays candidats à l'adhésion à l'UE en 1994: Autriche, Finlande, Norvège et Suède, cf. la compilation* dodis.ch/C2626. *Sur le* Quatrième élargissement de la CE: Autriche, Finlande, Suède (1995), *cf. la compilation* dodis.ch/T1878.

15 *Le 12 juin 1994 l'*Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale *est rejeté par 23 cantons malgré 52,8% de voix en faveur, cf. FF, 1994, III, pp. 1232–1235. À propos de la votation du 12 juin 1994, cf. DDS 1994, doc. 28,* dodis.ch/67773. *Pour le mandat suisse concernant les négociations sur la libre circulation des personnes, cf. DDS 1994, doc. 58,* dodis.ch/67689.

À la réflexion toutefois, nous sommes d'avis qu'il serait inopportun, voire risqué, de fixer à ce stade des priorités. En effet:

– les critères envisageables entraîneraient chacun des sacrifices difficiles à faire admettre, pour des motifs d'équité, aux milieux concernés; sans compter que certains de nos opérateurs économiques (banques, assurances) s'étonnent que leurs intérêts, annoncés entretemps, n'aient pas été élevés à un rang prioritaire dans ce processus bilatéral sectoriel[16]

– vu le rapport des forces en présence, la Suisse, demanderesse pour la plupart des domaines, ne serait pas en mesure d'imposer à l'UE les matières qu'elle entend négocier; à cet égard, la sélection retenue par l'UE pour commencer (personnes, recherche, accès au marché pour les produits agricoles, obstacles techniques aux échanges et marchés publics) paraît un passage obligé

– en fixant des priorités, la Suisse inciterait l'UE, une fois ces domaines négociés, à se désintéresser des dossiers restant ou nouveaux, en raison précisément de leur caractère apparemment secondaire.

Cela dit, il est évident que certaines demandes, tant aux yeux de la Suisse qu'à ceux de l'UE, sont plus importantes que d'autres. Ont un caractère prioritaire de par leur substance, pour la Suisse

– les transports
– la recherche
– les obstacles techniques au commerce
– les achats publics
– les textiles

et pour l'UE

– la libre circulation des personnes
– l'accès au marché pour les produits agricoles.

Si nous optons pour le maintien de notre stratégie d'ensemble, nous jugeons en revanche indispensable que les domaines des transports, aérien en particulier, et des textiles occupent une place de première importance dans le processus négociatoire.[17] Nous avons sensibilisé l'UE sur la question des transports; elle en est d'autant plus consciente qu'elle s'est engagée, aux termes de l'accord transit, à négocier ce domaine.[18]

Enfin, en marge du processus bilatéral sectoriel Suisse–UE, nous relevons qu'il conviendra d'assurer, à la suite de l'adhésion de nos partenaires de l'AELE à l'UE, le maintien du degré existant dans l'AELE de libéralisation avec l'UE. Le moment venu, nous saisirons le Conseil fédéral d'un mandat de négociation à ce sujet.[19]

2. Réflexions sur les mandats de négociation

Côté Suisse, six mandats ont été adoptés par le Conseil fédéral: transport routier, transport aérien, statistique, MEDIA, marchés publics et recherche (voir, pour le résumé de leurs contenus respectifs, les annexes 1 à 6).[20]

---

16 *À propos de la définition des intérêts prioritaires du secteur financier suisse vis-à-vis de l'UE, cf. notamment DDS 1994, doc. 40,* dodis.ch/68418*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C2505.

17 *Pour les négociations exploratoires sur les transports aériens, cf.* dodis.ch/68457*, et sur les textiles, cf.* dodis.ch/69444.

18 *Cf. la note d'information du DFTCE au Conseil fédéral du 23 avril 1993,* dodis.ch/65551.

19 *Cf. le PVCF Nº 2217 du 12 décembre 1994,* dodis.ch/67687.

20 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/67508.

Côté UE, aucun mandat n'a encore été formellement adopté. La Commission a cependant préparé sept projets de mandats de négociation: transport (routier et aérien), libre circulation des personnes, recherche, accès au marché pour les produits agricoles, obstacles techniques au commerce, marchés publics, MEDIA (voir, pour le résumé de leurs contenus respectifs, les annexes 7 à 13).[21]

Considérant au reste que l'état de préparation des négociations de part et d'autre est connu du Conseil fédéral (voir le tableau récapitulatif à l'annexe 14),[22] nous nous attacherons ici à dégager les principaux problèmes que certains mandats de négociation soulèvent.

a) Transport (routier et aérien)[23]

Il s'agit pour la Suisse de négocier l'accès au marché unique pour ses transporteurs, aériens surtout, sur une base de réciprocité. Vu l'importance de cet accès pour l'avenir de Swissair, cette négociation est probablement celle où notre intérêt politique et économique est le plus manifeste, ce que l'UE n'ignore pas.[24]

L'avancement du dossier transport est toutefois provisoirement suspendu, car l'UE subordonne l'adoption de ses mandats à la clarification, susmentionnée, de la mise en œuvre non discriminatoire du nouvel article constitutionnel issu de l'initiative des Alpes.[25]

En outre, «parallélisme approprié» oblige, l'UE fait un lien entre l'avancement de ce dossier et la progression du reste du processus bilatéral sectoriel.[26]

À noter qu'une fois les négociations sur le transport ouvertes, la délégation suisse aura, outre les questions de substance, pour problème principal d'obtenir des accords consacrant un certain équilibre institutionnel (question entre autres des juges étrangers).

b) Recherche[27]

L'objectif consiste à négocier la participation de la Suisse au 4ème programme-cadre de recherche de l'UE (1995–1998).[28]

La difficulté majeure réside dans le calendrier: pour pouvoir bénéficier sur pied d'égalité avec les États membres de l'UE des appels d'offre prévus par le programme

21 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/67508.

22 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/67508.

23 *Cf. également la compilation* Bilatérales I: Transports terrestres et aériens, dodis.ch/T1704.

24 *Sur l'importance pour Swissair d'avoir accès au marché européen, cf. DDS 1993, doc. 37,* dodis.ch/64025*, ainsi que la note d'information du DFTCE au Conseil fédéral du 16 juin 1994,* dodis.ch/67228.

25 *Sur le lien entre l'initiative des Alpes et les négociations bilatérales, cf. DDS 1994, doc. 51,* dodis.ch/68436.

26 *Cf. à ce propos la visite du Commissaire européen Hans van den Broek à Berne du 22 avril 1994, DDS 1994, doc. 19,* dodis.ch/64665.

27 *Cf. DDS 1993, doc. 18,* dodis.ch/65115*, ainsi que la compilation* Bilatérales I: Recherche, dodis.ch/T2530.

28 *Cf. le* Message complémentaire concernant la prorogation de l'arrêté fédéral relatif à la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité et au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche et de formation de l'Union européenne pour la période 1996–2000 (Message complémentaire concernant les programmes scientifiques de l'UE) *du 24 mai 1994,* dodis.ch/64746.

en faveur des entreprises et des instituts de recherche nationaux qui seront lancés en décembre prochain, l'accord sur la recherche devrait être conclu encore au début de cet automne.[29] Or l'UE, pour les raisons indiquées (clarification attendue suite à l'initiative des Alpes, élargissement en cours, «parallélisme approprié»), n'a pas encore adopté son mandat.

À signaler que lorsque la négociation sera ouverte, notre délégation sera confrontée avant tout à la question de la représentation suisse dans les organes décisionnels et de gestion de la recherche communautaire (comitologie).[30]

c) Libre circulation des personnes[31]

Bien que l'UE n'ait pas adopté formellement un mandat, la Commission a préparé un projet – qui devrait être repris par le Conseil Affaires générales sans subir de changements majeurs – prévoyant d'instituer une libre circulation des personnes entre la Suisse et les États membres de l'UE équivalente à celle arrêtée dans l'accord EEE,[32] sans pour autant retenir les prescriptions de politique sociale (voir annexe 8).[33] Il s'agit donc de la libre circulation des travailleurs salariés et indépendants, du droit d'établissement, de la reconnaissance mutuelle des diplômes, de la coordination de la sécurité sociale, ainsi que du droit de résidence des étudiants, retraités et autres personnes non actives. À cela pourraient s'ajouter les programmes d'éducation, de formation et de jeunesse.

La Suisse n'est pas demanderesse mais doit considérer cette négociation comme incontournable, motif pris de la valeur politique et symbolique que l'UE lui attache.[34] Nous sommes dès lors tenus d'élaborer un mandat de négociation prenant en compte à la fois l'attente communautaire et les sensibilités sur le plan intérieur (craintes d'un dumping social, d'une prétendue «importation du chômage», d'un affaiblissement des assurances sociales).[35] Trois approches pour nos négociateurs semblent envisageables:

Variante 1

Mandat large: entrer en matière sur tous les éléments liés à la libre circulation des personnes (solution accord EEE), comme le souhaite l'UE.

Appréciation: risque pour le Conseil fédéral de ne pas être suivi par le peuple, et éventuellement les cantons, une fois ceux-ci appelés à se prononcer sur l'accord. Vu les liens que l'UE risque d'établir entre les différents accords sectoriels («parallélisme approprié»), un non suisse à cet accord peut signifier l'échec de toute l'opération des négociations sectorielles.

---

29 *Cf. le procès-verbal de discussion de la 3ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 24 mai 1994,* dodis.ch/67772.

30 *Sur la comitologie, cf. la notice du Chef de l'État-major du Groupement de la science et de la recherche du DFI, Timotheus Guldimann, du 19 juillet 1994,* dodis.ch/68886.

31 *Cf. également la compilation* Bilatérales I: Libre criculation des personnes, dodis.ch/T2459.

32 *Pour la discussion sur la libre circulation des personnes dans le cadre de l'EEE, cf. la compilation* dodis.ch/C1800.

33 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/67508.

34 *Cf. le PVCF Nº 566 du 23 mars 1994,* dodis.ch/67760.

35 *Cf. DDS 1994, doc. 57,* dodis.ch/67777.

Variante 2

Mandat limité: entrer en matière sur un paquet de moindre importance, comprenant par exemple le statut des saisonniers, le séjour de courte durée, le statut des frontaliers, la reconnaissance des diplômes et l'assurance maladie.

Appréciation: risque de créer dans l'UE l'impression d'un exercice de «pick and choose» et, par là, de la rendre réticente à poursuivre le processus bilatéral sectoriel. L'UE pourrait nous offrir, comme réponse, des solutions en dessous du niveau EEE dans des secteurs où nous sommes demandeurs.

Variante 3

Mandat pondéré: entrer en matière sur les éléments souhaités par l'UE (solution EEE), dans la perspective de l'adhésion en tant que but final de notre politique d'intégration; ménager les sensibilités intérieures, en prévoyant la mise en œuvre par étapes de l'accord, avec de longs délais transitoires et de substantielles clauses de sauvegarde; obtenir en contrepartie – ainsi que la présidence allemande, notamment, l'a laissé entrevoir avec faveur – l'élargissement de la négociation aux aspects sécuritaires (participation à EUROPOL, aux conventions relevant du IIIème pilier de Maastricht, etc).

Appréciation: risque de s'engager dans une négociation lente et compliquée, et, en raison du «parallélisme approprié», de retarder l'entrée en vigueur d'autres accords.

La variante choisie[36] revêtira une grande signification non seulement pour l'ouverture des négociations, mais également pour l'évolution de tout le processus bilatéral sectoriel. Le Conseil fédéral sera donc prochainement saisi d'une proposition de mandat à ce sujet et aura l'occasion de trancher la question.[37]

Parallèlement et quelle que soit la variante retenue, nous devons prévoir sur le plan intérieur un effort d'information considérable pour dédramatiser les implications de cette liberté.

d) Accès au marché pour les produits agricoles[38]

L'intention de l'UE est d'améliorer l'accès à notre marché pour certains de ses produits agricoles, étant entendu qu'en contrepartie, certains de nos produits agricoles auraient accès au marché unique.

Pour la partie suisse, ce dossier est à traiter avec prudence. En effet, il s'avère non seulement délicat en lui-même parce que susceptible d'inquiéter nos milieux agricoles, mais aussi de nature à créer un réflexe de méfiance envers toute action étatique en la matière.[39] Donc en particulier à propos de l'accord du cycle de l'Uruguay (GATT), contenant un volet agricole, que la Suisse se propose de ratifier l'année prochaine.[40]

---

36 *Lors de la 26ème séance du Conseil fédéral du 31 août 1994, le Conseiller fédéral Delamuraz* «constate qu'à propos de la libre circulation des personnes, le Conseil se prononce pour la variante moyenne»*, cf. le procès-verbal de discussion du 5 septembre 1994,* dodis.ch/67656*, p. 9.*

37 *Pour le mandat de négociation adopté par le Conseil fédéral le 12 décembre 1994, cf. DDS 1994, doc. 58,* dodis.ch/67689*.*

38 *Cf. également la compilation* Bilatérales I: Agriculture*,* dodis.ch/T2531*.*

39 *Pour la position de l'Union suisse des paysans concernant les négociations bilatérales dans le domaine de l'agriculture, cf.* dodis.ch/68363*.*

40 *Sur le lien entre la négociation agricole européenne et celle du GATT, cf. le procès-verbal de discussion de la 26ème séance du Conseil fédéral du 31 août 1994,* dodis.ch/67656*.*

Aussi, seule une entrée en matière accompagnée d'une information bien préparée pourrait-elle être, le moment venu, envisageable. À noter ici qu'avec la tarification massive introduite par la Suisse au titre du cycle de l'Uruguay, l'élimination des droits de douane sur certains produits agricoles d'origine communautaire exclurait de fait l'importation de produits similaires provenant de l'espace extra-européen. Or, cette situation est susceptible de nous créer des problèmes sérieux, notamment avec les États-Unis, le Canada et l'Australie.

Quant aux produits agricoles transformés, nous cherchons à leur trouver une solution dans le cadre du Comité mixte de l'accord de libre-échange de 1972 (modification du Protocole II), au même titre que les règles d'origine.[41]Dans l'hypothèse où cette voie n'aboutirait pas, toutefois, il conviendrait alors de coupler l'entrée en matière de la négociation sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles avec l'entrée en matière de la négociation sur les produits agricoles transformés.[42]

3. Esquisse du déroulement possible des négociations

Pour Bruxelles, la première phase devrait donc comprendre les cinq domaines qu'elle a retenus (personnes, recherche, accès au marché pour les produits agricoles, obstacles techniques au commerce et marchés publics). Nous voulons également inclure les transports. Dans cette perspective, le calendrier serait:

26 septembre 1994: examen par le Conseil Transports de la clarification suisse sur la mise en œuvre de l'initiative des Alpes[43]

4–5 octobre 1994 au plus tôt: si la clarification est jugée acceptable, adoption par le Conseil Affaires générales des mandats de négociation sur la libre circulation des personnes, la recherche, l'accès au marché pour les produits agricoles, de même que sur les obstacles techniques aux échanges et les marchés publics[44]

21 novembre 1994 au plus tôt: là encore, si la clarification est considérée comme satisfaisante, adoption par le Conseil Transports des mandats sur les transports routier et aérien[45]

fin 1994/début 1995: ouverture plus ou moins parallèle des négociations.[46]

---

41 *Cf. à ce propos la notice du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 16 mars 1994,* dodis.ch/68229*, ainsi que la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 27 mai 1994,* dodis.ch/64651*. Pour le Memorandum du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP sur les produits agricoles transformés du 25 novembre 1993, cf.* CH-BAR#E7113A#2001/192#2529* (777.460).

42 *Pour le mandat de négociation adopté par le Conseil fédéral, cf. le PVCF Nº 2218 du 12 décembre 1994,* dodis.ch/67688*.*

43 *Cf. la note d'information du DFTCE au Conseil fédéral du 28 septembre 1994,* dodis.ch/67308*.*

44 *Le Conseil Affaires générales adopte cinq mandats et une déclaration de négociation lors de sa séance du 31 octobre 1994, cf. la notice du Secrétaire d'État Kellenberger du 31 octobre 1994,* dodis.ch/68120*.*

45 *Fin 1994, la Commission européenne n'a pas encore obtenu les deux mandats de négociation sur les transports routiers et aériens de la part du Conseil des ministres des transports, cf. la notice du Secrétaire d'État Kellenberger du 12 décembre 1994,* dodis.ch/68604*.*

46 *L'ouverture formelle des négociations a lieu le 12 décembre 1994 à Bruxelles lors d'une rencontre entre le Secrétaire d'État Kellenberger et le Chef de la Direction B de la Direction générale IA de la Commission européenne, Pablo Benavides, cf.* dodis.ch/68604*. Pour le calendrier prévisionnel proposé par la Suisse, cf. le télex du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 19 décembre 1994,* dodis.ch/68630*, annexe.*

Pour Berne, en revanche, il conviendrait d'une part de prendre en considération les pressions exercées sur le plan intérieur pour que le processus bilatéral sectoriel progresse, d'autre part de répondre à la nécessité de pouvoir participer d'emblée aux appels d'offre en matière de recherche. Il semblerait dès lors opportun d'insister auprès de l'UE pour qu'elle fasse montre de pragmatisme dans l'interprétation du «parallélisme approprié» et de lui proposer le déroulement suivant:

1ère phase, en septembre 1994: ouverture des négociations dans les domaines à notre avis équilibrés et politiquement peu sensibles que sont, par exemple
– recherche
– obstacles techniques au commerce[47]
auxquels s'ajouterait, dans le cadre du GATT, le dossier plus délicat des
– marchés publics[48]

2ème phase, à la fin de l'automne 1994: ouverture des négociations dans les domaines où les intérêts sont moins partagés et politiquement plus sensibles, par exemple
– transports aérien et routier
– textiles
– libre circulation des personnes

3ème phase, début 1995: ouverture échelonnée des négociations dans les autres domaines, en veillant à procéder de manière équilibrée, par exemple
– MEDIA (intérêt partagé, Suisse demanderesse)
– statistique (intérêt partagé, Suisse demanderesse)
– Agence européenne de l'environnement (intérêt partagé, Suisse demanderesse)

– accès au marché pour les produits agricoles (intérêt communautaire), couplé avec le dossier des produits agricoles transformés si celui-ci ne trouvait pas sa solution dans le cadre du Comité mixte
– règles vétérinaires et phytosanitaires (intérêt suisse, Suisse demanderesse)
– surveillance bancaire sur une base consolidée (intérêt communautaire). La Suisse vise à négocier, dans ce même contexte, un traitement prudentiel pour les succursales suisses dans l'UE identique à celui des succursales communautaires (intérêt suisse)

– entraide douanière (intérêt communautaire)
– propriété intellectuelle (intérêt partagé, Suisse demanderesse)
– responsabilité du fait des produits (intérêt partagé, Suisse demanderesse).
Pour une estimation des intérêts en présence, voir le tableau récapitulatif à l'annexe 15.[49]

47 *Cf. à ce sujet la compilation* dodis.ch/T1579.
48 *Cf. à ce sujet la compilation* dodis.ch/T2532.
49 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/67508.

4. Orientation à donner au processus bilatéral sectoriel

Au vu de ce qui précède et pour résumer, nous conclurons qu'il serait dans l'intérêt de la Confédération de procéder comme suit:

– maintenir notre *stratégie d'ensemble* du 2 février dernier en veillant à ce que les dossiers des transports, aérien en particulier, et des textiles occupent une place de première importance dans le processus négociatoire

– travailler l'UE et ses États membres en vue d'une *interprétation pragmatique du «parallélisme approprié»*, autorisant notamment un décalage dans l'ouverture des négociations et dans l'entrée en vigueur provisoire des accords pour lesquels l'intérêt mutuel est indiscutable et la portée politique secondaire

– concernant les *transports*, apporter la clarification souhaitée sur la mise en œuvre de l'initiative des Alpes avant la séance du Conseil Transports du 26 septembre prochain[50]

– s'agissant de la *recherche*, conclure la négociation à temps pour pouvoir participer aux appels d'offre émanant du 4ème programme-cadre de l'UE sur la recherche[51]

– pour ce qui touche la *libre circulation des personnes*, arrêter une position claire pour l'entrée en matière (mandat soit large, soit limité, soit pondéré) et subordonner l'ouverture de la négociation à l'ouverture de la négociation sur les transports[52]

– au sujet de l'accès au marché pour les *produits agricoles*, entrer en matière le plus tard possible en veillant à ne pas compromettre la ratification par la Suisse de l'accord du cycle de l'Uruguay (GATT) et, au besoin, en couplant la négociation avec celle sur les produits agricoles transformés

– tenter d'obtenir une *première phase de négociations* en septembre prochain dans les domaines de la recherche, des obstacles techniques au commerce et des marchés publics

– continuer d'associer étroitement à nos réflexions et à la préparation des mandats les *Commissions* de politique extérieure, les représentants des *cantons* et les *opérateurs économiques*

– accentuer nos efforts en matière d'*information* du public, en particulier pour les négociations sur la libre circulation des personnes et sur l'accès au marché pour les produits agricoles

– procéder, fin 1994 vraisemblablement, au terme de l'élargissement de l'UE à nos partenaires de l'AELE, à la *première appréciation de notre politique actuelle d'intégration* annoncée dans le rapport du 29 novembre 1993 sur la politique ex-

---

50 *Sur les explications concernant la mise en œuvre de l'initative et les appréciations de Bruxelles, cf. le télex du Chef de la Mission suisse auprès de l'UE à Bruxelles, l'Ambassadeur Alexis Lautenberg, au Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 16 septembre 1994,* dodis.ch/68448. *Cf. aussi DDS 1994, doc. 51,* dodis.ch/68436.

51 *Cf. la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 30 août 1994,* dodis.ch/68500. *Lors de la 26ème séance du Conseil fédéral du 31 août 1994, la Conseillère fédéral Ruth Dreifuss* «annonce sa décision de se rendre à Bruxelles le 11 octobre prochain pour discuter de l'accord sur la recherche», *cf. le procès-verbal de discussion du 5 septembre 1994,* dodis.ch/67656, *p. 8. Cf. aussi la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 18 octobre 1994, cf.* dodis.ch/67805.

52 *Pour l'adoption du mandat suisse sur la libre circulation des personnes, cf. DDS 1994, doc. 58,* dodis.ch/67689.

térieure de la Suisse dans les années 90.[53] Cette appréciation sera destinée à tirer, le cas échéant sur la base des mandats de négociation et des pourparlers exploratoires, le bilan intermédiaire du processus bilatéral sectoriel, à prendre position sur les initiatives populaires en la matière et à déterminer les étapes suivantes.[54]

53 *Cf.* dodis.ch/54677.

54 *Le Conseil fédéral publie le 29 mars 1995 un* Rapport intermédiaire sur la politique d'intégration européenne de la Suisse, *cf.* dodis.ch/69306.

40

dodis.ch/68418

Séance interdépartementale avec l'Association suisse des banquiers du 20 septembre 1994[1]

ACCORD BILATÉRAL AVEC L'ALLEMAGNE • POURPARLERS AVEC L'UE SUR LA SURVEILLANCE CONSOLIDÉE • NÉGOCIATIONS GATS SUR LES SERVICES FINANCIERS

Confidentiel Berne, 28 septembre 1994

Organisée à la demande des banques, une réunion de travail[2] s'est tenue à Berne le 20 septembre dernier consacrée aux sujets cités en titre. Nous en retenons les points suivants:

1. Accord avec l'Allemagne sur les succursales de banques

Les représentants des trois grandes banques ont clairement indiqué que leur priorité est la conclusion dans les meilleurs délais d'un accord bilatéral avec l'Allemagne relatif aux conditions d'établissement et d'activités des succursales de banques (*Zweigniederlassungen*). Ils insistent sur le *caractère urgent* d'un tel

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#9333* (C.41.765.03). *Le compte-rendu de cette séance interdépartementale, qui a lieu dans les bureaux de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) du DFEP le 20 septembre 1994, est rédigé et signé par Philippe Guex du Service économique et financier du DFAE. Il est envoyé pour information par le Chef du Service économique et financier, l'Ambassadeur Anton Greber, le 7 octobre 1994 aux offices participant à la séance ainsi qu'à la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles et à l'Ambassade de Suisse à Bonn. Pour la liste complète de distribution, cf. le facsimilé* dodis.ch/68418 *du dossier* CH-BAR#E2200.55A#2004/31#257* (522.52).

2 *Annotation dans le texte original:* Les participants: ASB: Jean-Paul Chapuis, Secrétaire général, et Germain Hennet; Association des banquiers privés suisses: Michel Dérobert, Secrétaire général; Crédit Suisse: Jeanne Barras et Daniel Maurer; SBS: E. v. Wangenheim et R. Battegay; UBS: Franz Lusser. CFB: Daniel Zuberbühler, Directeur suppléant, Marco Franchetti et Marcel Livio Ällen; DFF/AFF: Riccardo Sansonetti et Anna Künzler; Bureau de l'Intégration: Daniel Felder; DFEP/OFAEE: Christian Etter, Daniel Beck et Claudia Locatelli; DDIP: Roberto Balzaretti; DFAE/SEF: Anton Greber, Ambassadeur, Lukas Beglinger, Giancarlo Kessler et le soussigné.

accord. Ils ajoutent que ce dernier devrait permettre de résoudre l'ensemble des problèmes que rencontrent à ce jour nos banques en Allemagne (en particulier la question d'une surveillance consolidée partielle découlant de l'application en Allemagne à compter de janvier 1996 de la Directive sur la surveillance consolidée).[3]

Les représentants des milieux bancaires ont pris note avec satisfaction qu'une délégation suisse se rendra à Bonn le *15 novembre prochain* pour y tenir des pourparlers exploratoires en vue de conclure un accord bilatéral.[4] Selon la Commission fédérale des banques, on peut tabler sur une échéance de 6 mois pour finaliser un tel accord.

Par ailleurs, la CFB informe que les autorités allemandes seraient prêtes à passer un accord avec la Suisse instituant le principe d'une *licence unique* pour les deux pays (en application du principe du *home country control*). Un tel accord irait au-delà de celui qui a été conclu avec les États-Unis.[5] L'ASB a pris note de la proposition qui doit faire l'objet d'une consultation auprès de ses membres.

2. Accord avec l'UE sur la surveillance consolidée

L'ASB a rappelé sa position selon laquelle les nouvelles dispositions de l'article 23sexies de la LB permettent à la CFB de pratiquer une surveillance consolidée et donc de collaborer avec les autorités de surveillance étrangères en conséquence.[6] Ceci dit, si l'UE souhaite formaliser cette coopération par un accord il est légitime que du côté suisse l'on fasse valoir nos *petita*.[7] La question des conditions d'établissement et d'activités des succursales (ou «traitement prudentiel» des succursales) demeure à cet égard incontournable.[8]

Le SEF souligne que l'extension de la négociation au traitement prudentiel des succursales pose un problème de répartition des compétences entre la Commission et les États membres. Le problème pour la Commission n'est pas simplement de savoir si une modification de mandat est nécessaire, mais d'être en mesure de convaincre les États membres de lui déléguer une compétence qu'elle n'a pas. Il ne faut donc pas exclure, ajoute le SEF, que la Commission nous propose finalement de passer un accord-cadre qui fasse référence au traitement prudentiel des succursales sans pour autant le régler sur le fond. Le règlement définitif de cette question pourrait alors intervenir dans le cadre des accords bilatéraux avec les

3 *Cf. la lettre de l'Association suisse des banquiers à l'Ambassadeur Greber du 29 juillet 1994,* dodis.ch/69478. *Pour les prises de position des trois grandes banques – UBS, SBS et CS – durant l'été 1994 en faveur de la recherche d'un accord bilatéral avec l'Allemagne en parallèle des négociations avec l'Union européenne, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#9333* (C.41.765.03).

4 *Sur la réunion de négociation à Bonn du 15 novembre 1994, cf. la notice de Beat Amman de l'Administration fédérale des finances du DFF du 18 novembre 1994,* dodis.ch/67909.

5 *Pour une évaluation de l'accord conclu entre les États-Unis et l'Allemagne, cf. la notice du Bureau de l'intégration DFAE/DFEP du 28 juin 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#9332* (C.41.765.03).

6 Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne*, modification du 18 mars 1994, art. 23sexies, RO, 1995, pp. 246–252, ici p. 250. Sur la position de l'ASB quant à l'eurocompatibilité de l'art. 23sexies, cf. en particulier les compte-rendus des séances de travail du 11 février et du 1er mars 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#9332* (C.41.765.03).

7 *Sur la volonté de négociation de l'Union européenne, cf. la notice de l'Ambassadeur Greber du 27 mai 1994,* dodis.ch/67815.

8 *Cf. la notice du Service économique et financier du 10 février 1994,* dodis.ch/69476.

États membres destinés à fixer les modalités d'application de l'accord-cadre. L'ASB est d'avis qu'un accord avec l'UE qui ne réglerait pas à un niveau communautaire la question du traitement prudentiel des succursales perd sensiblement de son intérêt pour ses membres.[9]

3. Les opérations transfrontalières des succursales de banques suisses

L'ASB ne déplore à ce stade pas de problèmes liés aux opérations transfrontalières des succursales des banques suisses. Ceci dit, l'insécurité juridique selon laquelle on pourrait un jour dénier le droit aux succursales des banques suisses d'opérer au sein de l'UE sur une base transfrontalière demeure. L'ASB partage le point de vue selon lequel la libre prestation transfrontalière de services bancaires constitue l'un des fondements de la licence unique et qu'à ce titre il serait difficile de maintenir une telle requête dans le cadre de la négociation sur la surveillance consolidée. Selon elle, une solution à terme devrait être trouvée directement avec les autorités de surveillance des États membres.

4. Libre négociabilité des fonds de placement

Tout le monde est acquis à l'idée qu'il n'y a pas de lien direct entre la surveillance consolidée et la commercialisation transfrontalière des parts de fonds de placement. Faire valoir notre requête dans ce domaine exige une négociation distincte de celle sur la surveillance consolidée. Pour l'heure, le seul moyen d'y parvenir serait d'inclure cette question à la liste des prochaines priorités des négociations bilatérales avec l'UE. Une telle décision de nature politique doit, le cas échéant, être prise par le Conseil fédéral.

Au-delà des obstacles fiscaux qui existent encore en Suisse (droits de timbre, impôt anticipé), le non-accès des fonds de placement suisses au marché unique européen est un handicap de taille pour notre place financière, relève l'Association des banquiers privés.[10] Ce problème, ajoute-t-elle, doit être appréhendé sous l'angle de la situation défavorable en termes de conditions de concurrence dans laquelle se trouve la place financière suisse face à ses concurrentes européennes.

Le SEF propose que l'on explore les possibilités de passer des accords strictement bilatéraux avec un nombre d'États membres triés sur le volet. Les représentants des banques indiquent que leurs priorités seraient le Bénélux, la France, l'Allemagne et l'Italie. L'ASB consultera ses membres sur la question. Lors de la visite à Bonn en novembre prochain, la CFB a l'intention d'aborder ses interlocuteurs à ce sujet.[11]

5. Négociations GATS sur les services financiers

L'OFAEE rapporte qu'un groupe intérimaire «services financiers» va se réunir pour la première fois dans le courant de la semaine du 10 octobre.[12] La Suisse utilisera cette occasion pour proposer ou soutenir, selon les circonstances, la tenue

9 *Cf. à ce sujet la notice du Service économique et financier du 30 août 1994,* dodis.ch/69480.

10 *Sur les questions fiscales en suspens dans le secteur bancaire, cf. la notice du Service économique et financier du 18 mai 1994,* dodis.ch/69523.

11 *Cf. la note 4.*

12 *Cf. la notice du 7 novembre 1994 du Groupe intérimaire des services financiers sur la réunion du 12 octobre,* CH-BAR#E2010A#2005/342#8158* (C.41.103.3(002)02).

dans les meilleurs délais d'une ronde de négociations bilatérales à Genève aux fins d'amener un certain nombre de parties contractantes à prendre des engagements supplémentaires. Le SEF invite les grandes banques qui ne l'auraient pas encore fait de lui communiquer les requêtes spécifiques pour cinq pays contenus dans la liste des priorités de l'ASB (Inde, Indonésie, Malaisie, Singapour et Mexique).[13]

L'ASB souhaiterait que soit clarifiée la question de la représentation de la Suisse dans le Conseil Services pour la période qui sépare l'entrée en vigueur des Accords de l'UR et la ratification de ces derniers par la Suisse.

13 *Cf. la notice de l'Ambassadeur Greber sur la première ronde de négociations bilatérales du 9 janvier 1995,* dodis.ch/69535.

41

dodis.ch/68793

Der Schweizerische Handels- und Industrie-Verein «Vorort» an das EDI[1]

STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF FÜR EIN BUNDESGESETZ ÜBER EINE CO_2-ABGABE AUF FOSSILEN ENERGIETRÄGERN

Zürich, 30. September 1994

Sie haben uns mit Schreiben von Ende März eingeladen, zum Entwurf für ein Bundesgesetz über eine CO_2-Abgabe auf fossilen Energieträgern Stellung zu nehmen.[2] Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

1. Grundsätzliche Überlegungen

Wir plädieren in unserem wirtschaftspolitischen Leitbild «Für eine wettbewerbsfähige Schweiz von morgen»[3] dafür, dass das bestehende Instrumentarium im Umweltschutz vermehrt durch marktwirtschaftlich ausgerichtete Konzepte ergänzt wird, um der Wirtschaft im Verfolgen der umweltpolitischen Ziele grössere

1 CH-BAR#E7115B#2003/35#579* (2/658.1). *Dieses an das EDI gerichtete Schreiben wurde höchstwahrscheinlich vom Sekretär des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins «Vorort», Christoph Juen, verfasst und vom Direktor des Vororts, Kurt Moser, gemeinsam mit dem Verfasser unterzeichnet. Der Vorstand des Vororts hatte die Position für die Stellungnahme in seiner Sitzung vom 22. August 1994 in Zürich beschlossen, vgl. das Protokoll der Sitzung,* dodis.ch/69318. *Der Vorort hielt am 28. September 1994 eine Pressekonferenz zur Bekanntgabe seiner Position ab, vgl. das Dossier* CH-AfZ#IB Vorort-Archiv / 121.5.3.8.

2 *Schreiben der Vorsteherin des EDI, Bundesrätin Ruth Dreifuss, an die politischen Parteien, die Organisationen der Wirtschaft und die interessierten Verbände vom 29. März 1994,* dodis.ch/69317. *Für den Entwurf des* Bundesgesetzes über eine CO_2-Abgabe auf fossilen Energieträgern *vom 1. März 1994 vgl. die Beilage des BR-Prot. Nr. 546 vom 23. März 1994,* dodis.ch/67757.

3 Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (Hrsg.): Für eine wettbewerbsfähige Schweiz von morgen. Ein wirtschaftspolitisches Leitbild, Zürich 1991.

Freiräume zu öffnen und damit die Eigenverantwortung der Unternehmungen vermehrt in den Vordergrund zu stellen. In diesem Zusammenhang sprachen wir uns auch *positiv zur Einführung von emissionsorientierten Lenkungsabgaben* aus, welche allerdings einer Reihe von Auflagen, konkret dem 7-Punkteprogramm der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie SGCI (Beilage), gerecht werden müssen.[4] Erst wenn sie diese Auflagen erfüllen, verdienen sie das Attribut «marktwirtschaftsverträglich».

Wir vertreten diese Haltung nicht nur in der Schweiz, sondern engagieren uns vermehrt auch *nach aussen gegenüber internationalen Wirtschaftskreisen* wie beispielsweise der UNICE in Brüssel (Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe), der ICC (International Chamber of Commerce) sowie dem BIAC (Business and Industry Advisory Committee to the OECD) in Paris. Die Skepsis, die wir dabei verschiedenenorts feststellen, beruht auf der unliebsamen Erfahrung, dass es sich bei den eingeführten «Umwelt-Abgaben» eigentlich meist um fiskalische Fischzüge der Regierungen handelt, welche vorgeschobene umweltpolitische Argumente für fiskalische Zwecke missbrauchen. Dies trifft weitgehend auch für die in Skandinavien, Dänemark und Holland eingeführten «Umwelt-Abgaben» zu, die allesamt voraussetzungslos in die Staatskassen fliessen und demzufolge als reine Steuern zu betrachten sind. Immerhin dürfen wir feststellen, dass das Prinzip der konsequenten Trennung fiskalischer und ökologischer Zielsetzungen, verbunden mit der Forderung nach einer integralen Rückerstattung der Einnahmen aus einer Lenkungsabgabe an Wirtschaft und Bevölkerung, in den internationalen Wirtschaftsverbänden Fuss zu fassen beginnt. Wir erwarten demzufolge in naher Zukunft eine verstärkte Sensibilisierung und Handöffnung unserer Partner für die von uns skizzierte Haltung zu den Lenkungsabgaben.

Vororts-intern stiess das vorgeschlagene CO_2-Abgabegesetz bei unseren rund 120 Mitgliedern (Branchenverbände und kantonale Industrie- und Handelskammern) erwartungsgemäss auf Ablehnung.[5] Überraschend war hingegen die Einhelligkeit dieser Opposition. Wir haben, wenn wir einmal von der parallel laufenden Vernehmlassung zum Entwurf für ein Energiegesetz absehen,[6] in den vergangenen Jahren selten eine derart einmütig negative Reaktion registriert.

Die Ablehnung der vorgeschlagenen CO_2-Abgabe durch unsere Mitglieder erfolgt aus zweierlei Gründen:

– Einige unserer Mitglieder stellen mit Blick auf die nach wie vor ungeklärten wissenschaftlichen Zusammenhänge zwischen CO_2-Emissionen und Klimaveränderungen den ökologischen Handlungsbedarf grundsätzlich in Abrede und plädieren dafür, die Legiferierungsarbeiten für eine Schweizer CO_2-Abgabe unverzüglich einzustellen.

---

4 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/68793.

5 *Für die Stellungnahmen der Branchenverbände vgl. das Dossier* CH-AfZ#IB Vorort-Archiv / 121.5.3.6 *und für die Stellungnahmen der Handelskammern das Dossier* CH-AfZ#IB Vorort-Archiv / 121.5.3.7. *Der Vorort hatte bereits per 23. März 1994 ein Positionspapier zur CO_2-Abgabe für seine Mitglieder vorbereitet, vgl.* dodis.ch/69348.

6 *Für die Vernehmlassung zum Entwurf für ein Energiegesetz vgl. das BR-Prot. Nr. 666 vom 20. April 1994,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#17279*. *Für die Stellungnahme des Vororts zum Entwurf für ein Energiegesetz vgl. das Schreiben des Vororts an den Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, vom 30. September 1994,* dodis.ch/69321.

– Die Mehrheit unserer Mitglieder vertritt jedoch die Meinung, dass es nicht nötig sei, alle wissenschaftlichen Details abschliessend und mit letzter Bestimmtheit zu klären. Aus den bisher dargelegten Kausalzusammenhängen lasse sich auf internationaler Ebene ein Handlungsbedarf zur Minderung der CO_2-Emissionen herleiten. Der Gesetzesentwurf für eine CO_2-Abgabe auf fossilen Energieträgern wird von der Mehrheit unserer Mitglieder deshalb zur Neubearbeitung zurückgewiesen, weil wesentliche Bedingungen, die eine Lenkungsabgabe erfüllen müsse, nicht gegeben sind.

Vor diesem Hintergrund möchten wir vorerst der Frage des ökologischen Handlungsbedarfs nachgehen (Ziffer 2). Im Hauptteil unserer Ausführungen überprüfen wir die CO_2-Vorlage anhand der 7 SGCI-Bedingungen (Ziffer 3). Gestützt darauf ziehen wir die Schlussfolgerungen und unterbreiten Ihnen Antrag, den Entwurf für ein Bundesgesetz über eine CO_2-Abgabe von Grund auf zu überarbeiten (Ziffer 4).

2. Zur ökologischen Relevanz einer CO_2-Lenkungsabgabe

In den vergangenen zehn Jahren widmete sich die *Wissenschaft* mit wachsender Intensität der Erforschung der Zusammenhänge zwischen der Anreicherung der Atmosphäre mit Spurengasen und den in den vergangenen Dekaden gemessenen Temperaturveränderungen. Dabei zeigt es sich, dass von den relevanten Spurengasen die CO_2-Emissionen mehr als die Hälfte ausmachen und demzufolge, insbesondere nach dem Montreal-Protokoll zur Einschränkung der FCKW-Emissionen, den zentralen Ansatzpunkt für einen allfälligen weiteren umweltpolitischen Handlungsbedarf darstellen.[7]

Dagegen ist man sich in Forschungskreisen noch nicht abschliessend im klaren darüber, welches der beiden Phänomene (CO_2-Gehalt der Atmosphäre resp. Temperaturanstieg) eigentlich die *Ursache* und welches die *Wirkung* ist. Ferner wissen wir aus entsprechenden Messungen von Eisbohrkernen, dass in der Vergangenheit auch ohne menschliche Beeinflussung relativ rasche und hohe Temperaturschwankungen (von ca. 8° innerhalb von wenigen Dekaden) aufgetreten sind. Heute dürfte der Anteil der natürlichen CO_2-Emissionen über 96% ausmachen, womit also die anthropogenen CO_2-Emissionen ganz klar von der Natur überlagert und dominiert werden.

Andererseits sind die *Klimasysteme,* obwohl nicht in allen Einzelheiten erforscht, äusserst *sensible Gebilde,* die auch durch geringe exogene Anstösse aus dem Gleichgewicht geraten können. Daher rechtfertigt es sich, dass die vom Menschen freigesetzten CO_2-Emissionen trotz ihres geringen Anteils an den gesamten CO_2-Emissionen auf ein Minimum beschränkt werden. Auch wenn wir nicht alle Schlussfolgerungen des unter Leitung von Prof. Brolin erarbeiteten Berichts des Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC[8] zu teilen vermögen (so zum Beispiel die simplifizierende Extrapolation des im nächsten Jahrhundert zu erwartenden Temperaturanstiegs, welche die natürlichen CO_2-Emissionen und CO_2-Absorptionsmöglichkeiten zu wenig berücksichtigt), ist es doch sinnvoll, wenn internationale Strategien entwickelt und Massnahmen überlegt werden, um

7 *Zum* Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen *vgl. das BR-Prot. Nr. 2095 vom 22. November 1989,* dodis.ch/55664.

8 IPCC: First Assessment Report, Geneva 1990.

die anthropogenen CO_2-Emissionen zu reduzieren. Trotz notwendiger Abstriche stellen die Arbeiten des IPCC die Grundlagen für politikorientierte Überlegungen dar.[9]

Eine *Relativierung* scheint uns allerdings angebracht: Im historischen Kontext der vergangenen 1000 Jahre zeigte es sich, dass in Europa Phasen der klimatischen Abkühlung regelmässig mit negativen Einbrüchen in der wirtschaftlichen und zivilisatorischen Entwicklung verknüpft waren, während es sich in Zeiten ansteigender Temperaturen umgekehrt verhielt. Es wäre falsch, daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, ein allfälliger Temperaturanstieg im 21. Jahrhundert sei von entsprechend geringfügiger, und wenn schon, dann für Wirtschaft und Gesellschaft eher von positiver Relevanz. Befürchtet werden muss vielmehr eine vom Menschen mitbeeinflusste *höhere Volatilität der Temperaturschwankungen,* welche eine ungünstige Rahmenbedingung für die weitere Entwicklung der menschlichen Zivilisation darstellt. Im langfristigen Kontext ist deshalb eine gewisse klimatische Stabilität eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich die Menschheit für die weitere Entwicklung günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen schaffen kann.

Diese Hinweise zeigen, dass sich die eigentliche CO_2-Problematik von der in unserem Land bisher geführten ökologischen Diskussion deutlich abhebt. Die Frage der klimawirksamen Spurengase stellt sich im globalen, internationalen Kontext. Die *nationale Umweltpolitik* stösst damit an klare *Grenzen.*[10] Die notwendigen Strukturen und institutionalisierten Prozesse, wie wir sie aus den gängigen internationalen Wirtschaftsbeziehungen kennen, fehlen im Ökologiebereich noch weitgehend, um globale ökologische Probleme zielführend anpacken zu können. Ein erster Ansatz wurde 1992 in Rio mit der Klimakonvention für eine künftige, international eingebettete CO_2-Strategie gelegt.[11] Der Prozess «Umwelt für Europa» verfolgt ebenfalls eine staatenübergreifende Strategie.[12]

Wenn die *Schweiz als kleine Nation* einen Beitrag zur globalen Problemlösung leisten will, müssen wir den Akzent bei der Konzipierung von Massnahmen zur Verminderung der CO_2-Emissionen auf eine konstruktive *Vordenkerrolle* legen. Bei einem Anteil von ca. 0,2% am weltweiten CO_2-Ausstoss käme ein Vorausreiten eher einem Husarenritt gleich, der im Ausland sicher nicht den von Umweltkreisen erwarteten Applaus erhalten würde.

Aus dem Gesagten ergibt sich das folgende Fazit:

Obwohl zur Klärung der Zusammenhänge zwischen der Temperaturentwicklung und der vom Menschen freigesetzten CO_2-Emissionen noch wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse ausstehend sind, rechtfertigen sich Massnahmen zur Begrenzung der

---

9 *Vgl. dazu auch die Rede des Vorstehers des EJPD, Bundespräsident Arnold Koller, zur Eröffnung der zweiten Weltklimakonferenz in Genf am 6. November 1990, DDS 1990, Dok. 46,* dodis.ch/56282.

10 *Vgl. dazu die Notiz der Direktion für internationale Organisationen des EDA vom September 1990,* dodis.ch/57223.

11 *Im Juni 1992 fand in Rio de Janeiro die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) statt, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/T1726. *Zum dort verabschiedeten und von der Schweiz unterzeichneten* Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen *vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/T2074.

12 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* «Umwelt für Europa» Konferenzen, dodis.ch/T2173.

weltweiten CO_2-Emissionen. Es handelt sich aber um eine globale Fragestellung, die mit entsprechenden internationalen Problemlösungsstrategien angegangen werden muss. Der Vorort unterstützt das BUWAL bei seinem Bemühen, in einer «Vordenkerrolle» solche international anwendbaren Strategien zu entwickeln. Bezogen auf die globale Klimafrage würde ein Schweizer Alleingang zur Begrenzung der CO_2-Emissionen unwirksam bleiben; aus diesem Grund sollte die Idee begraben werden.

3. Zur Wirtschaftsverträglichkeit einer CO_2-Lenkungsabgabe

Der bundesrätliche Vorschlag für ein CO_2-Abgabegesetz widerspricht nach Meinung der konsultierten Mitglieder des Vororts verschiedenenorts den Postulaten, die an eine Lenkungsabgabe gestellt werden müssen. Wir gehen nachstehend anhand des 7-Punkteprogramms der SGCI auf die einzelnen Mängel ein und schlagen zur Konzipierung einer wirtschaftsverträglichen CO_2-Abgabe die notwendigen Korrekturmassnahmen vor:

a. Ökologische Relevanz der Emission

Diese Bedingung ist trotz Vorbehalten erfüllt, denn CO_2 gilt doch als eines der wesentlichen klimarelevanten Gase (Treibhausgase).

b. Emissionsnähe der Abgabe

Auch dieses Erfordernis ist erfüllt, denn die Abgabe steht im direkten Zusammenhang mit den CO_2-Emissionen. Die Abgabe wäre somit grundsätzlich geeignet, auf das umweltpolitische Ziel, nämlich die Bremsung und spätere Reduktion des CO_2-Ausstosses, hinzuwirken. Von da her gesehen begrüssen wir es, dass der Bundesrat die Variante «reine CO_2-Abgabe» in die Vernehmlassung gegeben hat, und auf eine kombinierte Energie-/CO_2-Abgabe oder eine Energieabgabe verzichtet.[13]

c. Zielkonformer Abgabensatz

Die vorliegenden perspektivischen Überlegungen sind zu wenig schlüssig, um die Zielkonformität, d. h. die Lenkungswirksamkeit sicher beurteilen zu können. Insgesamt können die vorgeschlagenen Abgabesätze sicherlich nicht als zu hoch eingestuft werden. Was die energieintensiven Branchen betrifft, müssen die Abgabesätze gesondert behandelt werden. Dabei wäre auf ähnliche Entlastungsmodelle der EU Rücksicht zu nehmen. Von der Zielkonformität her beurteilt, ist im Prinzip jegliche Ausnahmeregelung, so auch die Ausklammerung des Flugtreibstoffs, systemwidrig, andrerseits müssen Ausnahmen unter Berücksichtigung der internationalen Vorgehensweise sowie zwecks Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit unbestrittenermassen möglich sein.

d. Vorhersehbarkeit

Dieses Kriterium wird mit der vorgesehenen Staffelung der Abgabesätze halbwegs erfüllt, durch die vorgeschlagene Indexierung der Abgabesätze (Anpassung an die Teuerung) aber zum grössten Teil wieder zunichte gemacht. Die

13 *Vgl. dazu den Antrag des EDI vom 16. März 1994 im BR-Prot. Nr. 546 vom 23. März 1994,* dodis.ch/67757.

Indexierung der Abgabesätze ist für uns nicht akzeptabel (Art. 4 Gesetzesentwurf).[14] In einer Zeit, in welcher die destabilisierend wirkenden Indexmechanismen unserer Volkswirtschaft vermehrt aufgebrochen werden sollten, ist die Indexierung der Abgabesätze völlig deplaziert.

e. Haushaltneutralität: Volle Rückerstattung ohne Umverteilungseffekte

Wir lehnen die vorgesehene Teil-Zweckbindung von einem Drittel der Einnahmen (Art. 14 Abs. 2 Gesetzesentwurf) ab. Eine emissionsorientierte Lenkungsabgabe, welche diesen Namen verdient, darf nicht zu einem Instrument des Steuersystems umfunktioniert werden. Gemäss dem Postulat der klaren Trennung der finanzpolitischen von den umweltpolitischen Zielsetzungen dürfen die Einnahmen aus der CO_2-Abgabe weder der allgemeinen Staatskasse zugeführt noch zweckgebunden für spezifische staatliche Ausgabenziele verwendet werden.

Gegen eine Teil-Zweckbindung sprechen auch juristische Gründe; bekanntlich benötigt der Bund aufgrund der Steuerhoheit der Kantone eine ausdrückliche verfassungsmässige Ermächtigung, um neue Einnahmen zu dekretieren.

Beim Rückerstattungsmodell sind die Formel sowie die Kanäle der Rückerstattung getrennt zu analysieren. Der bestehende Vorschlag (Art. 16/17 Gesetzesentwurf) zielt auf eine Umverteilung von den Unternehmungen zu den privaten Haushalten, was einer Kaufkraftverlagerung von den Investitionen zum Konsum gleichkommt. Mit der Rückerstattung darf jedoch keine versteckte Umverteilungspolitik betrieben werden. Aus diesem Grunde lehnen wir den vorgeschlagenen Rückerstattungsschlüssel ab. Was die Rückerstattungskanäle anbetrifft, so befürworten wir eine administrativ möglichst einfache Vorgehensweise. Falls an der Rückerstattung an die Bevölkerung über die Krankenkassen festgehalten wird, dürfte keine Verrechnung mit geschuldeten Krankenpflegeversicherungs-Prämien stattfinden; dies käme einer indirekten Subventionierung gleich. Die Rückerstattung an die Unternehmungen darf zudem nicht zu einer Benachteiligung der produzierenden Industrie zugunsten des Dienstleistungssektors führen.

Einnahmen aus der CO_2-Abgabe müssen in vollem Umfange je zur Hälfte an die Bevölkerung (pro Kopf, idealerweise mittels eines jährlich ausgestellten Schecks) bzw. an die Unternehmungen (nach Anzahl Arbeitsplätzen) zurückvergütet werden. Die Rückerstattung an die Unternehmungen wäre zudem noch weiter zu verfeinern, damit es zu keiner sektoriellen Umverteilung von der Industrie zum Dienstleistungssektor, resp. vom kapitalintensiven zum arbeitsintensiven Teil der Volkswirtschaft, kommt.

f. Aussenhandelsneutralität: Zeitlich synchrone Inkraftsetzung mit der EU

Beim Klimaproblem handelt es sich um ein globales Problem, das auch auf globaler Ebene gelöst werden muss. Ein Alleingang der Schweiz kommt aus den unter Ziffer 2 dargelegten Gründen nicht in Frage. Ein Alleingang würde die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft in nicht zu verharmlosender Weise verschlechtern. Einseitige Belastungen, d. h. Belastungen, welche die Konkurrenz im Ausland nicht kennt, sind für unsere Wirtschaft schlicht untragbar. Die Be-

14 *Für den Entwurf des* Bundesgesetzes über eine CO_2-Abgabe auf fossilen Energieträgern *vom 1. März 1994 vgl. die Beilage des BR-Prot. Nr. 546 vom 23. März 1994,* dodis.ch/67757.

hauptung, dass sich ein Alleingang für die Schweizer Wirtschaft sogar als vorteilhaft erweisen soll, wie der erläuternde Bericht des Bundesrats gestützt auf ein entsprechendes Expertengutachten behauptet, ist eine völlig unhaltbare Verdrehung der Realität.[15]

Auch die für die energieintensiven Branchen vorgeschlagene Ausnahmeregelung (2. Abschnitt Gesetzesentwurf) erweist sich bei genauer Analyse nur als Scheinlösung: Der Kostendruck würde zwar etwas gemildert, doch bleiben die einseitigen Wettbewerbsverzerrungen wegen der vom Bundesrat angestrebten Vorreiterrolle unseres Landes dennoch bestehen. Es kann ja wohl nicht Absicht des Gesetzgebers sein, gewisse Produktionszweige unserer Industrie ins Ausland abzudrängen, um dann die Produkte, die dort die Umwelt meist mehr belasten, mit den zusätzlich anfallenden Transportemissionen wieder in die Schweiz zu holen!

Aus diesen Gründen muss die Einführung der CO_2-Abgabe mit den wichtigsten Konkurrenten der Schweiz, in erster Linie mit den EU-Ländern, satz- und terminmässig koordiniert werden.[16] Gegen einen Alleingang, der eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Schweizer Wirtschaft zur Folge hätte, würde sich der Vorort entschieden zur Wehr setzen.

g. Indexneutralität: Besonderer Ausweis

Wir fordern keinen Umbau der technischen Konstruktion des Teuerungsindex zwecks Ausgliederung der CO_2-Abgabe. Hingegen erwarten wir die nötige Transparenz, damit gegebenenfalls die Last der Geldentwertung im Sinne des «burden sharing» unter den Sozialpartnern optimal verteilt und die Ingangsetzung der Preis-Lohn-Spirale vermieden werden kann.

Die Beurteilung der bundesrätlichen Vorlage im Lichte des 7-Punkteprogramms der SGCI ergibt demgemäss das folgende Fazit:

Eine CO_2-Abgabe ist als Instrument grundsätzlich geeignet, zu einer Eindämmung und späteren Reduktion der CO_2-Emissionen beizutragen. Das vom Bundesrat vorgelegte Modell verletzt aber wegen der Missachtung der Wettbewerbsneutralität gegenüber dem Ausland, der fehlenden Staatshaushaltneutralität und dem nicht sachgerechten Rückerstattungsmodell mit verstecktem Umverteilungsmechanismus einige ganz zentrale Bedingungen, die an eine wirtschaftsverträgliche Lenkungsabgabe gestellt werden müssen. Weitere Mängel betreffen die verfehlte Indexierung der Höhe der Abgabesätze, die mangelhafte Transparenz bezüglich der inflationären Auswirkungen sowie die fehlende langfristige Ausrichtung der bundesrätlichen CO_2-Strategie. Die gewichtigsten Einwendungen betreffen eine Vorreiterrolle der Schweiz, mit denen gewisse Umweltkreise liebäugeln. Es geht jedoch nicht an, der Schweizer Wirtschaft aus fehlgeleitetem ökologischem Prestigedenken weitere Lasten aufzubürden.

---

15 CO_2-Abgabe auf fossilen Brennstoffen. Erläuternder Bericht *vom 1. März 1994 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 546 vom 23. März 1994,* dodis.ch/67757. *Beim Expertengutachten handelt es sich um die Studie* Prognos AG: Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkung einer CO_2-Abgabe, Basel, 30. September 1993.

16 *Zum Stand der Diskussion betreffend die Einführung einer CO_2-Steuer in den EU-Ländern vgl. die Notiz des Integrationsbüros EDA/EVD vom 1. Dezember 1993,* dodis.ch/65232.

4. Schlussbemerkungen und Antrag

Während der Vernehmlassung zum CO_2-Abgabegesetz wurde von gewissen Kreisen die Befürchtung geäussert, mit der Zurückweisung des vorliegenden Entwurfs würde der *Systemwechsel* hin zu marktwirtschaftlich orientierten Instrumenten im Umweltschutz für längere Zeit blockiert. Davon kann keine Rede sein. Dieser Durchbruch hat nämlich bereits stattgefunden. Mit freiwilligen Vereinbarungs- und Kooperationslösungen sowie dem Basler Modell einer Zertifikatelösung[17] wurden zwei Grundtypen marktwirtschaftlicher Instrumente bereits in die Tat umgesetzt, und eine wirtschaftsverträgliche Lenkungsabgabe auf VOC-Emissionen steht im Rahmen der Revision des Umweltschutzgesetzes (USG) kurz vor der Realisierung.[18] Damit ist zur Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente ein irreversibler Prozess angelaufen, allen Unkenrufen zum Trotz.

Der Tatbeweis für die positive Einstellung der Wirtschaft gegenüber marktwirtschaftlichen Instrumenten und deren Tauglichkeit wurde insbesondere mit der Verabschiedung der *VOC-Lenkungsabgabe* bereits erbracht. Hier wurden einvernehmlich ambitiöse Rahmenbedingungen gesetzt, hinter die sich die Wirtschaft voll stellen kann. Diesen Standard dürfen wir mit einer *unausgewogenen, wirtschaftsfeindlichen CO_2-Abgabe* nicht verwässern oder in Frage stellen, so sehr der Druck der verpolitisierten CO_2-Debatte dazu verleiten könnte. Wir sind überzeugt, dass wir mit der Ausarbeitung einer wirtschaftsverträglichen CO_2-Abgabe sowohl der Umwelt wie der Wirtschaft einen besseren Dienst erweisen. Voraussetzung dazu ist, dass das zuständige Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft den Entwurf zurücknimmt und eine grundsätzliche Neubearbeitung der Vorlage in die Wege leitet.

Antrag:

Der Vorort ersucht den Bundesrat, den Entwurf für ein Bundesgesetz über eine CO_2-Abgabe auf fossilen Energieträgern von Grund auf zu überarbeiten und eine schubladenfertige Gesetzesvorlage vorzubereiten, welche die geforderten Bedingungen an eine Lenkungsabgabe erfüllt. Die definitive Inkraftsetzung darf indessen nur zeitgleich mit den Ländern unserer wichtigsten Konkurrenten, konkret mit den europäischen Industrieländern, erfolgen. Dabei unterliegen wir keinem Harmonisierungszwang. Wenn die EU eine kombinierte Energie-CO_2-Abgabe einführen sollte, kann unser Land mit guten Gründen an der ökologisch korrekteren CO_2-Abgabe

17 *Anfang 1992 trat in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft ein neues Umweltschutzgesetz in Kraft, mit welchem der Handel mit Schadstoffemissionen eingeführt wurde. Vgl. das Dossier* CH-BAR#E3363A#2006/81#380* (206.0).

18 *Die Schweiz hat sich mit der Unterzeichnung des* Protokolls zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung der ECE/UNO betreffend die Bekämpfung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen (VOC) oder ihres grenzüberschreitenden Flusses *verpflichtet, diese Emissionen um 30% zu reduzieren, vgl. das BR-Prot. Nr. 2142 vom 6. November 1991,* dodis.ch/57595. *Zur Revision des Umweltschutzgesetzes vgl. die* Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) *vom 7. Juni 1993, BBl, 1993, II, S. 1445–1578. Zur Einführung der Lenkungsabgabe auf VOC-Emissionen vgl. das Dossier* CH-BAR#E3363A#2006/81#381* (206.1).

festhalten. Voraussetzung ist, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen hüben wie drüben vergleichbar sind.[19]

19 *Aufgrund des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens beauftragte der Bundesrat das EDI mit der Ausarbeitung einer Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Reduktion der CO_2-Emissionen. Die CO_2-Abgabe sollte darin gesetzlich verankert werden. Eine stufenweise Einführung der Abgabe sollte allerdings nur erfolgen, wenn die Reduktionsziele nicht mit anderen Massnahmen erreicht werden könnten, vgl. das BR-Prot. Nr. 857 vom 31. Mai 1995,* dodis.ch/69030. *Vgl. dazu ferner die* Botschaft zum Bundesgesetz über die Reduktion der CO_2-Emissionen *vom 17. März 1997,* dodis.ch/69031.

42

dodis.ch/67907

Gespräche des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Koller, in Moskau vom 10. bis 13. September 1993[1]

MEIN BESUCH IN RUSSLAND[2]

Bern, 4. Oktober 1994

Auf Einladung der russischen Regierung weilte ich vom 10.–13. September in Moskau. Anlass des Besuches war die Unterzeichnung zweier Memoranden (Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe und polizeiliche Zusammenarbeit).[3] Im Verlauf meiner Visite bin ich mit dem ersten stellvertretenden Ministerpräsidenten, O. *Soskowez,* mit Innenminister Vladimir *'Erin,*[4] Justizminister *Kalmykow* und Herrn *Baturin,* Sicherheitsberater von Präsident 'Elzin, zusammengetroffen.

1 CH-BAR#E4010A#2000/265#2689* (960.18.00.89). *Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde vom Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, unterzeichnet und von dessen persönlichen Mitarbeiter, Martin von Walterskirchen, verfasst. Kopien gingen an die Direktoren aller Bundesämter des EJPD sowie an Bundesanwältin Carla Del Ponte. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/67907.

2 *Vgl. auch die Dienstreiseberichte des Direktors des Bundesamts für Polizeiwesen (BAP) des EJDP, Anton Widmer, vom 18. Oktober 1994,* dodis.ch/64619, *sowie vom 10. November 1994,* dodis.ch/67906. *Für das Programm vgl. das Dossier* CH-BAR#E4260E-05#2021/127#753* (4.260.0). *Für den Besuch des Vorstehers des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, in Moskau vom 12. und 13. Mai 1994 vgl. DDS 1994, Dok. 21,* dodis.ch/64493; *für denjenigen des Vorstehers des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, vom 15. bis 17. Juni 1994 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2624.

3 Absichtserklärung zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Justizministerium der russischen Föderation über die Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen *sowie* Memorandum zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Innenministerium der russischen Föderation betreffend die gegenseitige Zusammenarbeit, *beide vom 12. September 1994,* dodis.ch/69174 *bzw.* dodis.ch/64620.

4 *Gemeint ist der russische Innenminister Wiktor Jerin.*

Die beiden Memoranden bringen für die Schweiz keine neuen Verpflichtungen, eröffnen ihr aber die Möglichkeit, bis zum Beitritt Russlands zu bestehenden multilateralen Rechtsinstrumenten, mit der Russischen Föderation auf reziproker Grundlage zusammenzuarbeiten. Zudem hatten die verantwortlichen Chefbeamten meines Departements Gelegenheit, Arbeitskontakte zu ihren russischen Kollegen zu knüpfen und zu vertiefen.[5] Beides ist wichtig, weil der Faktor Zeit bei der Bekämpfung des Organisierten Verbrechens ausschlaggebend ist.

Der 1. Stellvertretende Regierungschef *Soskowez* betonte, dass trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die man aber keinesfalls als Krise bezeichnen dürfe, eine gewisse Stabilität Einzug halte, was er in erster Linie auf ein «Friedens-Übereinkommen» zwischen den Parteien, den Sozialpartnern und dem Präsidenten zurückführt.[6] Die «Perestrojka der Wirtschaft» gehe weiter und stehe vor der grossen Herausforderung, die neue Militärdoktrin volkswirtschaftlich umzusetzen. Dies bedeute, dass mehrere 1000 Betriebe umstrukturiert und mehrere 10 000 Arbeitnehmer umgeschult und anderweitig beschäftigt werden müssen. Die Zahlungsrückstände der ehemaligen Sowjetrepubliken für Erdöl und Erdgas bezifferte mein Gesprächspartner mit 2 Mia US$. Russland stehe in einer Phase des primären Kapitalaufbaus, wobei sich legale und kriminelle Strukturen bilden. In der Schweiz seien mindestens drei russische Mafia-Gruppierungen, eine aus Moskau und zwei aus Krasnodar, aktiv, welche sich vor allem mit Autoschieberei, Gelderpressung und Diebstahl befassen.[7] *Soskowez* «hofft», dass die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament die zügige Verabschiedung wichtiger Gesetze erlauben werde. Es sei allerdings klar, dass 70 Jahre ideologischer Prägung nicht so ohne weiteres in drei Jahren verändert werden können. Die Banken würden lieber «aus Geld mehr Geld machen, als ihre Mittel in den industriellen Aufbau investieren». Auf die Notwendigkeit angesprochen, auch in Russland im Interesse der volkswirtschaftlichen Entwicklung eine brauchbare Bankenaufsicht zu instituieren, meinte *Soskowez,* die russische Wirtschaft könne nicht so ohne weiteres mit der Wirtschaft anderer Länder verglichen werden, man habe im übrigen Staatskontrollen satt und wolle den Markt wirken lassen. Punkto Visafragen meinte *Soskowez,* früher hätte der KGB die Russen an der Ausreise gehindert, nun seien es die Schweizer Polizeibehörden, die sie an der Einreise hindern wollten.[8]

---

5 *Neben seinem persönlichen Mitarbeiter von Walterskirchen und dem Chef Öffentlichkeitsarbeit des Generalsekretariats des EJPD, Viktor Schlumpf, begleiteten Bundesrat Koller und seine Frau Erica Koller BAP-Direktor Widmer, der Chef der Bundespolizei (Bupo), Urs von Daeniken, sowie der Chef der Sektion Internationale Rechtshilfe, Strafvollstreckungsbegehren des BAP, Beat Frey.*

6 *Zur innenpolitischen Lage in Russland vgl. die Hintergrundnotiz von Urs Bucher von der Politischen Abteilung I des EDA vom 25. August 1994,* dodis.ch/69198.

7 *Vgl. dazu die Notiz der Bupo* Organisierte Kriminalität in Russland mit Bezügen zur Schweiz *vom 21. August 1994,* dodis.ch/69175, *sowie die Notiz von Sektionschef Frey vom 18. August 1994,* dodis.ch/69777.

8 *Am 17. August 1994 erliess das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) des EJPD neue Weisungen für die Behandlung der Visumgesuche von Angehörigen der ehemaligen Sowjetunion,* dodis.ch/67833. *Vgl. dazu auch das Grundsatzpapier des BFA* Visumproblematik mit Russland, dodis.ch/69210, *sowie die Informationsnotiz von BFA-Vizedirektor Robert Eugster an Bundesrat Koller vom 7. November 1994,* dodis.ch/69199. *Zudem beschloss der Bundesrat am 24. August 1994 auf Antrag des EJPD, dem russischen Politiker Wladimir Schirinowski die Einreise zu verweigern, vgl. das BR-Prot. Nr. 1319,* dodis.ch/69536.

Mit Herrn Innenminister *'Erin* habe ich mich mehrmals getroffen.[9] Nach der Unterzeichnung des Memorandums zwischen dem EJPD und dem Innenministerium betreffend die gegenseitige Zusammenarbeit fand eine gut besuchte Pressekonferenz statt. *'Erin* beurteilt die Wirtschaftsentwicklung ähnlich wie *Soskowez.* Die Talsohle sei überschritten; die Getreideproduktion sei gut, weshalb weniger Futtermittel und Mais im Ausland beschafft werden müssten; die Leute hätten für den Winter genügend zu essen und für die Beheizung stünde ausreichend Energie zur Verfügung. Das Parlament und die demokratischen Strukturen hätten «ihren Platz gefunden». Für den Herbst seien Demonstrationen der «oppositionellen Kräfte» zu erwarten, doch brauche man sich darüber «keine Sorgen» zu machen, weil die oppositionelle Basis nicht breit genug sei, um Unruhen zu erzeugen und das Innenministerium «über genügend Mittel zur Kontrolle der Situation» verfüge. Im Nordkaukasus sei die Situation nach wie vor besorgniserregend, Tschetschenien bleibe aber trotz Unabhängigkeitserklärung russisch, auch wenn nicht vorgesehen sei, dazu «Gewalt anzuwenden».[10] *'Erin* betonte die Notwendigkeit einer «bürgerfreundlichen Polizei» und erwähnte fast im gleichen Atemzug die ruhige Situation, welche das Innenministerium während der «Spiele des Guten Willens» in St. Petersburg aufrecht zu erhalten wusste.[11] *'Erin* bekundete Interesse an unseren Erfahrungen mit den neuen Geldwäschereigesetzen und teilte meine Auffassung, wonach das Organisierte Verbrechen und die illegalen Wanderungen nach dem Ende des kalten Krieges zu den grössten Bedrohungen gehören.[12] *'Erin* erwartet, dass Russland bald Mitglied des Europarates sein werde.

Justizminister *Kalmykow,* mit dem ich das Memorandum über Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen unterzeichnete, entwarf ein betont optimistisches Bild von der Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Parlament. Er wies auf laufende Arbeiten an einem neuen Zivilgesetzbuch und einem neuen Strafgesetzbuch hin. Beide Vorlagen wurden dem Parlament bereits überwiesen und es sei damit zu rechnen, dass sie in der ersten Hälfte 1995 verabschiedet würden. Das Zivilgesetzbuch knüpfe an seinen 1933 ausser Kraft gesetzten Vorgänger an, der sich in der Zeit der Neuen Ökonomischen Politik (NEP) bewährt habe. Auch *Kalmykov* ist der Auffassung, dass der Beitritt zum Europarat bald vollzogen werden könne, weshalb sich der Abschluss eines bilateralen Rechtshilfeabkommens nicht aufdränge;[13] darüberhinaus sei Präsident *'Elzin* bereits eine Vorlage für den Beitritt zur Rechtshilfekonvention und zur Auslieferungskonvention unterbreitet worden. Weitere wichtige Gesetzesarbeiten betreffen Zivil- und Strafprozessordnungen,

---

9 *Bereits am 24. Juni 1994 empfing Bundesrat Koller Innenminister Jerin zu einem Arbeitsgespräch in Bern, vgl.* dodis.ch/67214.

10 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Erster Tschetschenienkrieg (1994–1996), dodis.ch/T2571.

11 *Die* Goodwill Games *waren ein internationaler Sportwettbewerb, der im Sommer 1994 in St. Petersburg ausgerichtet wurde.*

12 *Vgl. dazu die für Bundesrat Koller anlässlich des Besuchs verfassten Speaking notes betreffend* Das rechtliche Instrumentarium der Schweiz zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei *sowie* zu den von der Schweiz getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Zusammenhang mit illegalen Aktivitäten von russischen Staatsangehörigen, dodis.ch/69740 *bzw.* dodis.ch/69741. *Vgl. auch DDS 1992, Dok. 25,* dodis.ch/61286, *sowie das BR-Prot. Nr. 38 vom 12. Januar 1994,* dodis.ch/64982.

13 *Vgl. die Notiz des stv. Vizedirektors der Abteilung für internationale Angelegenheiten des Bundesamts für Justiz (BJ) des EJPD, Philippe Boillat, vom 31. August 1994,* dodis.ch/69776.

ein Verwaltungsrecht und einen Wohnungskodex. Vor allem gehe es aber darum, der Justiz eine echte Unabhängigkeit zu geben. Hier ginge es nicht nur um die gesetzliche Basis sondern ebenso um Fragen einer fehlenden Tradition. Der Prozess der Wende sei aber irreversibel und man sei gerade hier auf Hilfe des Auslandes angewiesen, wobei jene der Schweiz, Deutschlands und der USA, auf Grund ihrer föderalen Strukturen, von besonderer Bedeutung seien.[14]

Mit Herrn *Baturin,* der in Sicherheitsfragen massgeblichen Einfluss auf den Präsidenten hat, besprach ich zunächst Fragen der Zukunft der KSZE.[15] Russland setze nicht zuletzt deshalb grosse Hoffnungen in diese Organisation, weil sie effektiver sei als die NATO – mein Gesprächspartner lässt die Unzufriedenheit Russlands über die Jugoslawien-Aktion[16] durchblicken – es gelte, die Strukturen zu verbessern und sie wirksamer zu machen. Ich erwiderte, es bestehe an der KSZE als solches ein gemeinsames Interesse all jener Länder, die in näherer Zukunft nicht Mitglied der NATO werden können oder wollen. *Baturin* stimmte meiner Analyse, wonach innerhalb der GUS zahlreiche Sicherheitsprobleme bestehen, unumwunden zu.[17] Die Probleme beginnen beim Wirtschaftsbereich und umfassen das ganze Bedrohungsspektrum inklusive bewaffnete Konflikte. Die interne Lage werde akzentuiert durch Flüchtlinge, welche bei praktisch inexistenten Grenzkontrollen («Grenze erinnert an einen durchlöcherten Löffel, den man verwenden will um Wasser zu schöpfen») nach Russland (zurück)strömen. Den Migrationsdruck Richtung Westen schätzt *Baturin* derzeit für gering ein; die seinerzeitigen Prognosen der Wiener Konferenz hätten an der oberen Grenze noch wahrscheinlicher Zahlen gelegen.[18] Immerhin: 1% der russischen Bevölkerung machen einige Millionen Menschen aus. Auf die Frage, was denn nach START 1 und 2 mit dem Plutonium der zu verschrottenden Gefechtsköpfe zu geschehen habe, geht *Baturin* nicht ein – woraus ich schliesse, dass für das Problem noch keine Lösung in Sicht ist. Demgegenüber betonte *Baturin,* dass die Situation bezüglich Nuklearmaterialien in Deutschland «übertrieben» dargestellt worden sei; es gebe zwar unbestreitbar Einzelfälle, doch mute es merkwürdig an, dass Material, welches von Russland in den Nahen Osten gelangen sollte, ausgerechnet über das gut kontrollierte Deutschland transportiert werde, wenn gleichzeitig die Grenze in Aserbeidjan praktisch inexistent sei.[19] Nach einer kurzen, von *Baturin*

---

14 *Zu den Unterstützungmöglichkeiten der Schweiz im zivilen Bereich vgl. die Notiz von BJ-Vizedirektor Wolfgang Wendrich an Bundesrat Koller vom 1. September 1994,* dodis.ch/69742.

15 *Zum KSZE-Gipfeltreffen vom Dezember 1994 in Budapest vgl. DDS 1994, Dok. 59,* dodis.ch/67456.

16 *Zur Durchsetzung des vom UNO-Sicherheitsrat auferlegten Flugverbots über Bosnien und Herzegowina verübte die NATO ab Frühjahr 1994 Luftangriffe auf bosnisch-serbische Kampfflugzeuge und später auch auf Bodenziele. Vgl. auch DDS 1994, Dok. 12,* dodis.ch/68979, *Punkt 5, sowie die Notiz des Politischen Sekretariats des EDA vom 18. April 1994,* dodis.ch/69668.

17 *Für eine Analyse der Sicherheitslage in Russland und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) vgl. die Notiz der Bupo vom 31. August 1994,* dodis.ch/69752.

18 *Zur Ost-West-Migrationskonferenz vom 24. und 25. Januar 1991 in Wien vgl. die Informationsnotiz des EJPD an den Bundesrat,* dodis.ch/57736; *zum Stand der Umsetzungsarbeiten vgl. die Notiz des Vizedirektors des Bundesamts für Flüchtlinge des EJPD, Gottfried Zürcher, vom 9. November 1994,* dodis.ch/68660.

19 *Vgl. dazu die Notiz der Bupo* Illegaler Handel mit Nuklearmaterial mit Bezug zu Russland *vom 31. August 1994,* dodis.ch/69739.

initiierten Diskussion über den allfälligen Nutzen der Rechtsharmonisierung für die Wirtschaftsentwicklung, kommt überraschend die Frage, ob wir den Auslieferungsvertrag von 1871 zwischen der Schweiz und Russland als noch in Kraft befindlich ansähen.[20]

Am Rande des Besuchs fand ein Treffen einiger Delegationsmitglieder mit dem Stellvertretenden Direktor des Föderativen Abwehrdienstes[21] statt. Dabei wurden künftige Möglichkeiten der Zusammenarbeit geprüft und positiv beurteilt.[22]

20 Auslieferungsvertrag zwischen der Schweiz und Russland *vom 17./5. November 1873, AS, 1873, S. 452–459, und BS, 1947, VII, S. 251–257. Anlässlich des Besuchs des russischen Aussenministers Andrei Kosyrew bei Bundesrat Cotti in Bern am 2. September 1993 war in einem Briefwechsel festgehalten worden, der Vertrag bleibe provisorisch in Kraft, müsse jedoch Gegenstand einer gesonderten Untersuchung bilden, vgl.* dodis.ch/62982.

21 *Generalmajor Walentin Sobolew. Zum Treffen vgl. die Notiz von Bupo-Chef von Daeniken vom 19. September 1994,* dodis.ch/69738. *Vgl. ferner die Notiz der Bupo* Russland: Nachrichtendienste *vom 31. August 1994,* dodis.ch/69747.

22 *Vgl. dazu die Stellungnahme des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, vom 20. Dezember 1994,* dodis.ch/69460.

43

dodis.ch/68204

Notice du Chef du DFF, le Président de la Confédération Stich[1]

ASSEMBLÉE ANNUELLE DES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS. RÉUNIONS DU COMITÉ INTÉRIMAIRE DU FMI, DU COMITÉ DE DÉVELOPPEMENT ET DU GROUPE DES DIX (G-10). MADRID, 1ER AU 5 OCTOBRE 1994

Berne, 11 octobre 1994

Avec M. Lusser, Président du Directoire de la Banque nationale,[2] j'ai représenté la Suisse à l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale et à la réunion du G-10, et notre groupe de vote au Comité intérimaire du FMI. Au Comité de développement, notre groupe de vote était représenté par le Secrétaire d'État F. Blankart, accompagné de M. W. Fust, Directeur de la DDA.[3] Ces réunions m'ont aussi permis d'avoir des entretiens bilatéraux avec les ministres des finances des pays de notre groupe de vote (Pologne, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, République Kirghize, Turkménistan, Tadjikistan), de l'Iran, de la Slovénie, de la République Tchèque, le premier ministre de l'Arménie[4] ainsi qu'avec le roi d'Espagne et le premier ministre de ce pays.[5]

1. Groupe des Dix (G-10)

La brève réunion, présidée par M. Alphandéry, Ministre français de l'économie, a servi en premier lieu à faire le point sur les sujets à l'ordre du jour du Comité

1 CH-BAR#E6100C#1998/106#2340* (972.0). *Cette note d'information signée par le Chef du DFF, le Président de la Confédération Otto Stich, est distribuée pour la 32ème séance du Conseil fédéral du 19 octobre 1994. Le Président de la Confédération Stich ne peut assister à cette séance car il est hospitalisé le 14 octobre 1994 en raison de troubles du rythme cardiaque après s'être effondré lors d'une séance de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, cf. le procès-verbal de la séance de la Commission,* dodis.ch/69550, *p. 15. La note d'information est très probablement rédigée de manière collaborative par Giovanni-Antonio Colombo, Délégué aux questions monétaires et financières internationales, Heinz Kaufmann de la Section Monnaie et FMI – tous deux de l'Administration fédérale des finances (AFF) du DFF – et par Philippe Fontana, Chef de la Section Institutions financières multilatérales de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, comme le montre le rapport identitique dans le dossier* CH-BAR#E7001D#2005/345#921* (7777). *Un compte-rendu de l'Assemblée annuelle est également édité dans le télex hebdomadaire 42/94 du 17 octobre 1994, cf.* dodis.ch/68768.

2 *Pour le rapport de la BNS du 12 octobre 1994, cf.* dodis.ch/68614.

3 *Pour les entretiens bilatéraux du Directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du DFAE, l'Ambassadeur Walter Fust, cf.* dodis.ch/69562. *Pour le détail de la délégation et du programme, cf. le dossier* CH-BAR#E6100C#2003/394#88* (972.19).

4 *Hrant Bagratian.*

5 *Respectivement Juan Carlos Ier et Felipe González.*

intérimaire. Ce fut l'occasion pour le Directeur général du FMI, M. Camdessus, de plaider en faveur de l'allocation d'un montant suffisant de droits de tirage spéciaux (DTS) pour préserver le rôle de cet instrument de réserve dans le système monétaire international.

En deuxième lieu, les Ministres des finances et les Gouverneurs des Banques centrales ont eu un échange de vues sur l'évolution récente des marchés internationaux de capitaux. Ils ont convenu d'examiner les perspectives d'évolution de l'épargne et de l'investissement mondiaux, ainsi que les conséquences qui en découlent pour les taux d'intérêt et la politique économique. Les suppléants du G-10 se pencheront sur ces questions.

2. Comité intérimaire du FMI

Le Comité, qui a siégé sous la présidence de M. Maystadt, Ministre des finances de la Belgique, avait à son ordre du jour:

– les développements et les politiques économiques dans les pays industrialisés, dans les pays en développement et dans les pays en transition vers l'économie de marché;

– les travaux futurs et les méthodes de travail du Comité intérimaire, y compris le rôle que doit jouer le FMI dans le système monétaire international;

– l'augmentation de l'accès aux ressources du FMI et la nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux.

2.1. Développements et politiques économiques

Il ressort de la discussion sur ce point que les perspectives immédiates de croissance de l'économie mondiale sont aujourd'hui meilleures qu'elles ne l'ont été dans les dix dernières années.

Toutefois, les membres du Comité ont aussi souligné que des mesures doivent être prises pour faire face à un certain nombre de problèmes qui persistent. L'endettement public et les déficits budgétaires, de même que le chômage restent élevés dans bon nombre de pays industrialisés. D'autre part, les niveaux de vie de certains pays en développement continuent à stagner, voire à fléchir. En outre, dans beaucoup de pays en transition, la tendance à la baisse de la production ne s'est pas inversée.

C'est la raison pour laquelle le Comité a adopté une *déclaration sur la coopération en vue de renforcer l'expansion mondiale*,[6] dont les principaux éléments sont:

– l'élimination des obstacles structurels à l'emploi et à une croissance durable. Il faut en particulier s'attaquer aux problèmes du chômage structurel en prenant des mesures pour améliorer l'éducation et la formation, et en opérant des réformes du marché du travail afin de renforcer les incitations à l'emploi;

– la réduction des déficits publics, en particulier de leur composante structurelle. Cet effort d'assainissement doit conduire à une diminution de la dette publique et faciliter ainsi une baisse des taux d'intérêt réels;

– l'ajustement des politiques monétaires pour éviter une résurgence des tensions inflationnistes.

---

6 Declaration on Cooperation to Strengthen the Global Expansion, *Press Release Nº 94/69, 2 octobre 1994,* CH-BAR#E6100C#2003/394#88* (972.19).

Dans ma déclaration,[7] j'ai souligné l'importance:

– d'utiliser la reprise économique pour assainir les finances publiques, contenir l'endettement public et alléger ainsi la pression à la hausse des taux d'intérêt exercée par la demande de capital du secteur public;

– de mesures visant la composante structurelle du chômage: éducation, formation, élimination des désincitations à l'emploi;

– de politiques macro-économiques visant la stabilité et des réformes structurelles dans les pays en développement comme condition pour attirer des capitaux;

– de la privatisation et de la restructuration du secteur public dans les pays en transition ainsi que du maintien par le FMI d'une stricte conditionnalité lorsqu'il accorde des crédits à ces pays.

Je me suis en outre prononcé en faveur d'un examen par le FMI de la proposition britannique de vendre une partie de l'or du FMI pour alléger le service de la dette multilatérale de certains pays en développement.[8]

2.2. Travaux futurs du Comité intérimaire et rôle du FMI

Le Comité a souligné l'importance qu'il attache à renforcer le rôle du FMI dans le système monétaire international. Il a demandé au Conseil d'administration du FMI de poursuivre ses travaux sur une meilleure surveillance par le Fonds des politiques économiques et sur les marchés financiers. Concrètement, il a demandé pour sa prochaine réunion de printemps un rapport sur les aspects méthodologiques de la surveillance multilatérale. Les membres du Comité ont par ailleurs fait part de leur intention de renforcer le rôle du Comité dans le processus de coopération et de coordination des politiques économiques.

Pour ma part, j'ai souligné le rôle effectif que doit jouer le Comité intérimaire dans le processus de décision du FMI.

2.3. Accès élargi aux ressources du FMI et allocation de droits de tirage spéciaux (DTS)

Le Comité devait se prononcer sur un «paquet» de mesures comprenant:[9]

– le relèvement temporaire des limites d'accès annuel aux ressources ordinaires du Fonds;

– la prorogation jusqu'à fin 1995 de la facilité pour la transformation systémique (crédits en faveur des économies en transition de l'économie planifiée à l'économie de marché) et le relèvement des limites d'accès à cette facilité;

– une allocation de DTS.

Malgré les efforts de compromis du Président Maystadt et des négociations qui se sont poursuivies tard dans la nuit, un accord n'a pas été possible. Les sept grands pays industrialisés (G-7) se sont opposés à une allocation supérieure à 16 mrd de DTS, tandis que les pays en développement conduits par l'Inde insistaient pour une allocation plus importante de DTS. Selon eux, celle-ci ne devrait pas seule-

7 *Déclaration du Président de la Confédération Stich du 2 octobre 1994 devant le comité intérimaire du FMI,* CH-BAR#E6100C#2003/394#88* (972.19).

8 *Pour la suite donnée par la Suisse à la proposition britannique, cf. la notice du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, du 20 juin 1995,* dodis.ch/69868.

9 *Pour un aperçu détaillé de ce paquet, cf. la notice* Package Deal *de l'AFF du 28 septembre 1994,* CH-BAR#E6100C#2003/394#88* (972.19).

ment servir à éliminer les inégalités existantes dans la distribution actuelle des DTS, mais également comprendre une allocation générale supplémentaire. Devant le refus du G-7, les pays en développement se sont à leur tour opposés à la prolongation de la facilité pour la transformation systémique et au relèvement de l'accès à cette facilité.

Les membres du Comité se sont seulement mis d'accord sur un relèvement temporaire des limites d'accès annuel aux ressources ordinaires du FMI à au moins 85% des quotes parts (actuellement 68%). Le niveau de ce relèvement reste à déterminer par le Conseil d'administration du FMI. Sur les deux autres éléments du paquet (facilité pour la transformation systémique et DTS) le Comité a demandé au Président Maystadt d'organiser de nouvelles consultations et de convoquer une réunion du Comité lorsque les perspectives d'une solution seront favorables.

J'ai pour ma part soutenu la proposition de compromis du président Maystadt qui comprenait, outre les mesures concernant les facilités ordinaires et la facilité pour la transformation systémique, une allocation de 22 mrd de DTS.[10]

3. Comité de développement

Deux sujets principaux ont été traités à l'occasion de cette réunion: l'efficacité de l'aide au développement (matin) et les conséquences de l'Uruguay Round sur les pays en développement (après-midi).

En matière d'efficacité de l'aide, les changements récents sur la scène internationale ont été à l'origine de la proposition de réexaminer le rôle de l'aide et son efficacité. L'expérience montre que l'engagement et la participation des gouvernements et des populations bénéficiaires, le développement des institutions, des politiques macroéconomiques et sectorielles saines et une utilisation efficace des ressources sont des aspects déterminants de l'efficacité de l'aide qui devraient retenir l'attention des donateurs.

En ce qui concerne l'Uruguay Round, il est encore trop tôt pour procéder à une analyse quantitative complète de son impact sur les pays en développement. Ces résultats devraient être connus au printemps prochain. Il ressort cependant des estimations préliminaires qu'à terme l'Uruguay Round apportera des bénéfices substantiels aux pays en développement et que ce seront surtout les pays ayant poursuivi des politiques macroéconomiques saines et ayant réformé leurs structures économiques qui en tireront les profits les plus substantiels. Si les pays en développement devraient bénéficier globalement du nouvel accord, certains pays parmi les plus pauvres ne seront pas en mesure de tirer profit immédiatement des nouvelles opportunités offertes. Les facilités existantes de la Banque et du FMI devraient cependant permettre de répondre aux besoins d'ajustement et de financement résultant des conséquences de l'accord sur les pays en développement.

Dans son intervention du matin, la Délégation suisse[11] a souligné que les Institutions de Bretton Woods étaient dans une position de départ presque idéale

10 *La question d'une réallocation de DTS est au centre des discussions des institutions de Bretton Woods déjà lors de l'assemblée annuelle 1993, cf. la compilation* dodis.ch/C2630. *Pour la position suisse, cf.* dodis.ch/69568.

11 *Lors de la réunion du comité du développement, la Suisse est représentée par le Directeur de l'OFAEE, le Secrétaire d'État Franz Blankart, et par l'Ambassadeur Fust. Pour un aperçu des interventions du Secrétaire d'État Blankart, cf. le dossier* CH-BAR#E7115B#2011/88#1488* (80/7.10.01).

pour améliorer l'efficacité de leur aide. Elle a rappelé que s'il était important que la Banque ait été la première agence à analyser à fond l'efficacité des programmes et projets et à en tirer les conséquences, la responsabilité première dans ce processus incombait néanmoins aux pays bénéficiaires de l'aide. Ces derniers doivent d'abord assurer que les conditions de départ soient stables et favorables et ensuite ils doivent s'identifier pleinement avec les objectifs de croissance économique, d'équité et de protection de l'environnement.

Dans son intervention de l'après-midi, lors de laquelle la Suisse était «lead speaker», le *Secrétaire d'État F. Blankart* a souligné que la conclusion de l'accord permettra aux pays en développement de libéraliser ultérieurement leur commerce extérieur et d'accroître leur compétitivité sur les marchés internationaux en leur assurant un accès non discriminatoire. La Délégation suisse a aussi insisté sur le fait que les pays en transition, qui ne sont pas encore membres de l'Organisation Mondiale du Commerce, aient accès à cette institution.

Lors du traditionnel déjeuner du Comité de développement, les Ministres ont décidé de renvoyer toute décision relative à l'avenir de ce Comité et, en attendant, de continuer ses activités au rythme de deux réunions par an. La discussion sera reprise dans le courant de 1995.

Enfin, le Comité a décidé que la question de l'infrastructure, les suites à donner au Sommet social de Copenhague[12] et le problème de la dette multilatérale (en particulier la proposition britannique de vendre de l'or du FMI pour alléger le service de la dette multilatérale des pays les plus pauvres) seront à l'ordre du jour de la réunion du printemps prochain.

4. Assemblée annuelle

Dans ma déclaration,[13] j'ai saisi l'occasion du cinquantième anniversaire des Institutions de Bretton Woods pour faire le point sur les résultats atteints et les défis qui attendent les deux institutions.

En ce qui concerne le FMI, je me suis prononcé en faveur

– d'un renforcement de son rôle de surveillance en vue d'atteindre une plus grande convergence des politiques économiques et, par là, une meilleure stabilité des taux de change;

– d'un engagement du FMI en faveur de l'élimination des obstacles qui subsistent à la libéralisation des mouvements de capitaux et d'un rôle actif de surveillance des marchés financiers;

– d'efforts de coopération technique et d'aide financière en faveur des pays en transition à condition, toutefois, qu'ils appliquent des programmes stricts d'ajustement structurel;[14]

---

12 *Le sommet mondial pour le développement social a lieu à Copenhague du 3 au 12 mars 1995, cf. à ce propos la compilation* dodis.ch/C2637. *Pour la première session du comité préparatoire à New York du 31 janvier au 11 février 1994, cf. le rapport de Nicolas Wyrsch de la DDA,* dodis.ch/68473.

13 *Déclaration du Président de la Confédération Stich du 5 octobre 1994 lors de l'assemblée annuelle des institutions de Bretton Woods,* CH-BAR#E6100C#2003/394#88* (972.19).

14 *Pour le point de vue du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, sur les programmes d'ajustement structurel, cf. sa lettre de réponse à la Déclaration de Berne du 8 juillet 1994,* dodis.ch/68619.

– d'un examen par les Institutions de Bretton Woods du problème de l'endettement des pays en développement à l'égard des institutions multilatérales;

– d'un accord rapide sur la facilité de transformation systémique et d'une discussion de fond sur l'instrument des DTS.

Pour ce qui est de la Banque mondiale, j'ai appuyé son engagement dans les domaines de l'éducation, de la santé, du renforcement du rôle de la femme et de l'environnement, en soulignant que la croissance seule ne suffit pas à combattre la pauvreté. J'ai par ailleurs relevé le rôle que doit jouer la Banque mondiale dans la facilitation du processus de privatisation et dans la modernisation du secteur public. J'ai enfin plaidé pour une conditionnalité partagée par l'ensemble de la population des pays bénéficiaires.[15]

5. Entretiens bilatéraux

Ich führte während der Jahresversammlung von IWF und Weltbank Gespräche mit den Delegationschefs der Länder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe (Polen, Aserbaidschan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan),[16] dem König und dem Ministerpräsidenten von Spanien, dem Premierminister Armeniens, sowie mit den Finanzministern Tschechiens, Irans und Sloweniens.[17]

Die Delegation *Polens* verwies auf die ausgezeichneten makroökonomischen Resultate der neuen Regierung. Das Privatisierungsprogramm werde weitergeführt werden. Ich wurde angefragt, ob die schweizerische Regierung Polen beim Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten behilflich sein könne. Ich verwies auf die Unabhängigkeit der Banken bei der Einschätzung des polnischen Kreditrisikos. Die polnische Delegation regte zudem an, in Zusammenarbeit mit der Schweiz die polnischen Erfahrungen mit dem Transitionsprozess in Zentralasien fruchtbar zu machen.[18]

Der Finanzminister *Aserbaidschans*[19] hob hervor, dass sowohl sein Land als auch Armenien kriegsmüde seien und zeigte sich über die Möglichkeiten eines baldigen Friedensschlusses optimistisch. Ich betonte die Notwendigkeit eines dauerhaften Friedens, damit bi- und multilaterale Hilfe nach Aserbaidschan fliessen könne.[20]

Der *kirgisische* Finanzminister[21] orientierte über die kommenden Wahlen auf nationaler und lokaler Ebene. Kirgistan betreibt im geldpolitischen Bereich eine erfolgreiche Politik, sind doch der innere und äussere Wert der Währung ziemlich stabil. Der Produktionseinbruch dauert jedoch an. Ich verwies auf den Willen der Schweiz, Kirgistan im Kampf gegen die Wirtschaftskriminalität

15 *Déclaration* Concerning the World Bank *du Président de la Confédération Stich du 5 octobre 1994,* CH-BAR#E6100C#2003/394#88* (972.19).

16 *Für die Gespräche mit den Vertretern von Aserbaidschan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan vgl.* dodis.ch/68612.

17 *Juan Carlos I. und Felipe González, Hrant Bagratian, sowie Ivan Kocárník, Morteza Mohammadkhan und Mitja Gaspari.*

18 *Zu den schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit Polen vgl.* dodis.ch/69566.

19 *Fikrat Yusifow.*

20 *Vgl. dazu das Schreiben von Bundespräsident Stich an den aserbaidschanischen Präsidenten Heidar Alijew vom 21. November 1994,* dodis.ch/67948, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T2190.

21 *Kemelbek Nanaïev.*

(Golddepots) zu unterstützen.[22] Ich konnte den dringlichen Wunsch Kirgistans nach einer Beibehaltung der kirgisischen Vertretung in unserem IWF-Büro in Washington erfüllen.[23]

Gegenüber *Tadschikistan* hielt ich fest, dass nur eine stabilere innenpolitische Lage eine gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung ermögliche. Der Waffenstillstand zeige, dass der Wunsch wachse, die anstehenden Probleme zu lösen. In der Frage der Währungssouveränität sollte möglichst rasch ein Entscheid getroffen werden.

Die *turkmenische* Delegation bedankte sich für den von der Schweiz durchgeführten Stage für turkmenische Beamte.[24] Hauptproblem des Landes seien die Zahlungsrückstände, vor allem der Ukraine und Georgiens. Ich schlug vor, eine Umschuldung dieser Fälligkeiten zu prüfen. Turkmenistan fühlt sich in dieser komplexen Frage überfordert und bat die Schweiz um technische Hilfe. Ich nahm Kenntnis von der turkmenischen Anfrage, ob die Schweiz die Rückstände Georgiens und der Ukraine teilweise übernehmen könnte.

Die geld- und fiskalpolitische Lage in *Usbekistan* scheint sich in den letzten Monaten verbessert zu haben. Der Privatisierungsprozess wurde offenbar beschleunigt. Usbekistan bedankte sich bei der Schweiz für die gute Vertretung im IWF und in der Weltbank. Die lange Zeit gespannten Beziehungen zum Währungsfonds hätten sich nachgerade auch dank der Unterstützung der Schweiz verbessert. Ich verwies auf die entscheidende Bedeutung weiterer Strukturreformen, damit die vielen potentiellen ausländischen Investoren tatsächlich Projekte verwirklichten.[25]

Armenien bat um eine schweizerische Beihilfe in den Exekutivräten von IWF und Weltbank, damit das Land rasch von finanzieller Hilfe dieser Organisationen profitieren könne. Auch wurden wir um bilaterale Unterstützung angefragt. Die wirtschaftspolitische Lage rechtfertige die Hilfe. Politisch sei man einem Friedensschluss recht nahe, so dass dies kein Hindernis mehr darstelle. Ich verwies auf die eindeutige Bedingung eines *dauerhaften* Friedens, damit Hilfsgelder fliessen könnten.[26]

Der Finanzminister *Irans* hielt fest, dass Weltbankprojekte für sein Land aus politischen Gründen blockiert seien. Er bat die Schweiz, entsprechend im Exekutivrat der Weltbank Einfluss zu nehmen. Im bilateralen Kontakt wären iranischerseits bessere Möglichkeiten der Exportfinanzierung und vermehrte Direktinvestitionen erwünscht. Ich erwähnte, dass die ERG für Iran prinzipiell offenstünde

22 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2494.

23 *Zu den Beziehungen mit Kirgisistan vgl. auch DDS 1994, Dok. 53,* dodis.ch/62978.

24 *Als Turkmenistan im September 1992 der Stimmrechtsgruppe der Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen beitrat, wurde vereinbart, dass turkmenische Finanzexperten Praktika in der schweizerischen Vertretung bei den Bretton-Woods-Institutionen absolvieren können. Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E7115A#2000/385#729* (861.5).

25 *Zum Stand der Beziehungen mit Usbekistan vgl. DDS 1994, Dok. 6,* dodis.ch/62977.

26 *Vgl. dazu das Schreiben von Bundespräsident Stich an den armenischen Präsidenten Lewon Ter-Petrosjan vom 21. November 1994,* dodis.ch/65310. *Am Rande des KSZE-Gipfeltreffens in Budapest kam es am 6. Dezember 1994 zu einer kurzen Unterredung von Präsidenten Ter-Petrosjan mit Bundespräsident Stich bezüglich der Disponibilität der Schweiz für die Beherbergung von Gesprächen unter den Konfliktparteien, vgl.* dodis.ch/65309.

und dass das Anliegen bezüglich der Weltbank an die zuständigen schweizerischen Stellen weitergeleitet würde.[27]

Slowenien erbat sich schweizerische Expertise bei der Einführung der Mehrwertsteuer auf anfangs 1997 und forderte die schweizerischen Banken auf, das neue, liberale Bankengesetz zu nutzen. Die Probleme mit Italien wegen der schlechteren Stellung der slowenischen Minderheit dauerten an.

Die Unterredung mit dem *spanischen Ministerpräsidenten* beinhaltete einen Meinungsaustausch über die Frage einer Zuteilung von Sonderziehungsrechten im IWF und über verkehrspolitische Probleme. Dabei verwies ich mit Nachdruck auf die Zusage der Europäischen Union, im Bereich des Luftverkehrs mit der Schweiz Verhandlungen aufzunehmen.[28] Weiter strich ich unsere Absicht heraus, im Verkehr die Kostenwahrheit herzustellen. Ich informierte meinen Gastgeber über die Umsetzung der Alpeninitiative, insbesondere über das Prinzip der Nichtdiskriminierung der Ausländer.[29] Dem *spanischen Monarchen* stattete ich einen Höflichkeitsbesuch ab.

Mit *Tschechien* konnte bezüglich des Doppelbesteuerungsabkommens keine Einigung erzielt werden. Tschechien wird den schweizerischen Kompromissvorschlag (prinzipiell 10 Prozent tschechische Quellensteuer für Exportlizenzen, jedoch reduziert auf 5 Prozent, solange die Schweiz keine derartige Steuer erhebt) überdenken.[30]

---

27 *Zu den Wirtschaftsbeziehungen mit Iran vgl. DDS 1993, Dok. 38,* dodis.ch/62522.

28 *Zu den Luftverkehrsverhandlungen mit der EU vgl.* dodis.ch/68457 *und* dodis.ch/68458.

29 *Vgl. DDS 1994, Dok. 51,* dodis.ch/68436, *sowie das Fernschreiben des Chefs der schweizerischen Mission bei der EU in Brüssel, Botschafter Alexis Lautenberg, an das Integrationsbüro EDA/EVD vom 16. September 1994,* dodis.ch/68448.

30 *Vgl. dazu die Notiz der Eidgenössischen Steuerverwaltung des EFD,* CH-BAR#E6100C#2003/394#88* (972.19). *Das Doppelbesteuerungsabkommen mit Tschechien wurde am 4. Dezember 1995 abgeschlossen. Für das* Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Tschechischen Republik zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen *vgl. AS, 1997, S. 960–978.*

44

dodis.ch/67575

Bericht des Büros für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa zuhanden der Bundesversammlung[1]

JAHRESBERICHT DES BUNDESRATES ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DEN OST- UND MITTELEUROPÄISCHEN STAATEN 1993

[Bern,] 19. Oktober 1994

1. Einleitung

Die Eidgenössischen Räte haben in den Frühjahrssessionen 1990, 1992 und 1993 zwei Rahmenkredite für eine verstärkte Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten im Gesamtbetrag von 1,65 Mrd. Franken bewilligt.[2] Die Rahmenkredite beruhten auf einem einfachen, nicht referendumspflichtigen Bundesbeschluss gemäss Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11).[3] Die getroffenen Massnahmen basieren damit direkt auf der allgemeinen verfassungsmässigen Kompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten. Dieses Vorgehen fand seine Rechtfertigung im Bestreben von Parlament und Bundesrat, rasch Hilfe leisten zu wollen.

Mit diesem Bericht informieren wir die zuständigen Kommissionen gemäss dem neuen Artikel 2bis des Bundesbeschlusses vom 9. März 1993 über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mit-

---

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#7837* (B.75.77). *Dieser an das Parlament gerichtete Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe aus Mitarbeitenden des Büros für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO) der Politischen Abteilung I des EDA und des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD ausgearbeitet. Die Gesamtkoordination für den Bericht lag bei Reinhard Voegele, der im BZO für die Information zuständig war. Im BAWI lag die Hauptverantwortung beim Chef der Sektion Finanzhilfe für Mittel- und Osteuropa, Daniel Stauffacher. Der Bundesrat genehmigte den Bericht am 19. Oktober 1994, vgl. das BR-Prot. Nr. 1739,* dodis.ch/65304. *Eine Kopie des Berichts ging an die Aussenpolitischen Kommissionen (APK) beider Räte.*

2 *Der erste Rahmenkredit in der Höhe von 250 Mio. CHF wurde vom Ständerat am 6. März 1990 und vom Nationalrat am 13. März 1990 verabschiedet, vgl. Amtl. Bull. SR, 1990, II, S. 66 und Amtl. Bull. NR, 1990, II, S. 371. Der zweite Rahmenkredit in der Höhe von 800 Mio. CHF wurde vom Nationalrat am 12. Dezember 1991 und vom Ständerat am 28. Januar 1992 verabschiedet, vgl.* dodis.ch/58226 *und* dodis.ch/58814. *Der Zusatzkredit zum zweiten Rahmenkredit in der Höhe von 600 Mio. CHF wurde vom Nationalrat am 4. März 1993 mit der Ergänzung angenommen, dass der Bundesrat jährlich den zuständigen Parlamentskommissionen Bericht über die Verpflichtungen aus dem Rahmenkredit 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. Der hier edierte Bericht ist die erstmalige Erfüllung dieses Auftrags des Parlaments.*

3 Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse, *Art. 8:* «1. Die Form des einfachen Bundesbeschlusses ist für Erlasse bestimmt, für welche keine andere Rechtsform vorgeschrieben ist. 2. Gegen einfache Bundesbeschlüsse kann das Referendum nicht verlangt werden.» *Vgl. AS, 1962, S. 773–788, hier S. 775.*

teleuropäischen Staaten (BBl 1993 Bd. I, S. 1053) «über die bewilligten Projekte, über die Art der Verwendung der finanziellen Mittel sowie über die aufgrund von Evaluierungen feststellbaren Auswirkungen der ergriffenen Massnahmen.»[4]

Der Bericht fasst in seinem Hauptteil die wichtigsten Aspekte des Schweizer Osthilfe-Programms zusammen. Dieses umfasst Massnahmen der Technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe.

Im Anhang I finden Sie Beispiele von Projekten der Technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe. Im Anhang II finden sich jene Statistiken und Grafiken, auf die im Textteil verwiesen wird. Im Anhang III finden sich die Verzeichnisse der Evaluations- und Schlussberichte sowie die Listen mit den Projekten der Technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe aus beiden Rahmenkrediten von insgesamt 1,65 Mrd. Franken.[5]

2. Ziele und Organisation der Zusammenarbeit

Das Ziel der Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten wurde in der Botschaft des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte vom 22. November 1989 wie folgt umschrieben: «Die Schweiz hat ein unmittelbares Interesse an einem kontrollierten, die internationale Stabilität nicht gefährdenden Wandel in Richtung auf mehr politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Freiheiten, mehr Pluralismus, mehr Rechtsstaat und Respektierung der Menschenrechte in Osteuropa» (BBl 1990 I 1622).[6] In der zweiten Botschaft des Bundesrates an die Eidgenössischen Räte vom 23. September 1991 (BBl 1991 IV 553) wurde dieses Ziel unverändert übernommen.[7] Wir hielten ebenso fest, dass sich die Schweiz im Sinne solidarischer Mitverantwortung den drei zentralen europapolitischen Herausforderungen stellen müsse: Förderung des Reformprozesses in Ost- und Mitteleuropa, Überwindung der europäischen Teilung und Aufbau Gesamteuropas. Unsere Politik gegenüber den ost- und mitteleuropäischen Ländern darf also nicht isoliert betrachtet werden. Sie ist Bestandteil der schweizerischen Europapolitik.

Die Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten entspricht im übrigen den fünf Oberzielen, die im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 festgehalten sind: Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden; Förderung von Menschen-

---

4 *Der Bericht richtete sich an die APK des National- und Ständerats. Die APK-S behandelte den Bericht noch im Oktober 1994, vgl. das Teilprotokoll 3 der Sitzung vom 27. und 28. Oktober 1994,* dodis.ch/67538. *Die APK-N nahm sich dem Bericht im Januar 1995 an, vgl. das Teilprotokoll 2 der Sitzung vom 16. und 17. Januar 1995,* dodis.ch/69015. *Zur Reaktion der Kommissionsmitglieder auf den Jahresbericht vgl. die Notiz des Beauftragten für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa des EDA, Minister Eric Martin, vom 19. Januar 1995,* dodis.ch/69539.

5 *Für die Anhänge vgl. das Faksimile* dodis.ch/67575.

6 *Vgl. die* Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen *vom 22. November 1989,* dodis.ch/55717, *S. 146. Für den* Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und für entsprechende Soforthilfsmassnahmen *vgl. BBl, 1990, I, S. 1622. Vgl. auch DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158.

7 *Vgl. die* Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten *vom 23. September 1991,* dodis.ch/57445, *hier S. 556. Vgl. auch DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

rechten, Demokratie und Rechtsstaat; Förderung der Wohlfahrt; Abbau sozialer Gegensätze; Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.[8]

In der Verordnung über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten vom 6. Mai 1992 wird die Durchführung der Massnahmen geregelt, die aufgrund der Rahmenkredite zur Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa und der GUS vorgesehen sind.[9]

Die Leitlinien der Zusammenarbeit werden gemeinsam vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) erarbeitet. Zuständig für die Vorbereitung, Antragstellung, Durchführung, Kontrolle und Evaluation der Massnahmen sind die Politische Direktion des EDA für Massnahmen im Bereich der Technischen Zusammenarbeit und das Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD für Massnahmen in den Bereichen Finanzhilfe, Investitionsförderung und Handelspolitik.[10]

Die Vorbereitung von und die Beschlussfassung über Massnahmen erfolgen im Einvernehmen mit den sachlich zuständigen Bundesämtern. Zu diesem Zweck wurden das Interdepartementale Programmkomitee (IPK) und sektorielle Fachgruppen geschaffen. Das IPK befasst sich mit der schwerpunktmässigen Verwendung der Rahmenkredite, die Fachgruppen konkretisieren die vom IPK festgelegten Schwerpunkte.[11]

Die Gesamtkoordination der Massnahmen obliegt dem EDA.

3. Instrumente der Zusammenarbeit

3.1. Die Technische Zusammenarbeit

3.1.1 Überblick

Der erste Rahmenkredit von 250 Mio. Franken aus dem Jahre 1990 sah 54 Mio. Franken für die Finanzierung von Massnahmen im Bereich der Technischen Zusammenarbeit (TZ) vor. Dieser Betrag wurde schwergewichtig für Vorhaben in den Bereichen Politik und Kultur; Wissenschaft, Umweltschutz und Lebensmittelversorgung verwendet. Partnerländer waren Polen, Ungarn und die damalige Tschechoslowakei.

---

8 *Vgl.* dodis.ch/54677, *S. 155.*

9 *Für die* Verordnung über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten *vgl. AS, 1992, S. 1190–1193. Vgl. zudem das BR-Prot. Nr. 792 vom 6. Mai 1992,* dodis.ch/60100.

10 *Zur Koordination zwischen EDA und EVD vgl. die Notiz der Politischen Abteilung I über die Aussprache mit dem BAWI vom 3. März 1994,* dodis.ch/67569. *Nach dem Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen forderte das EFD ebenfalls eine Einflussnahme auf die Leitlinien der schweizerischen Osthilfe, vgl. die Notiz der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 17. Mai 1993,* dodis.ch/65603. *Die Zuständigkeit wurde jedoch nicht angepasst.*

11 *Die erste Sitzung des IPK fand am 11. Juni 1992 statt. Das Programmkomitee setzte neun Fachgruppen zu den Themen* «Politik und Staatsaufbau, «Wirtschaft», «Berufs- und fachspezifische Ausbildung», «Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft)», «Sozialwesen und Gesundheit», «Kultur, Jugend und Sport», «Wissenschaft und Bildungswesen», «Umwelt und Energie» *sowie* «Nachbarschaftshilfe» *ein, vgl.* dodis.ch/60098. *Zur allgemeinen Organisation der Fachgruppen vgl. die Notiz des BZO vom 4. August 1993,* dodis.ch/69026. *Für die Sitzung des IPK vom 25. November 1994 vgl.* dodis.ch/69028.

Mit dem zweiten Rahmenkredit von 800 Mio. Franken, davon 200 Mio. Franken für die TZ, wurde die Unterstützung im Januar 1992 auf Albanien, die Baltischen Staaten, Bulgarien und Rumänien ausgedehnt. Mit der Erhöhung des zweiten Rahmenkredites im März 1993 um 600 Mio. Franken, davon 150 Mio. Franken für die TZ, konnte zusätzlich die Zusammenarbeit mit den Staaten der GUS aufgenommen werden.[12] Zuständig für die Planung und Durchführung der TZ-Massnahmen des ersten Rahmenkredits waren drei Direktionen des EDA: die Politische Direktion, die Direktion für internationale Organisationen und die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Im Frühjahr 1992 entschied der Vorsteher des EDA,[13] die mit den Projekten befassten Personen in einer Direktion zusammenzufassen und das Büro für die Zusammenarbeit mit Osteuropa (BZO) zu schaffen.[14]

3.1.2 Verpflichtungen der Technischen Zusammenarbeit

Ost- und Mitteleuropa

Mit dem ersten Rahmenkredit des Jahres 1990 wurden insgesamt 54 Mio. Franken verpflichtet und davon bis Ende 1993 50 Mio. Franken ausbezahlt. Die Liste der wichtigsten Projekte aus dem ersten Rahmenkredit ist in Anhang III.c ersichtlich.

Die Gesamtsumme der bisherigen Verpflichtungen aus dem zweiten Rahmenkredit beläuft sich auf 73 Mio. Franken von Januar 1992 bis Ende 1993. Davon sind im gleichen Zeitraum knapp 41 Mio. Franken ausbezahlt worden. Mit diesen Geldern wurden 1992 112 Projekte und 1993 deren 103 ermöglicht. Die Aufteilung der Mittel auf die verschiedenen Länder wird im Anhang II ersichtlich. Im Anhang III findet sich die Liste mit der Beschreibung der bewilligten Projekte.[15]

50% der bis heute in Ost- und Mitteleuropa verpflichteten Mittel wurden zum Aufbau einer sozialen Marktwirtschaft eingesetzt, 20% dienen der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (Gesundheit, Umwelt und Energie) und 30% zur Stärkung des Netzwerkes der gesellschaftlichen Verbindungen (Projekte in den Sektoren Politik und Staatsaufbau; Kultur, Jugend, Sport sowie Wissenschaft und Bildung).

GUS

Die 1993 getätigten Verpflichtungen aus dem Zusatzkredit für die GUS betrugen 18,7 Mio. Franken für die Schwerpunktländer Russland und Kirgistan. Davon wurden im selben Jahr 9,1 Mio. Franken ausbezahlt. In Russland liegt das Haupt-

---

12 *Vgl. dazu die* Zusatzbotschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten *vom 1. Juli 1992,* dodis.ch/59002. *Vgl. auch DDS 1992, Dok. 10,* dodis.ch/61060.

13 *Bundespräsident René Felber.*

14 *Vgl. dazu den ersten Arbeitsplan des neu geschaffenen BZO vom Februar 1992,* dodis.ch/63413. *Das BZO wurde 1995 in die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA eingegliedert, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2600. *Die DEH wurde daraufhin Direktion für Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und technische Zusammenarbeit mit Zentral- und Osteuropa (DEHZO) genannt. 1996 folgte die Umbenennung in Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).*

15 *Für die Anhänge vgl. das Faksimile* dodis.ch/67575.

gewicht unserer Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft und Versorgung,[16] in Kirgistan in den Sektoren Landwirtschaft und Soziales.[17]

3.1.3 Beispiele von konkreten Projekten

Stellvertretend für die über 200 Projektkredite aus dem zweiten Rahmenkredit seien hier einige Beispiele der Kooperationsresultate genannt:

– In Albanien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen Wallis und Genf Modell-Spitalpartnerschaften in drei Regionen aufgebaut. Über diese Austauschprogramme konnten mehr als 40 Mediziner und Krankenschwestern weitergebildet und materielle Engpässe mit der Unterstützung des Bundes überwunden werden.[18]

– Bulgarien: Ein Projekt beinhaltete die Gründung einer Firma für Betriebsanalysen und Firmensanierungen sowie Personaltraining. Ziel ist die Schaffung einer nationalen Struktur zur Beratung der bulgarischen Industrie mit pragmatischen, den bulgarischen Verhältnissen angepassten Unternehmenskonzepten. Die Firma führt laufend Seminare «Management in der Marktwirtschaft» durch. 1993 leiteten bereits von uns ausgebildete Bulgaren drei dieser dreitägigen Seminare. Von 5 Beratungsmandaten wurden zwei bereits erfolgreich abgeschlossen.[19]

– Lettland und Litauen: Das Bankensystem wurde restrukturiert und ein Geschäftsbankensystem aufgebaut. Bei insgesamt 77 Filialbanken werden computergestützte Kreditverwaltungssysteme eingeführt und das lokale Bankpersonal in ihrer Anwendung geschult.[20]

– Polen: Ein Programm zur Unterstützung privater Unternehmer in den Regionen Rapka und Lukta hat die Schaffung bzw. Erhaltung von über 100 Arbeitsplätzen durch die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben gestattet.[21]

– Ebenfalls in Polen hat ein Ausbildungsprojekt ca. 500 mittelständischen Unternehmern in den Regionen Danzig, Posen und Katowice Gelegenheit geboten, neue Erkenntnisse über die Rolle des Unternehmers, seines Umfeldes und über seinen eigenen Betrieb unter den neuen marktwirtschaftlichen Verhältnissen zu gewinnen.[22]

– Rumänien: Ein integriertes Programm zur Entwicklung der Region Covasna hat bisher rund 100 Jungbauern einen viermonatigen Ausbildungsaufenthalt bei Schweizer Landwirten ermöglicht. Es wurden 6 Käsereien, eine Molkerei, eine Metzgerei, eine Bäckerei, zwei Agrowerkstätten und ein landwirtschaftlicher

16 *Vgl. dazu den Bericht des BZO über die technische Zusammenarbeit mit Russland vom 22. Juli 1993,* dodis.ch/64740.

17 *Vgl. dazu die Übersicht des BZO vom 3. November 1994,* dodis.ch/65401, *sowie DDS 1994, Dok. 53,* dodis.ch/62978.

18 *Vgl. dazu den Bericht des Generalsekretärs des Verbands schweizerischer Krankenanstalten, Nils Undritz, vom September 1993,* dodis.ch/69017.

19 *Vgl. zu diesem Projekt die Übersicht des BZO über die Zusammenarbeit mit Bulgarien vom 18. Januar 1993,* dodis.ch/69659.

20 *Vgl. dazu die BR-Prot. Nr. 1246 vom 30. Juni 1993,* dodis.ch/64234, *sowie Nr. 1733 vom 19. Oktober 1994,* dodis.ch/67585. *Zu den Vorarbeiten für ein Beratungsprojekt im Bankenbereich in den baltischen Staaten vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1963.

21 *Zur Evaluation dieses Projekts fand im September 1994 ein Seminar statt, vgl.* dodis.ch/69061.

22 *Vgl. dazu den Kreditantrag vom Dezember 1994 für die Fortführung des Projekts im Jahr 1995,* dodis.ch/69062.

Schulungsbetrieb aufgebaut. 20 Verarbeitungsbetriebe haben Investitionskredite bekommen. Die Rückzahlung funktioniert. Es gibt ein erfolgreiches und mittlerweile unabhängiges Programm zur lokalen Kartoffelsaatgutproduktion.[23]

– Tschechische Republik: Ein Projekt zur Ausbildung von Hausärzten ermöglichte über 100 Medizinern die Eröffnung einer eigenen Praxis. Sie konnten bei Schweizer Kollegen hospitieren und bekamen zusätzlich eine praxis- und unternehmensorientierte Grundausbildung im Heimatland.[24]

– Ungarn: Ein Projekt zur Förderung des Kleinunternehmertums in Ungarn hat innerhalb von zwei Jahren mehr als 700 neue Unternehmer in 22 ungarischen Städten ausgebildet. Davon haben mehr als die Hälfte nach der Ausbildung einen eigenen Betrieb gegründet.[25]

– Ungarn: Ein Projekt für die Weiterbildung von Deutschlehrern in Ungarn konnte innerhalb von 2 Jahren 255 Lehrer ausbilden, die wiederum das Lehrfach Deutsch bei insgesamt 25 500 Gymnasialschülern erfolgreich anbieten konnten.[26]

– Ungarn: Im Rahmen eines Projekts für die Ausbildung von Juristen und Juristinnen konnten bisher 151 ausgewählte Richter/innen, Anwälte/Anwältinnen, Angehörige der Justizverwaltung und der Rechtsfakultäten sowie Polizeioffiziere weitergebildet werden. Hauptthemata waren das Registerwesen, die Gerichtsorganisation, das Verfahrensrecht und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Parallel dazu wurde ein grösseres Reorganisationsvorhaben im Justizbereich in Angriff genommen. Es hat die Überprüfung der Justizorganisation und anschliessend die Begleitung der umfassenden Reform der ungarischen Justiz durch eine schweizerische Expertenkommission in Zusammenarbeit mit hohen ungarischen Stellen zum Ziel.[27]

– In allen ost- und mitteleuropäischen Staaten hat Pro Helvetia in unserem Auftrag in der Berichtsperiode über 400 kulturelle Projekte von privaten ost- und mitteleuropäischen Kulturschaffenden unterstützt und Kooperationsprojekte vermittelt. Es bestehen vier Zentren der Pro Helvetia in Bratislava, Budapest, Krakau und Prag sowie zwei Lektorate in deutscher und französischer Sprache an der Universität Pécs (Ungarn). Die Stärkung des Netzwerkes der gesellschaftlichen Verbindungen hat grosse Fortschritte gemacht.[28]

---

23 *Dieses Projekt wurde vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, im Oktober 1993 besucht, vgl. DDS 1993, Dok. 52,* dodis.ch/64159, *sowie die vorbereitende Notiz des BZO,* dodis.ch/66592.

24 *Die Ausbildung von Hausärzten war nebst der AIDS-Prävention, Hospitationen in der Schweiz, dem Aufbau einer Spitex und der Ausbildung in der Zahnmedizin eines von fünf Teilprojekten, vgl.* dodis.ch/69107.

25 *Vgl. dazu den Kreditantrag für die Fortsetzung des Projekts vom 25. November 1993,* dodis.ch/69078.

26 *Vgl. dazu die Notiz der schweizerischen Botschaft in Budapest vom 19. August 1994,* dodis.ch/69079.

27 *Die letzten beiden Sätze wurden in der Ämterkonsultation vom Bundesamt für Justiz und anschliessend im Mitbericht des EJPD vom 26. September 1994 gewünscht und vom Bundesrat so angenommen, vgl.* dodis.ch/69538, *sowie das BR-Prot. Nr. 1739 vom 19. Oktober 1994,* dodis.ch/65304. *Zur Zusammenarbeit im Justizbereich vgl. das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Budapest, Max Dahinden, an den Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, vom 8. August 1994,* dodis.ch/69108.

28 *Zu den Aktivitäten der Stiftung Pro Helvetia in Osteuropa vgl. den Jahresbericht zu 1994,* dodis.ch/69826.

3.2 Finanzhilfe

3.2.1 Überblick

Mitte 1990 schuf das BAWI im Direktionsbereich Europa einen Dienst, der sich mit den Fragen der Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa befasst. Dabei konnte in personeller und operationeller Hinsicht auf die Erfahrung im Entwicklungsdienst des BAWI abgestellt werden.

Die Finanzhilfe der Schweiz besteht in erster Linie aus Finanzierungszuschüssen und Kreditgarantien, kommt aber auch in Form von Entschuldungsmassnahmen und Zahlungsbilanzhilfen zur Anwendung.

Die nicht-rückzahlbaren Finanzierungszuschüsse dienen in erster Linie der Finanzierung von prioritären Infrastrukturprojekten zur Sicherung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung und zur Unterstützung des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses, bei denen kein finanzieller Ertrag erwartet werden kann. Als wichtigste Sektoren gelten dabei Energie/Umwelt, Gesundheit, staatliche Infrastrukturaufgaben wie amtliches Messwesen und Kataster.

Das Vorgehen: Der Bundesrat legt in der Regel den Betrag fest, der einem Land zur Projektfinanzierung in Form von nicht-rückzahlbaren Zuschüssen zur Verfügung steht. Umfang, Ziele, Formen und Vorgehensweise werden dann in zwischenstaatlichen Abkommen fixiert. Die Projektauswahl wird aufgrund von Vorschlägen der Regierung der Empfängerländer vorgenommen. Die Projektvorschläge werden durch vom BAWI beauftragte Experten auf ihre technische, finanzielle und wirtschaftliche Machbarkeit und umweltmässige Auswirkung hin überprüft. Sektorstudien internationaler Organisationen – namentlich der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) – sind wichtige Entscheidungshilfen, um die Prioritäten zu bestimmen und das Umfeld eines gegebenen Projektes abzuklären. Vorhaben können nur finanziert werden, sofern die schweizerischen Leistungen preislich-qualitativ international konkurrenzfähig sind. Kommen für die Lieferungen in der Schweiz mehrere Unternehmen in Frage, wird das Projekt ausgeschrieben.

Kreditgarantien: Zur Dynamisierung der Wirtschaft sind Kreditfinanzierungen ein unerlässliches Instrument. Nur Kredite ermöglichen dem privaten Unternehmer und dem Staat die Investitionen zu tätigen, die für einen rationellen, modernen und weltmarktfähigen Produktionsapparat und für eine Verbesserung der Infrastruktur notwendig sind. Ländern, welche für die ERG unter dem Blickwinkel der Eigenwirtschaftlichkeit zu hohe Risiken darstellen, erlauben Kreditgarantien der Osthilfe Zugang zu kommerziellen Krediten für den Import prioritärer Investitionsgüter. Diese Güter sollen vor allem kleineren und mittleren Unternehmen ermöglichen, ihre Produktionsstätten zu modernisieren, damit sie sich mit ihren eigenen Produkten im internationalen Wettbewerb besser behaupten können. Die Kreditgarantien kommen daher bei der Finanzierung von prioritären Investitionsgütern für Projekte zum Zuge, bei denen ein Ertrag erwartet werden kann, der die Verzinsung und Rückzahlung des Lieferkredites erlaubt. Alle westlichen Länder arbeiten im grösseren Umfang mit Kreditgarantien.

Für den schweizerischen Exporteur sind die finanziellen Bedingungen einer Kreditgarantie gleich wie bei der ERG-Deckung (Gebühren, Selbstbehalt). Entsprechend den Zielsetzungen der Rahmenkredite für die Osthilfe wird jedoch der Nachweis eines prioritären Bedürfnisses des Empfängerlandes verlangt. Da Boni-

tätsprüfungen der Importeure ausserordentlich schwierig sind, ist in der Regel die Garantie einer durch das BAWI und die ERG anerkannten Bank des Importlandes notwendig.

Die Erfahrungen mit den Kreditgarantien sind positiv. Es ist durch dieses Instrument möglich geworden, stark überalterte Industriebetriebe zu modernisieren, die abrupt einem harten internationalen Wettbewerb ausgesetzt worden sind. Es ist überdies bis heute noch zu keinen nennenswerten Schadenfällen gekommen, die aus den Rahmenkrediten finanziert werden mussten. Kleinere Schäden konnten aus den Prämieneinnahmen abgegolten werden.

3.2.2 Verpflichtungen der Finanzhilfe

Ost- und Mitteleuropa

Vom ersten Rahmenkredit über 250 Mio. Franken für die Staaten Ost- und Mitteleuropas entfielen 200 Mio. Franken auf die Finanzhilfe. Diese Tranche ist vollumfänglich verpflichtet, grösstenteils für Projekte in Polen, aber auch für Umweltprojekte in Ungarn, Tschechien und der Slowakei, die zum Teil schon realisiert sind.

Vom zweiten Rahmenkredit über 800 Mio. Franken entfallen 600 Mio. Franken auf die Finanzhilfe. Von diesen 600 Mio. Franken sind rund 520 Mio. Franken bereits geografisch oder sachlich zugeteilt und verpflichtet; bis Anfang 1995 dürften die 600 Mio. Franken weitgehend verpflichtet sein.

Von dem heute verpflichteten Gesamtbetrag von 520 Mio. Franken entfallen 230 Mio. Franken auf Kreditgarantien (ERG-Ausfallgarantien) und etwa 290 Mio. Franken auf Finanzierungszuschüsse auf Geschenkbasis.

Folgende Finanzhilfe-Abkommen sind bisher abgeschlossen worden: Rumänien (25 Mio. Fr.), Baltische Staaten (je 10 Mio. Fr.), Polen (50 Mio. Fr.) und Bulgarien (30 Mio. Fr.), Ungarn (30 Mio. Fr.), Tschechische Republik (30 Mio. Fr.), Slowakische Republik (30 Mio. Fr.).[29] Für Polen, Rumänien, die Baltischen Staaten, Bulgarien und Ungarn sind heute die Mittel bereits für konkrete Projekte vollumfänglich verpflichtet oder reserviert. Für die Tschechische und die Slowakische Republik ist dies noch nicht der Fall. Bei den reservierten Beträgen kann es vorkommen, dass Mittel wieder frei werden, wenn ein Projekt die Machbarkeitsprüfung nicht besteht und aus technischen, wirtschaftlichen oder finanziellen Gründen abgelehnt werden muss.

GUS

Von der Aufstockung des zweiten Rahmenkredites um 600 Mio. Franken, welche das Parlament im März 1993 im Hinblick auf die Ausdehnung der Zusammenarbeit auf die GUS beschlossen hat, entfallen – analog zum bisherigen Verteilschlüssel – 150 Mio. Franken auf die Technische Zusammenarbeit und 450 Mio. Franken auf die Finanzhilfe. Für letztere wurden insgesamt 226 Mio. Franken verpflichtet.

Die Instrumente der Finanzhilfe, die für die GUS-Staaten zur Verfügung stehen, sind im wesentlichen die gleichen wie für die Staaten Ost- und Mitteleuropas.

29 *Für die jeweiligen Bundesratsentscheide der erwähnten Finanzhilfeabkommen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2627.

Dabei wird aber den besonderen Problemen in den Staaten der GUS Rechnung getragen.[30]

Die Projekte im Katasterbereich haben für den Privatisierungs- und Transformationsprozess grosse Bedeutung. In mehreren Ländern Ost- und Mitteleuropas wurden mit diesen Projekten sehr positive Erfahrungen gemacht. Deshalb werden diese Aktivitäten auch auf die Staaten der GUS ausgedehnt. Entsprechend wird in Weissrussland ein erstes Projekt bereits realisiert,[31] während ein zweites für Russland gegenwärtig durch einen unabhängigen Konsulenten evaluiert wird.[32]

Kirgistan bildet einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit den GUS-Ländern, da diese zentralasiatische Republik bisher die notwendigen Voraussetzungen für die Umsetzung unserer Massnahmen am besten erfüllt. In einer ersten Phase konzentrieren sich die Aktivitäten auf den Energiesektor; die Finanzierung der Sanierung von drei Verteilerstationen im Umfang von 14 Mio. Franken ist in Vorbereitung. Weitere Aktionen sind sodann in anderen prioritären Sektoren vorgesehen, etwa im Gesundheitswesen oder in der Bewässerung.[33]

Für die Gewährung von nicht-rückzahlbaren Finanzierungszuschüssen an die Länder der GUS wird eng mit den internationalen Finanzorganisationen, insbesondere mit der Weltbank, zusammengearbeitet, die über eine grössere Erfahrung, ein grösseres Durchsetzungsvermögen sowie zumeist über eine entsprechende Infrastruktur vor Ort verfügt.

Kreditgarantien: Aufgrund der Aufstockung des zweiten Rahmenkredits zugunsten der GUS-Republiken haben wir kürzlich ebenfalls Kreditgarantien an folgende Länder gewährt: Russland (100 Mio. Fr.), Ukraine (30 Mio. Fr.), Weissrussland (20 Mio. Fr.), für die Zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan (zusammen 50 Mio. Fr.).[34]

Entschuldungsmassnahmen

Nachdem 1991 im Rahmen des Pariser Clubs die öffentlich garantierten polnischen Schulden bereits um 50% reduziert worden sind, vereinbarte die Schweiz mit Polen auf freiwilliger Basis eine weitere Reduktion um 10% in der Form eines «Debt for Nature Swap». In diesem Rahmen wird Polen Rückzahlungen von ERG gedeckten Forderungen in der Höhe von 70 Mio. Franken nicht an die Schweiz überweisen, sondern in einen speziell dafür geschaffenen Umweltfonds («ECO-FUND»), der prioritäre Umweltinvestitionen in Polen finanzieren hilft. Ähnliche Beiträge sind bisher von den USA und von Frankreich geleistet worden.

Die Schweiz hat im Gremium, das über die Mittelverwendung bestimmt, Einsitz genommen. Für die Finanzierung dieser Schuldenreduktion musste der Bund

30 *Zudem wurde auch die politische Konditionalität der Osthilfe angepasst, vgl. DDS 1993, Dok. 59,* dodis.ch/64511.

31 *Zum Katasterprojekt in Belarus vgl.* dodis.ch/66503. *Vgl. zu Belarus auch DDS 1993, Dok. 27,* dodis.ch/64516.

32 *Eine erste Pilotphase für ein Katasterprojekt in Moskau wurde im April 1996 abgeschlossen, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2200.157-04#2005/404#123* (521.62).

33 *Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Kirgisistan wurde auch beim Besuch des kirgisischen Staatspräsidenten Askar Akajew beim Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, am 14. November 1994 besprochen. Vgl. DDS 1994, Dok. 53,* dodis.ch/62978. *Für eine Übersicht über die Finanzhilfe an Kirgisistan vgl.* dodis.ch/65420.

34 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 74 vom 19. Januar 1994,* dodis.ch/64143.

einerseits von den Exporteuren bzw. Banken die Selbstbehalte der zu streichenden Forderungen zurückkaufen und andererseits die ERG entschädigen. Die Entschädigung der ERG, deren Forderungsanteil 83% beträgt, erfolgte in Form eines Erlasses von Bundesvorschüssen an die ERG in der entsprechenden Höhe. Die Kosten für den Aufkauf der Selbstbehalte von den Exporteuren bzw. Banken zu Sekundärmarktpreisen beliefen sich auf 1,8 Mio. Franken und wurden aus dem Rahmenkredit der Osthilfe finanziert.[35]

Handelsförderung

Die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC) betreut interessierte Firmen aus Ost- und Mitteleuropa in ihren Exportanstrengungen in Richtung Schweiz. In diesem Zusammenhang richtete die OSEC an verschiedenen Messen in Mittel- und Osteuropa eine spezielle Import-Informationsstelle ein. Über 920 Anfragen von interessierten Firmen in diesen Ländern und der Schweiz konnten bearbeitet werden.[36]

Investitionsförderung

Das Büro der United Nations Industrial Development Organisation (UNIDO) in Zürich führte seine Beratungstätigkeit weiter. Um die Kontakte zwischen der schweizerischen Industrie und entsprechenden Partnern zu verbessern, hielten sich Vertreter der zuständigen Investitionsstellen aus Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik während des gesamten Jahres in Zürich beim UNIDO-Büro auf. Dabei wurde versucht, konkrete Investitionsprojekte und Joint-Ventures zu identifizieren und entsprechende Partner zu finden.[37]

3.2.3 Beispiele von konkreten Projekten[38]

Im folgenden sind Projekte beispielhaft aufgeführt, die aufgrund nicht-rückzahlbarer Finanzierungszuschüsse des zweiten Rahmenkredites in Ausführung oder in Vorbereitung sind:

– Polen (Finanzierungszuschüsse Total 50 Mio. Fr.):[39] z. B. Fertigstellung bzw. Modernisierung von zwei Abwasserreinigungsanlagen in Prudnik und Cieszyn (2 Mio. Fr.);[40] Messgeräte für das polnische Amt für Messwesen zur Verbesserung der polnischen Industrienormen (1,5 Mio. Fr.); Schaltanlagen für die Verbesse-

35 *Zum Debt for Nature Swap vgl. DDS 1993, Dok. 33,* dodis.ch/64422, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2482.

36 *Vgl. dazu die Besprechung zwischen der OSEC und dem BAWI vom März 1994,* dodis.ch/69988, *sowie zu den Tätigkeiten der OSEC auch die* Botschaft über die Weiterführung der Finanzhilfe an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC) und andere Träger von Exportförderungsaktionen *vom 28. Februar 1994,* dodis.ch/64454. *Im Jahr 1991 hatte die OSEC bspw. an der Internationalen Herbstmesse in Budapest einen offiziellen Schweizer Tag organisiert, vgl.* dodis.ch/69666.

37 *Zum Delegiertenprogramm der UNIDO vgl. die vorbereitende Notiz des BAWI vom 21. September 1992,* dodis.ch/69665.

38 *Zum Stand der laufenden Projekte der Finanzhilfe für mittel- und osteuropäische Staaten Ende 1993 vgl. das Protokoll der Koordinationssitzung des BAWI vom 14. Dezember 1993,* dodis.ch/69888.

39 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 691 vom 15. April 1992,* dodis.ch/60703.

40 *Vgl. die Entscheidungsnotiz des BAWI vom 9. Dezember 1993,* dodis.ch/69891.

rung der Stromversorgung (10 Mio. Fr.); Unterhaltsgeräte für das Schienennetz der polnischen Eisenbahnen (9 Mio. Fr.);[41] Ausrüstung von Spitälern in der Region von Katowice im Bereich Mutter und Kind (15 Mio. Fr.).

– Bulgarien (Total 30 Mio. Fr.):[42] z. B. Ausrüstung von 28 Regionalspitälern mit dringend benötigten Sterilisations- und Operationsgeräten (ca. 10 Mio. Fr.); Beitrag zur Fertigstellung der Abwasserreinigungs- und Trinkwasseraufbereitungsanlage von Plovdiv (10–15 Mio. Fr.); Ausrüstung der geodätischen Fakultät und des Katasterdepartementes zur Einführung eines modernen Katastersystems (2 Mio. Fr.); Lieferungen zur Verbesserung der Stromproduktion und Verteilung (8 Mio. Fr.).[43]

– Rumänien (Total 25 Mio. Fr):[44] z. B. Lieferung eines modernen Lastenverteilersystems zur besseren Bewirtschaftung von z. T. sehr umweltverschmutzenden Kohlekraftwerken (5,9 Mio. Fr.); Rehabilitierung des Hydrokraftwerkes Lotru (4 Mio. Fr.).[45]

– Albanien (Total ca. 24 Mio. Fr.):[46] Ausrüstungsgüter und Lehrgeräte für eine Berufsschule (1,3 Mio. Fr. in Zusammenarbeit mit BZO/EDA);[47] Lieferung einer internationalen Telefonzentrale und Kabel für 30 000 Telefonlinien in Tirana (9,5 Mio. Fr.); Rehabilitierung des Wasserkraftwerkes Fierza (10,5 Mio. Fr.).

– Baltische Staaten (Total 30 Mio. Fr.):[48] Estland, Lettland, Litauen: medizintechnische Geräte im Bereich der Neonatologie (je 3–5 Mio. Fr.).[49] Litauen: Modernisierung der Kartographie und Photogeodesie (2,3 Mio. Fr.). Lettland: Sicherstellung und Verbesserung der Trinkwasserversorgung der Stadt Riga (4,1 Mio. Fr.). Estland: Fertigstellung der Abwasserreinigungsanlage der Stadt Tartu (6,1 Mio. Fr.).[50]

– Tschechische Republik (Total 30 Mio. Fr.):[51] medizintechnische Ausrüstungsgüter (ca. 15 Mio. Fr.).

---

41 *Vgl. die Entscheidungsnotiz des BAWI vom 9. Mai 1994,* dodis.ch/69892.

42 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1769 vom 16. September 1992,* dodis.ch/60716.

43 *Im Juni 1994 führte das BAWI eine Mission nach Bulgarien durch, um das Finanzhilfeprogramm zu evaluieren, vgl.* dodis.ch/69563.

44 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1811 vom 21. September 1992,* dodis.ch/60953.

45 *Zur schweizerischen Finanzhilfe an Rumänien vgl. auch den Bericht über die Mission des BAWI nach Bukarest vom 20. bis 22. Dezember 1994,* dodis.ch/70297.

46 *1993 sprach der Bundesrat eine Finanzhilfe von 9,5 Mio. CHF für ein Projekt in der Telekommunikation, vgl. das BR-Prot. Nr. 406 vom 24. Februar 1993,* dodis.ch/64111. *1994 wurde eine zusätzliche Finanzhilfe von 14,5 Mio. CHF gesprochen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1294 vom 17. August 1994,* dodis.ch/67731.

47 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 109 vom 26. Januar 1994,* dodis.ch/67429, *sowie den Missionsbericht des BZO vom November 1994,* dodis.ch/71252.

48 *Nachdem der Bundesrat 1992 eine Finanzhilfe von 30 Mio. CHF an die baltischen Staaten gesprochen hatte, vgl. BR-Prot. Nr. 1972 vom 21. Oktober 1992,* dodis.ch/60775, *wurde 1994 eine erneute Finanzhilfe in gleicher Höhe beschlossen, vgl. BR-Prot. Nr. 1837 vom 2. November 1994,* dodis.ch/67601.

49 *Vgl. hierzu die Entscheidungsnotiz zum Projekt Neonatologie des BAWI vom 25. November 1993,* dodis.ch/70055.

50 *Vgl. hierzu die Ausschreibung des BAWI für Konsulentendienste betreffend die Abwasserreinigungsanlage in Tartu vom 3. August 1993,* dodis.ch/69832.

51 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1211 vom 23. Juni 1993,* dodis.ch/64221.

– Slowakische Republik (Total 30 Mio. Fr.):[52] Reduktion und Überwachung der Schadstoffimmissionen bei vier Kohlekraftwerken (7,5 Mio. Fr.); medizintechnische Ausrüstungsgüter (7,5 Mio. Fr.).

– Ungarn (Total 30 Mio. Fr.):[53] Fertigstellung von Abwasserentsorgungsanlagen in der Region des Plattensees (ca. 10–16 Mio. Fr.); Messgeräte für das Nationale Amt für Messwesen (1,4 Mio. Fr.); Anpassung der ungarischen Stromfrequenz an westeuropäische Normen zwecks Anschluss an das westeuropäische Netz (ca. 10 Mio. Fr.); Ausbildungsprogramm für Baumeister (1,34 Mio. Fr. in Zusammenarbeit mit BZO/EDA).

Aus den Mitteln des zweiten Rahmenkredites haben wir folgende Kreditgarantielimiten gewährt: Polen (70 Mio. Fr.), Bulgarien (45 Mio. Fr.), Slowenien (25 Mio. Fr.), Kroatien (40 Mio. Fr., zur Zeit suspendiert), Litauen (10 Mio. Fr.), Lettland (10 Mio. Fr.), Estland (10 Mio. Fr.), Slowakei (20 Mio. Fr.).[54] Aufgrund dieser Mittel konnte das BAWI bis heute Garantien im Umfang von Total 135 Mio. Fr. zusagen. Es handelt sich dabei vor allem um die Lieferung von Maschinen für die Metallverarbeitung und die Nahrungsmittelherstellung, um Textilmaschinen, elektrische Anlagen, Kommunikationsgeräte sowie um chemische und pharmazeutische Produkte. Zur Zeit sind fest abgeschlossene Geschäfte im Umfang von ca. 44 Mio. Fr. versichert.

4. Evaluation

Evaluationen vergleichen Ergebnisse mit den Zielvorgaben. Sie liefern die Grundlagen für die Programmentwicklung und die Projektsteuerung und tragen zur Vollzugssicherheit bei. Die Evaluation bildet die Grundlage für einen breit abgestützten Lernprozess, der zum Ziel hat, die Projekte dauernd auf ihre Zielbezogenheit, ihre Wirkung und ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen.

Sowohl im Bereich der Technischen Zusammenarbeit wie auch in jenem der Finanzhilfe befinden sich viele Projekte in Realisierung. Aussagekräftige Evaluationen sind deshalb erst vereinzelt möglich. (Ein Verzeichnis der Evaluations- und Schlussberichte findet sich im Anhang III.)[55]

Um die Qualität der Projektarbeit kontinuierlich zu verbessern, unternehmen wir eine doppelte Anstrengung. Im konzeptuellen Bereich gilt es, die Kohärenz in den Kooperationsprogrammen zu verbessern, im operationellen Bereich geht es um die Vereinheitlichung der Arbeits- und Vorgehensweisen bei der Planung, Durchführung und Begleitung der Programme und Projekte.

Im Bereich der nicht-rückzahlbaren Finanzhilfe wird jedes Projekt von externen Experten auf seine wirtschaftliche, finanzielle und technische Machbarkeit sowie auf umweltspezifische Aspekte hin überprüft. Dieses Vorgehen sichert eine optimale Vorbereitung der entsprechenden Vorhaben und erlaubt einen effizienten Einsatz der zur Verfügung stehenden knappen Mittel. Mehrere Projekte konn-

52 *Die Finanzhilfe für die Slowakische Republik wurde gemeinsam mit der Finanzhilfe für die Tschechische Republik beschlossen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1211 vom 23. Juni 1993,* dodis.ch/64221.

53 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1397 vom 18. August 1993,* dodis.ch/63865.

54 *Für die Bundesratsentscheide betreffend Kreditgarantielimiten für die erwähnten Staaten vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2628. *Der Bundesrat beschloss jedoch im Juni 1994 diese Kreditgarantielimite von 230 Mio. CHF auf 180 Mio. CHF zu reduzieren, vgl. das BR-Prot. Nr. 1211 vom 29. Juni 1994,* dodis.ch/67724.

55 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/67575.

ten bereits erfolgreich abgeschlossen werden. Allerdings liegt das Abschlussdatum noch zu wenig weit zurück, um eine aussagekräftige Evaluation der Projektauswirkungen zu ermöglichen. Solche Evaluationen werden aber zum geeigneten Zeitpunkt durchgeführt werden, erlauben sie doch wichtige Rückschlüsse auf die Qualität und Relevanz der Projektarbeit. Von den abgeschlossenen Vorhaben liegen Schlussberichte vor, welche in summarischer Weise über deren ordnungsgemässe Abwicklung Auskunft geben.

Im Bereich der Technischen Zusammenarbeit sind durch externe Evaluatoren schwergewichtig Projekte in den Sektoren «Politik & Staatsaufbau», «Umwelt & Energie» sowie «Gesundheit & Soziales» evaluiert und ergänzend dazu Erfahrungsaustausch-Tagungen mit Projektträgern durchgeführt worden.[56]

Die Evaluationsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

– Soll die Zusammenarbeit erfolgreich sein, ist sie auf verlässliche institutionelle Partner vor Ort angewiesen. Nur diese können die notwendige Sicherheit in der Beurteilung der lokalen Verhältnisse vermitteln. Auch die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Partner ist verbesserungswürdig. Die schweizerischen Projektträger verfügen zwar meistens über die fachliche Kompetenz, haben jedoch nicht immer genügend Erfahrung im Projektmanagement. Der Frage der Partnerförderung muss daher sowohl in den Zielländern als auch in der Schweiz Beachtung geschenkt werden.

– Ein konzentrierter Einsatz der knappen Mittel erhöht die Nachhaltigkeit unserer Projektarbeit.

– Zur Verbesserung von Impakt und Nachhaltigkeit kann zudem die Verknüpfung von Technischer Zusammenarbeit mit der Finanzhilfe und von Sektorpolitiken untereinander sinnvoll sein. Das Zusammenspiel von Technischer Zusammenarbeit und Finanzhilfe ist dann am erfolgreichsten, wenn es von Anfang an auf Projektebene in die Wege geleitet wird.

5. Bilanz

Zusammenarbeit mit Osteuropa: Ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas erfolgt im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung. Die schweizerische Hilfe an die Länder Osteuropas ist eine einmalige Gelegenheit, die Umweltanliegen in den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu integrieren. Dies reflektiert in vollkommener Weise den Geist der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Rio, 1992).[57]

Mit derselben Perspektive hat die zweite Ministerkonferenz «Umwelt für Europa» (Luzern, April 1993) ein «Umweltaktionsprogramm für Mittel- und Osteuropa» gutgeheissen. Dieses wesentliche Dokument der Zusammenarbeit zwischen

56 *Die externe Firma KEK führte im Mai und Juni 1993 zwei Erfahrungsaustausch-Tagungen zu den Sektoren* Politik und Staatsaufbau *sowie* Umwelt und Energie *und im März 1994 ein Evaluationsseminar zu den Spitalpartnerschaften durch, vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2006/102#1132* *und* CH-BAR#E2010A#2006/102#1133* (B.75.77-50.07)

57 *Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 22,* dodis.ch/61051, *sowie die Zusammenstellung* Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

Ost und West, das den Begriff der nachhaltigen Entwicklung bekräftigt, ist die Basis der Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt.[58]

Anlässlich der Ministerkonferenz in Luzern hat die Schweiz einen Kredit von 30 Mio. Franken in Aussicht gestellt für die Realisierung von Projekten im Rahmen des Aktionsprogrammes für die Umwelt in Ost- und Mitteleuropa.[59] Dieser Kredit wird aus dem Rahmenkredit für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa geschöpft.

Ost- und Mitteleuropa ist nicht die Dritte Welt

Die wirtschaftliche, gesellschaftliche und staatliche Umgestaltung in den ost- und mitteleuropäischen Staaten ist ein einmaliger Vorgang. Bei der Osthilfe handelt es sich dementsprechend um eine neue Aufgabe, die sich nur bedingt auf verfügbare Erfahrungen abstützen kann. Zwar sind in vielen Entwicklungsländern ebenfalls wirtschaftliche Reformen und Demokratisierungen im Gang. Ausmass und Rhythmus der Reformen, der bereits erreichte Entwicklungsstand, das Ausbildungsniveau und die kulturellen Gegebenheiten in den ost- und mitteleuropäischen Staaten sind mit jenen in Entwicklungsländern jedoch nicht vergleichbar.

Zusammenarbeit mit Osteuropa: Ein Lernprozess

Die mit der bisherigen Projektarbeit gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass es für die Durchführung der Projekte Geduld braucht. Auswahl, Planung und Durchführung von erfolgversprechenden Vorhaben beanspruchen viel Zeit. Die Auseinandersetzung mit einem kaum bekannten Umfeld, unerfahrene Projektträger und die häufigen Personenwechsel in den Zielländern bewirken, dass die Aktivitäten nicht immer im geplanten Zeithorizont durchgeführt werden konnten. Durch regelmässige Erfahrungsauswertung und Evaluationen setzen wir im laufenden Programm Schwerpunkte und konzentrieren uns auf erfolgreiche Programmteile, die der Zusammenarbeit mehr Kohärenz verleihen.

Die Bedürfnisse der Zielländer sind immens. Zusammen mit den Empfängerländern reduzieren wir die Wunschlisten auf das Prioritäre und entwickeln auf diese Weise Länderprogramme mit geographischen und sachlichen Schwerpunkten. Durch den konstanten Dialog mit unseren Partnern vor Ort schaffen wir die Vertrauensbasis für eine fruchtbare Zusammenarbeit, welche die laufenden politischen und wirtschaftlichen Veränderungen vor Ort überleben sollte.

Zusammenarbeit mit Osteuropa: Sichtbare Wirkungen

Die schweizerische Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Partnerländern hat sichtbare Resultate. Trotz der bescheidenen Beträge geniesst sie in den Empfängerländern einen guten Ruf, weil sie schnell und konkret eingesetzt hat. Der schweizerische Beitrag hat, im Verbund mit der übrigen internationalen Zusammenarbeit, an der Transformation der Gesellschaften in den östlichen Nachbarländern erfolgreich mitgewirkt.

---

58 *Für das Umweltaktionsprogramm vgl. die Informationsnotiz des EDI an den Bundesrat vom 4. Mai 1993,* dodis.ch/62229, *Anhang. Vgl. ferner DDS 1993, Dok. 35,* dodis.ch/56018, *sowie die Zusammenstellung* «Umwelt für Europa» Konferenzen, dodis.ch/T2173.

59 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 705 vom 21. April 1993,* dodis.ch/64267.

Zusammenarbeit mit Osteuropa: Beitrag zum Schutz der inneren Sicherheit der Schweiz[60]

Es liegt im ureigenen Interesse der Schweiz, die Länder Osteuropas im Kampf gegen die organisierte Kriminalität zu unterstützen.[61] Die Osthilfe ist ein wichtiges Instrument, um im Rahmen von Projekten für die Polizeiorganisation den Ländern Osteuropas Unterstützung zu bieten, um die stark zunehmende Kriminalität effizient zu bekämpfen. Dabei zeigt sich beispielhaft, dass die Osthilfe keineswegs eine Einbahnstrasse, sondern von unmittelbarem gegenseitigem Interesse und Nutzen ist.

Zusammenarbeit mit Osteuropa: Eine Investition in die Schweizer Zukunft

Die Zusammenarbeit der Schweiz mit den ost- und mitteleuropäischen Ländern wird dieses Jahr vier Jahre alt. Hunderte von Projekten sind durchgeführt, Investitionen getätigt, Fachwissen vermittelt und Haltungen verändert worden. Wieviel Budgetmittel die Schweiz für ihre Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten in Zukunft aufbringen will, hängt davon ab, welche Priorität sie der gesamteuropäischen Zusammenarbeit beimisst. Massgebend ist letztlich der Grad ihres Interesses an stabilen Verhältnissen in Europa. Die Osthilfe kann aber nur dann eine stabilitäts- und damit sicherheitspolitische Wirkung entfalten, wenn ihr die dazu notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Auf dem Spiel steht dabei nicht nur der Reformprozess in Ost- und Mitteleuropa; auf dem Spiel steht auch die Glaubwürdigkeit der Schweizer Bereitschaft, beim Aufbau Europas Mitverantwortung zu übernehmen.

60 *Dieser Absatz wurde im Mitbericht des EJPD vom 26. September 1994 gewünscht und vom Bundesrat so aufgenommen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1739 vom 19. Oktober 1994,* dodis.ch/65304.

61 *Vgl. hierzu bspw. DDS 1993, Dok. 42,* dodis.ch/61104, *DDS 1994, Dok. 42,* dodis.ch/67907, *sowie das Aide-mémoire der SNB vom 13. Januar 1995,* dodis.ch/69584.

45

dodis.ch/67999

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, avec le Président indonésien Suharto et le Ministre de l'industrie et du commerce Hartarto à Jakarta[1]

RAPPORT DE LA VISITE OFFICIELLE D'UNE DÉLÉGATION ÉCONOMIQUE MIXTE EN INDONÉSIE, CONDUITE PAR LE CONSEILLER FÉDÉRAL J.-P. DELAMURAZ

Berne, 21 octobre 1994

À la veille du 50ème anniversaire de l'Indépendance indonésienne et juste avant un important sommet de l'APEC, le moment était propice de mettre à l'agenda une première mission économique mixte suisse dans l'archipel.

Cette délégation économique suisse – conduite par le Conseiller Fédéral J.-P. Delamuraz, entouré notamment de l'Ambassadeur Nicolas Imboden, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux – comprenait en particulier une quinzaine de personnalités occupant des positions dirigeantes dans les plus importants secteurs de l'économie: M. Thomas Gasser, membre du conseil d'administration du Vorort, président du VSM et vice-président d'ABB était le porte-parole de la délégation du secteur privé.[2]

1. But du voyage

Comme toutes les délégations économiques mixtes dernièrement organisées, ce voyage avait pour but, tirant partie de la bonne renommée dont jouit la Suisse dans cette zone-cible pour notre pays, de soigner les relations économiques et de donner une impulsion au développement et à la bonne marche des affaires des entreprises suisses. Il s'agissait en particulier de réaffirmer l'intérêt de la Suisse pour une Indonésie dont le rôle joué sur la scène régionale – que ce soit au sein de l'ASEAN ou de l'APEC – gagne toujours plus en importance. Après les missions en

1 CH-BAR#E7115B#2003/35#2216*(3/072-ID). *Ce rapport de la visite du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, en Indonésie est rédigé par la Cheffe-adjointe de la Section Pays asiatiques en développement et à commerce d'État de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, Catherine Kellerer. Le rapport est adressé par le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, au Directeur de l'OFAEE, le Secrétaire d'État Franz Blankart, ainsi qu'à un très grand nombre d'ambassades et de services de l'administration fédérale. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé* dodis.ch/67999. *Le Conseiller fédéral Delamuraz informe oralement le Conseil fédéral de sa visite sur la base de la note d'information du DFEP du 18 octobre 1994,* dodis.ch/67804, *lors de la 32ème séance du 19 octobre 1994, cf. le procès-verbal de discussion du 25 octobre 1994,* dodis.ch/69542.

2 *Cf.* List of the Swiss Delegation, *20 septembre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 3.1.*

Malaisie et en Thaïlande l'an dernier[3] et au Vietnam cette année,[4] ce déplacement permettait également de compléter l'image de cette Asie au palmarès économique fort enviable et qui se moque, dans une économie mondiale encore affaiblie par la crise récente, de l'atonie dont souffrent les puissances industrialisées!

À n'en pas douter, l'Indonésie appartient à ces nouveaux pôles asiatiques émergents qui méritent une attention des plus soutenues: preuves en sont, parmi d'autres, le tonus de sa croissance, le volume de ses échanges en constante augmentation, la diversification de sa production et les mesures adoptées, tendant à la fois à une *déréglementation* et à une *privatisation* de son économie.

Voilà la toile de fond qui a déclenché, à l'invitation du Ministre du commerce et de l'industrie indonésien,[5] un déplacement cet automne encore, dans un pays qui figurait en fait déjà au programme il y a deux ans.[6]

2. Situation économique

Comme on le sait, l'économie indonésienne est en pleine phase de transition la menant d'un système contrôlé étatiquement à une économie moderne et industrielle, progressivement dominée par le secteur privé.

Le programme d'ajustement structurel adopté par le Gouvernement indonésien induit des résultats favorables dans différents domaines: taux de croissance élevé, bien moins grande dépendance de l'économie par rapport au secteur pétrolier (à titre de repère, les exportations de produits pétroliers comptaient, en 1983, pour 80% dans le total des exportations indonésiennes; en 1993, cette part s'est réduite à 26%), développement soutenu du secteur non pétrolier et explosion du tissu industriel, augmentation des investissements étrangers, inflation relativement modeste, augmentation du solde positif de la balance commerciale.

Ces réformes menées par le Gouvernement le sont pour adapter l'économie à l'environnement international: les efforts s'axent donc sur la promotion des exportations, le renforcement des règles de marché et la mise en avant du secteur privé. Cette politique se reflète dans le dernier plan quinquennal adopté en avril 1994, le REPELITA VI dont les objectifs sont: croissance annuelle d'au moins 6,2% (avec un taux de croissance du secteur industriel de 9,2%); d'ici mars 1999, un PNB/hab. > à 1000 US$; une augmentation des investissements bruts de 26%, (pour un total de 315 mia d'US$); et impérativement maintenir à un maximum de 1,8% l'accroissement démographique.

Les mesures prises dans le courant de cette année en un «paquet de dérégulation» se sont concentrées sur l'encouragement aux *investissements étrangers*; ainsi, pour conserver ses atouts comme site d'investissement, l'Indonésie améliore le climat général en éliminant certaines restrictions, espérant de la sorte contrer l'attrait, dans la région, de pôles concurrents tels que l'Inde, la Chine et le Vietnam. Les changements les plus significatifs se résument comme suit: autori-

3 *Cf. DDS 1993, doc. 49,* dodis.ch/64330.

4 *Cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 16 août 1994,* dodis.ch/67204.

5 *Sastrosoenarto Hartarto.*

6 *Selon l'Ambassadeur de Suisse à Djakarta, Bernard Freymond, une visite du Conseiller fédéral Delamuraz devait avoir lieu en juillet 1991 et fut annulée au dernier moment, cf. le rapport final de l'Ambassadeur Freymond du 16 août 1993,* dodis.ch/58101. *Pour la préparation de la visite de 1991, cf. le dossier* CH-BAR#E7115A#2000/383#1709* (821).

sation de constituer une société à 100% en mains étrangères n'importe où dans le pays; possibilité aux étrangers de détenir jusqu'à 95% des parts d'une «joint-venture»; permission à des étrangers d'investir désormais dans divers secteurs jusque-là «protégés» (télécommunications, ports, chemins de fer, aviation civile et énergie, en particulier nucléaire, etc.).[7]

3. Relations bilatérales[8]

Le volume des échanges est certes modeste mais en constante augmentation. Il s'agit avant tout, pour les exportations suisses, de biens à forte technologie et à haute valeur ajoutée, ainsi que des produits chimiques/pharmaceutiques. Avec des besoins qui vont en se développant, le marché indonésien est loin d'être saturé; un potentiel important reste donc à exploiter. Concernant nos investissements, le montant total avoisine 580 mio d'US$ et place la Suisse au 12ème rang parmi les investisseurs étrangers; on compte une quarantaine de «joint-ventures», les maisons suisses assurant depuis de nombreuses années déjà une présence par le biais de représentations.[9] Par l'amélioration des conditions-cadre et l'ouverture de certains secteurs, il est permis de penser que les engagements vont fortement croître, notamment dans les services. Les représentants de la délégation économique ont fait part de leur vif intérêt en la matière, sous condition que les freins mentionnés à plusieurs reprises soient levés.

4. Visites et entretiens

Un premier déplacement – tout au moins pour une partie de la délégation – consista à se rendre à l'ouest de Sumatra, afin de rencontrer le Gouverneur de Padang[10] et de procéder à l'inauguration d'un tronçon du chemin de fer à crémaillère réhabilité grâce à un financement mixte suisse, attribué à la société indonésienne PERUMKA et à un groupe de sociétés suisses (SLM en particulier).[11]

Ce projet est un exemple d'une collaboration réussie dans sa phase d'investissement. Reste à s'assurer que les autorités indonésiennes soient capables de tirer plein profit à long terme de cette réalisation. C'est dans cette perspective qu'a été signé un accord de coopération technique permettant l'envoi à Sumatra de 2 techniciens, encadrant les responsables locaux durant deux ans dans l'entretien de la ligne de chemin de fer réhabilitée avec l'aide de la Suisse.[12]

---

7 *Cf. à ce propos la notice de la Cheffe-adjointe Kellerer sur les entretiens de la délégation suisse avec la Chambre de commerce indonésienne en présence du Ministre Hartarto du 26 octobre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.2. Cf. également* Government Regulation N° 20/1994, dodis.ch/67999, *annexe 4.7.*

8 *Pour un aperçu des relations bilatérales avec l'Indonésie, cf.* dodis.ch/69671.

9 *Sur les relations économiques bilatérales, cf.* dodis.ch/69669.

10 *Hasan Basri Durin.*

11 *À propos du crédit mixte accordé par la Suisse pour le projet de chemin de fer de Sumatra ouest, cf. la compilation* dodis.ch/C1749. *Pour le discours d'inauguration du Conseiller fédéral Delamuraz du 7 octobre 1994, cf.* CH-BAR#E7115B#2003/35#2216* (3/072-ID).

12 Memorandum of understanding between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the Republik of Indonesia concerning an additional technical assistance for the West Sumatra Rack Railway rehabilitation project *du 10 octobre 1994,* CH-BAR# K1#1000/1480#431* (K1.4370).

Au deuxième jour du séjour, un petit groupe issu de la délégation a été reçu par le Président Soeharto en personne, au Palais de la Merdeka. Ce septuagénaire – bien plus vif physiquement et mentalement que certains de ses détracteurs ne veulent le laisser croire – a brossé une vision du développement de l'Indonésie, qui devrait mener ce pays-continent vers le statut d'un pays industrialisé d'ici à 25 ans. Néanmoins, conscience demeure de l'importance de l'effort à fournir et du besoin de soutien extérieur dont l'Indonésie a profité et continue à avoir besoin. Dans ce sens, le Président Soeharto a tenu à remercier la Suisse pour son assistance dans le passé, tout en indiquant qu'il espérait que cette aide continue même si, dans l'avenir, priorité doit être donnée au commerce et à l'investissement.[13]

Au niveau ministériel, une rencontre avec M. Hartarto, Ministre coordinateur de l'industrie et du commerce, suivie d'une réunion de travail avec la Chambre de Commerce indonésienne (KADIN), a été l'occasion de mentionner les obstacles susceptibles d'entraver ou de retarder les relations économiques. Les problèmes liés aux brevets et aux contrefaçons, tout comme les droits de douane élevés frappant certains produits, ont été évoqués. L'accent a été mis sur le plein accord indonésien quant au respect de la philosophie du GATT/WTO et à la ferme volonté de ratifier les accords découlant de l'Uruguay Round (à noter que le Parlement a procédé à cette ratification durant le séjour de la délégation). Par ailleurs, un vibrant appel a été lancé, côté indonésien, pour mieux profiter des synergies possibles entre sociétés suisses et indonésiennes, pour investir en particulier dans les secteurs des machines, de la chimie, des services (banque et tourisme) et pour des transferts de technologie.[14]

La délégation a également rencontré M. Ali Alatas, Ministre des affaires étrangères, avec qui Monsieur Delamuraz a rappelé, en aparté, la question des droits de l'homme en soulignant que l'ouverture économique était indissociablement liée à l'État de droit, à la liberté individuelle et à la liberté d'expression. Notre interlocuteur a, pour sa part, mis en exergue le rôle de stabilisateur que l'Indonésie entendait jouer dans la région sur le plan de la sécurité et de ses efforts pour servir de relais, à divers égards, vis-à-vis des pays ne bénéficiant pas encore, d'une pleine «intégration» dans la région. A de plus été affichée la volonté des pays de l'ASEAN et de la zone Pacifique (APEC) de constituer une zone de libre-échange.[15]

Lors d'un déjeuner d'affaires avec le Président du Conseil de la Planification et du Développement (Ministère du Travail),[16] les défis que doit relever le pays en matière de main-d'œuvre et de développement social ont été évoqués: forte disparité entre les couches de la population, discrépence également en fonction des régions vu l'étendue géographique, 2,5 millions de places de travail à créer chaque année pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché, avec tous les problèmes annexes touchant, par exemple, à la formation et au logement. Le Gouvernement

13 *Cf. la notice d'entretien de l'Ambassadeur Imboden du 21 novembre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.1.*

14 *Cf. les notices d'entretien de la Cheffe-adjointe Kellerer du 26 octobre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.2.*

15 *Cf. la notice d'entretien de Rudolf Kummer, Chef de la Section Pays asiatiques en développement et à commerce d'État de l'OFAEE, du 26 octobre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.3. Pour la question des droits humains en Indonésie, cf.* dodis.ch/69670.

16 *Cf. la notice d'entretien avec Yudo Swasono de la Cheffe-adjointe Kellerer du 24 octobre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.5.*

indonésien va progressivement améliorer le cadre légal des salariés, créer un système de sécurité sociale et accorder la liberté d'association. Côté suisse, il a été appelé à une simplification des procédures de délivrance des permis de travail, notamment pour les expatriés qui sont parfois indispensables à la réussite initiale d'une implantation locale.

Un entretien d'une heure avec le Ministre d'État pour le développement national et la planification (BAPPENAS)[17] a permis une information détaillée sur les priorités données d'une part aux infrastructures économiques – en particulier dans les régions jusque-là *prétéritées* – et d'autre part au domaine du social (par exemple, amélioration de la formation tant en qualité qu'en quantité aboutissant à une meilleure productivité). But visé: réduire encore la pauvreté. Ce combat entamé depuis de nombreuses années a déjà porté des fruits, faisant drastiquement baisser le pourcentage de la population réduite au minimum vital (60% dans les années 70, entre 15–20% en 1993), mais beaucoup reste à faire et d'importants moyens financiers vont être injectés à cet effet. Dans les domaines «rentables», le secteur privé va véritablement devenir une locomotive, une fois levées les quelques restrictions subsistant encore. Le secteur touristique – dont le pays tire d'ores et déjà de substantiels revenus (4ème source de revenus) – est appelé à un grand avenir avec une mise en valeur d'innombrables îles. À noter que le Gouvernement s'est d'abord concentré sur l'exportation et mise maintenant sur l'investissement, en en améliorant les conditions-cadre: la libéralisation sera introduite pas à pas et un traitement égal des sociétés, qu'elles soient purement indonésiennes ou partiellement/totalement étrangères, sera garanti. Il faut faire preuve d'encore un peu de patience, l'Indonésie ayant prouvé sa bonne volonté en adoptant déjà toute une série de mesures facilitant largement les relations commerciales.

La délégation économique a encore rencontré le Secrétaire général du Ministère des finances et a eu ainsi l'occasion de passer en revue différents sujets (dette publique, politique fiscale, poursuite de la dérégulation pour inspirer confiance au secteur privé, activité bancaire, droits de douane, etc.).[18]

Enfin, au chapitre des visites d'usine, la délégation s'est rendue à Tanjung Priok sur le site de la nouvelle centrale électrique récemment construite avec le concours d'ABB.[19]

5. Conclusion

Il convient de signaler l'agréable atmosphère dans laquelle s'est déroulé tout le séjour, même si le programme a dû être remanié en raison de la session extraordinaire du Parlement convoquée par le Président pour la ratification des Accords du Cycle d'Uruguay.[20]

Une similitude de vues sur bien des thèmes peut également être soulignée, tout comme l'absence de gros problèmes pouvant assombrir nos relations. La volon-

17 *Cf. la notice d'entretien avec le Ministre Ginandjar Kartasasmita du Chef de section Kummer du 26 octobre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.4.*

18 *Cf. la notice d'entretien avec le Secrétaire général Jusuf Anwar du Chef de section Kummer du 26 octobre 1994, facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.6.*

19 *À propos du projet de centrale électrique à Tanjung Priok, cf. le PVCF Nº 417 du 2 mars 1992,* dodis.ch/60683.

20 *Pour la conférence ministérielle de Marrakech lors de laquelle sont signé les accords du GATT, cf. DDS 1994, doc. 17,* dodis.ch/65556, *ainsi que la compilation* dodis.ch/T1419.

té de coopérer davantage encore est manifeste de part et d'autre: le cadre légal bilatéral est en place; la stabilité et le climat des affaires rendent les conditions actuelles très favorables pour accélérer les rapprochements d'entreprises, également au niveau des PME, afin d'exploiter toutes les synergies possibles. Reste aux décideurs de décider et aux entrepreneurs d'entreprendre. Les performances économiques de l'Indonésie, ces dernières années, sont impressionnantes et font d'elle un pays-partenaire à risques contrôlés, en dépit d'une incertitude: comment s'organisera l'après-Soeharto?

Au 4ème rang mondial par sa population, stratégiquement ancré au coeur de la région Pacifique, acteur politique bien décidé à jouer les premiers rôles que ce soit dans l'ASEAN, l'APEC ou le Mouvement des pays non-alignés, ce géant économique en devenir représente un partenaire incontournable en Asie. Le centre de gravité du commerce se déplace... Une réalité s'impose: notre avenir économique se construit dans cet Orient extrême où nous devons impérativement être présents, être forts; nos concurrents sont dans les «starting-blocks». À nous de ne pas aborder cette course-aux-parts-de-marché avec la tactique d'un marathonien, alors que c'est un 100 mètres qui se dispute!

46

dodis.ch/64809

Entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, avec le Ministre des affaires étrangères vietnamien Nguyễn Mạnh Cầm à Berne[1]

VISITE OFFICIELLE DE TRAVAIL EN SUISSE DU 19 AU 21 OCTOBRE 1994

Berne, 24 octobre 1994

(Entretien le 20 octobre 1994 entre le Conseiller fédéral Flavio Cotti, Chef du DFAE, et M. Nguyen Manh Cam, Ministre vietnamien des affaires étrangères, de 7h30 à 8h15, lors d'un petit déjeuner de travail à la Maison de Watteville[2].)

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#2006* (B.15.21(1)). *Ce compte-rendu est rédigé par Olivier Yersin, responsable pour l'Asie de l'Est et du Sud-Est et l'Océanie à la Division politique II du DFAE. Il est très largement distribué pour information aux divisions et services du DFAE et de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, ainsi qu'à toutes les représentations suisses en Asie orientale et en Océanie. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé* dodis.ch/64809.

2 *Annotation dans le texte original:* Les listes des deux délégations figurent en annexe. *Pour l'annexe, cf. le facsimile* dodis.ch/64809.

1. Relations bilatérales[3]

Propos de M. Cam: Les relations bilatérales, qui sont bonnes, se sont bien développées au cours de ces derniers temps. Elles restent cependant encore modestes au vu du potentiel que représente la Suisse et des besoins du Vietnam. M. Cotti est invité à se rendre au Vietnam, dès que possible. En tant qu'ancien Ambassadeur du Vietnam en Suisse,[4] il a confiance dans la Suisse, pays qu'il aime bien et qu'il considère comme attirant en raison de son hospitalité ainsi que de ses progrès scientifiques et économiques.

Propos de M. Cotti: L'invitation de se rendre en visite au Vietnam est volontiers acceptée. Le mouvement d'intensification des relations bilatérales est rapide. La vision du Vietnam qu'a retirée le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, de sa récente visite dans ce pays est très positive.[5] Celui-ci dispose des conditions de base nécessaires à la poursuite de son développement. Cette façon de voir est tant celle du gouvernement que des entreprises suisses, qui s'intéressent de plus en plus au Vietnam. Les conditions sont données pour le développement des relations bilatérales. On veut poursuivre celui-ci. L'attention de la Suisse est retenue par le choix du Vietnam de s'engager sur la voie de la liberté économique et de l'économie de marché.

1.1. Relations économiques et coopération économique au développement

Propos de M. Cam: Le niveau des échanges commerciaux est encore assez peu élevé; il représente environ US$ 35 millions par année. En matière d'investissements, la Suisse occupe le troisième ou quatrième rang des investisseurs étrangers, derrière la France et la Grande-Bretagne.[6] La croissance du Vietnam est soutenue. Elle atteint plus de 5% cette année. Le Vietnam essaie de maintenir son taux de croissance entre 5 et 9%. Le taux de la croissance industrielle se situe entre 11 et 12%. Il est de 12% cette année, celui de l'agriculture de 4,2%. Le Vietnam connaît régulièrement des intempéries assez graves. Cela a particulièrement été le cas cette année. Le pays subit en moyenne une dizaine de typhons chaque année. Parfois, ils ne sont pas trop graves. Satisfaction quant à la croissance continue des échanges entre les deux pays et possibilité, à moyen terme, de les développer de manière continue également. Des accords ont déjà été signés; ils représentent une bonne base pour une coopération de longue durée. La Suisse a été l'un des premiers pays à signer un accord de promotion et de protection des investissements avec le Vietnam.[7] Ont également été conclus un accord commercial et de coopération économique ainsi qu'un accord entre les PTT des deux

---

3 *Sur l'état des relations bilatérales, cf. la notice d'Olivier Yersin du 16 octobre 1994,* dodis.ch/69766.

4 *Pour la visite d'adieu de l'Ambassadeur Nguyễn Mạnh Cầm après quatres ans à Berne au DFAE en 1981, cf.* dodis.ch/50953.

5 *Sur la visite du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, au Vietnam du 3 au 7 juillet 1994, cf. DDS 1994, doc. 60,* dodis.ch/67955, *ainsi que la note d'information du DFEP au Conseil fédéral du 16 août 1994,* dodis.ch/67204.

6 *Sur l'état des échanges économiques, cf. la notice de l'OFAEE de mai 1994,* dodis.ch/69699.

7 *Cf. l'*Accord entre Confédération suisse et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam concernant la promotion et la protection réciproques des investissements *du 3 juillet 1992, RO, 1999, pp. 1646–1652, ainsi que le PVCF Nº 1421,* dodis.ch/57526.

pays.[8] De plus, un accord de double imposition est en préparation.[9] Les compagnies suisses ont investi US$ 250 millions au Vietnam ; c'est significatif. En 1993, des accords d'aide à la balance des paiements et de crédit mixte portant sur un total de FS 40 millions ont été conclus.[10] On est passé maintenant à la réalisation de ces accords. En ce qui concerne en particulier la mise en œuvre du crédit mixte, quelques «projets», au nombre de quatre, ont déjà été signés: enseignement, environnement, forêts, banque + services financiers. Souhait que la Suisse accorde des facilités au Vietnam pour la mise en œuvre de ce crédit mixte, ainsi que pour la procédure à suivre.

Propos de M. Cotti: On se trouve au début d'une phase de collaboration bilatérale. Les contacts sont indispensables. Comment les développer? Sur quelle voie la coopération doit-elle être engagée? Nous attendons des informations, des requêtes de la part du Vietnam, à tous les niveaux. Il existe de notre côté une volonté politique de collaboration plus intensive. Mais il faut nous donner des impulsions.

Propos de M. Cam: Il faut des échanges de délégations. La visite au Vietnam effectuée par le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, a été appréciée. Espère que des échanges pourront avoir lieu à tous les niveaux (politiques, économiques, notamment bancaires). Remerciements à la Suisse pour son aide en ce qui concerne le remboursement de la dette vietnamienne.[11] Le Vietnam souhaite envoyer en Suisse des groupes d'experts, des délégations.

Propos de M. Imboden: S'il est vrai que le volume global des échanges commerciaux n'est pas encore très élevé, leur croissance l'est, puisqu'elle atteint 50%. Le montant des investissements suisses au Vietnam, cité par M. Cam, est énorme. Il reste encore beaucoup à faire au niveau de l'exécution des accords d'aide à la balance des paiements et de crédit mixte.

1.2. Coopération au développement

Propos de M. Cotti: La Suisse a décidé d'élever le Vietnam au rang de pays de concentration de sa coopération au développement. Il s'agit là d'un accompagnement très utile à l'intensification des relations au niveau économique menée par les entreprises.

Propos de M. Giovannini: Il existe 17 pays de concentration dans lesquels la Suisse mène des programmes bilatéraux de coopération au développement, où cette coopération est plus étroite et stable, où se concentrent aussi l'essentiel des moyens financiers en la matière. Dans ces pays est établi un bureau de coordination. M. Capt, qui a travaillé longtemps en Indonésie, se trouvera à la tête de celui qui sera ouvert à Hanoï.[12] Un tel bureau permet de mener un dialogue per-

---

8 Accord entre l'Entreprise des postes, télégraphes et téléphones de la Confédération suisse et la Direction générales des postes et des télécommunications de la République démocratique du Vietnam concernant le service des envois de la poste aux lettres, *conclu le 12 mai 1976 (non publié).*

9 *Sur l'état des négociations, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#4898* (B.34.12.0).

10 *Cf. le PVCF Nº 1295 du 30 juin 1993,* dodis.ch/64244.

11 *Cf. l'*Accord entre le Gouvernement de la Confédération suisse et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam concernant un programme bilatéral d'aide à la balance des paiements *du 7 juillet 1993,* CH-BAR#K1#1000/1480#441* (K1.4380).

12 *Sur l'ouverture du bureau de coordination de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du DFAE à Hanoï, cf. la proposition de projet Nº 312/94 de la DDA du 9 décembre 1994,* dodis.ch/69706.

manent avec le pays partenaire. Une programmation par pays permet de définir les intentions, les objectifs prioritaires, les moyens de les atteindre, ceci pour des périodes de cinq ans. Espoir qu'un dialogue très étendu pourra se développer avec le Vietnam, que M. Capt sera bien accueilli, comme un vrai partenaire de développement. La formation et l'environnement sont les secteurs d'activité actuellement prévus pour la coopération suisse au développement au Vietnam. Les activités menées par la DDA dans des pays de concentration se poursuivent pendant de nombreuses années. Les changements de pays de concentration sont rares; ils s'élèvent peut-être à deux sur une période de dix ans. La coopération est conçue dans une perspective régionale, le bassin du Mékong, le Vietnam et le Laos étant appelés à devenir les principaux bénéficiaires de la coopération suisse au développement dans la région. La Suisse est donc entrée dans une coopération à long terme avec le Vietnam. En ce qui concerne le volume financier de cette coopération, il conviendra d'attendre avant qu'il ne prenne de l'ampleur. Mais il connaîtra une croissance régulière au cours des prochaines années.[13]

Propos de M. Cam: Remerciements pour l'octroi de bourses de formation. Tant le recyclage que la formation sont nécessaires. Espoir qu'un plus grand nombre d'étudiants et de cadres pourront être envoyés en Suisse, surtout dans le domaine financier et bancaire, mais aussi dans d'autres secteurs.

Propos de M. Cotti: Le Vietnam peut certainement compter sur nous. La formation est un élément essentiel du développement.

1. 3. Conventions de Genève

Propos de M. Cotti: Le Vietnam envisage-t-il une prochaine adhésion au Protocole aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux? La Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre qui a eu lieu en 1993 à Genève a donné pour mandat à la Suisse de faire des propositions.[14] Une conférence d'experts aura lieu en janvier 1995 à Genève.[15] La Suisse serait ravie d'y accueillir le Vietnam. La Suisse compte beaucoup sur une participation vietnamienne.

Propos de M. Cam: Le Vietnam va étudier la question de sa participation à la Conférence de Genève au niveau des experts susmentionnée d'une manière sérieuse. Sa réponse à ce sujet sera donnée à l'Ambassadeur de Suisse au Vietnam,[16] après la fin de cette visite en Europe.

1.4. Droits de l'homme

Propos de M. Cotti: La Suisse souhaiterait également continuer le dialogue commencé avec son Ambassadeur à Hanoï sur les droits de l'homme.[17]

---

13 *Sur l'état de la coopération au développement entre la Suisse et le Vietnam, cf. la notice du coordinateur désigné de la DDA à Hanoï, Georges Capt, du 24 octobre 1994,* dodis.ch/69769.

14 *Sur la conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre du 30 août au 1er septembre 1993 à Genève, cf. DDS 1993, doc. 36,* dodis.ch/64863, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C2427.

15 *Cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral du 22 février 1995,* dodis.ch/65741.

16 *Peter Friederich.*

17 *À ce propos, cf. le dossier* CH-BAR#E2200.182A#2003/253#60* (417.0).

Propos de M. Cam: Le Vietnam est disposé à poursuivre ce dialogue sur une base de respect mutuel et d'égalité, qui permet une meilleure compréhension réciproque. Le Vietnam a entrepris de mener des réformes dans le domaine économique et social. Il essaie également de créer un État de droit «pour et par le peuple». Il s'agit de développer la démocratie et de garantir les droits de chaque citoyen. La nouvelle Constitution est une bonne base à cet effet. Répétition que le Vietnam est en faveur d'un dialogue sur une base d'égalité et de respect mutuel, permettant une meilleure compréhension réciproque.[18]

2. Questions régionales

Propos de M. Cotti: Quelle est l'évolution dans la région? Au Cambodge? En Chine? Quelle est la vision vietnamienne de l'économie socialiste de marché en Chine? Quelles grandes évolutions peut-on attendre dans ce pays au niveau politique, à celui des changements personnels? Où en est le processus de rapprochement du Vietnam avec l'ASEAN?

Propos de M. Cam:

2.1. Sud-Est asiatique – ASEAN

La fin de la guerre froide permet le développement de la région d'une manière stable si on fait la comparaison avec ce qui se passe dans d'autres régions du monde. Cette stabilité n'est cependant que relative. La région connaît en effet des facteurs d'instabilité: Corée, Cambodge, mer de Chine méridionale. Mais la croissance économique est rapide (7%), celle du Vietnam ayant été de 7,3% au cours des trois dernières années. L'évolution économique dans la région est donc favorable.

Les relations du Vietnam avec l'ASEAN ont changé à 180°. Pendant plus de dix ans, elles se sont caractérisées par un état de confrontation. La situation s'est modifiée à partir de la signature, en 1991, des accords de Paris sur le Cambodge.[19] Il y a aujourd'hui coopération entre le Vietnam et cette organisation. Les pays de l'ASEAN absorbent 60% des exportations vietnamiennes et représentent 10% des investissements étrangers au Vietnam. Le Vietnam bénéficie du statut d'observateur auprès de l'ASEAN depuis 1992. Lors de la dernière conférence ministérielle de l'ASEAN en juillet 1994, tous les membres de l'organisation ont dit vouloir que le Vietnam devienne membre de l'organisation. Cela pourrait être le cas en 1995.

2.2. Chine

L'évolution économique en Chine sera assez rapide au cours des prochaines années. Il est difficile de deviner quelle sera la situation politique dans ce pays.

Une normalisation des relations du Vietnam avec la Chine est intervenue depuis novembre 1991. Les relations bilatérales se développent dans tous les domaines. Demeurent cependant les questions de frontière entre les deux pays en mer de Chine méridionale à propos des deux archipels: les Paracleses (disputés par deux pays: le Vietnam et la Chine) et les Spratleys (disputés par six pays: le Vietnam, la

18 *Pour une évaluation de la situation des droits humains au Vietnam, cf. la notice de Christine Schraner de la Section de la politique des droits de l'homme du DFAE du 6 octobre 1994,* dodis.ch/69768.

19 *Pour une évaluation de l'accord de paix pour le Cambodge, cf.* dodis.ch/58346.

Chine, la Malaisie, les Philippines, le Brunéi et Taïwan). Il a été convenu, par une décision prise au sommet, de les résoudre par des négociations, donc sans recourir à la force. Dans ce but, les deux pays ont déjà formé des groupes d'experts. Les problèmes sont assez complexes. L'essentiel est de respecter les principes d'intégrité territoriale et de souveraineté nationale, ainsi que, surtout, la Convention de 1992 des Nations unies sur la mer, qui détermine le plateau continental (200 milles) et la zone économique spéciale.[20] Des discussions ont actuellement lieu pour résoudre ces problèmes. Le Vietnam les mène afin de ne pas mettre en danger la stabilité dans la région.[21]

2.3. Cambodge

La situation au Cambodge est encore instable. Les Khmers rouges continuent de mener des activités militaires. Ils se tiennent encore à l'écart du gouvernement. L'instabilité dans ce pays touche la région. En tant que signataire des accords de Paris sur le Cambodge, le Vietnam souhaite que le Cambodge soit un État indépendant, neutre, non aligné, entretenant des relations avec tout un chacun. L'évolution de la situation dans ce pays est pour l'instant peu claire. Le Vietnam est donc favorable à la stricte application des accords de Paris.[22]

Remarques

– Un entretien en tête-à-tête entre les deux ministres des affaires étrangères a suivi de 8h15 à 8h30. Une note séparée est adressée à la Section des droits de l'homme à ce sujet.[23]

– Un bref contact avec la presse a ensuite eu lieu en présence des deux ministres des affaires étrangères. Présence de deux journalistes seulement.

– Une réunion de travail consacrée aux relations économiques bilatérales et à la coopération de la Suisse en faveur du Vietnam s'est déroulée de 8h45 à 10h00. Présence de M. Nguyen Manh Cam, mais sans M. Flavio Cotti, la délégation suisse comprenant essentiellement des représentants de l'OFAEE (pour ce qui concerne les relations économiques bilatérales et la coopération économique au développement) et de la DDA (pour les questions de coopération au développement).[24]

– Un aperçu de la visite a été donné dans le télex hebdomadaire du 24 octobre 1994.[25]

---

20 *Sur la position de la Suisse concernant la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui est en réalité signée le 10 décembre 1982, cf.* dodis.ch/68461.

21 *Sur la question des îles Spratleys, cf. le rapport politique Nº 7 de l'Ambassadeur de Suisse à Hanoï, Peter Friederich, du 29 juin 1994,* dodis.ch/69767.

22 *Sur la situation politique au Cambodge et les relations bilatérales avec la Suisse, cf.* dodis.ch/70072.

23 *Cf. la notice du Chef de la Division politique II, l'Ambassadeur Heinrich Reimann, à la Section des droits de l'homme de la Direction du droit international public du DFAE du 21 octobre 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#2006* (B.15.21(1)).

24 *Cf. la notice du coordinateur désigné de la DDA à Hanoï, Georges Capt, du 24 octobre 1994,* dodis.ch/69769.

25 *Cf. le télex hebdomadaire 43/94 du 24 octobre 1994,* dodis.ch/66935.

47

dodis.ch/69171

Gespräche der Bundesräte Villiger, Cotti und Delamuraz mit dem finnischen Ministerpräsidenten Aho[1]

BESUCH IN BERN, 21. OKTOBER 1994

Bern, 24. Oktober 1994

Der finnische Ministerpräsident benützte einen privaten Aufenthalt in der Schweiz zu einem Besuch in Bern, wobei er von den Bundesräten Villiger (in Vertretung für den erkrankten Bundespräsidenten),[2] Delamuraz und Cotti empfangen wurde.[3] Das dreistündige Gespräch war reich an Substanz und vermittelte einen aufschlussreichen Einblick in das integrations- und sicherheitspolitische Denken des finnischen Premiers. Ebenso wichtig war aber sein klarer Hinweis auf die Entschlossenheit Finnlands, trotz vorderhand unterschiedlicher integrationspolitischer Wege die Freundschaft und Zusammenarbeit mit der Schweiz weiterhin sorgfältig zu pflegen.[4] Auch ohne EU-Mitgliedschaft habe die Schweiz im internationalen Bereich zu viel anzubieten, als dass Helsinki sie vernachlässigen könnte.

---

1 CH-BAR#E2200.8#2001/73#52* (360.1). *Diese Notiz wurde vom Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Franz von Däniken, verfasst und vom Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, unterzeichnet. Die Notiz wurde im Wochentelex 43/94 vom 24. Oktober 1994 versendet, vgl.* dodis.ch/66935. *Das hier edierte Exemplar wurde von der schweizerischen Botschaft in Helsinki empfangen.*

2 *Der Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, wurde am 14. Oktober 1994 wegen Herzrhythmusstörungen hospitalisiert, nachdem er in einer Sitzung der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats zusammengebrochen war, vgl. dazu das Protokoll der Kommissionssitzung,* dodis.ch/69550, *S. 15, sowie das Verhandlungsprotokoll der 32. Sitzung des Bundesrats vom 19. Oktober 1994,* dodis.ch/69542.

3 *Die schweizerische Delegation setzte sich nebst dem Vizepräsidenten des Bundesrats, Kaspar Villiger, und den Vorstehern des EVD und des EDA, den Bundesräten Jean-Pascal Delamuraz und Flavio Cotti, aus dem schweizerischen Botschafter in Helsinki, Sven Meili, dem Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, dem Protokollchef, Botschafter Daniel von Muralt, und dem Chef des Informationsdiensts des Integrationsbüros EDA/EVD, Dominik Furgler, zusammen. Der finnische Ministerpräsident, Esko Aho, wurde von seinem Mitarbeiter Pekka Huhtaniemi, dem finnischen Botschafter in Bern, Henry Söderholm, sowie dem Direktor der Politischen Direktion im finnischen Aussenministerium, Hannu Himanen, begleitet. Für die Delegationslisten und das Programm vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#1803* (B.15.21).

4 *Zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Finnland vgl. die Notiz des für Finnland zuständigen Mitarbeiters in der Politischen Abteilung I, Walter Frunz, vom 18. Oktober 1994,* dodis.ch/69893. *Zu den Wirtschaftsbeziehungen vgl. die Notiz von Charles Buser vom Dienst Freihandelsländer (Westeuropa) des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD vom 10. Oktober 1994,* dodis.ch/69894.

1. Europäische Integration

Obwohl es sich beim EU-Referendum um einen Entscheid von grösster Tragweite handelte, glaubt Aho nicht, dass der Ausgang (57:43%) einen dauerhaften, tiefen Riss in der Bevölkerung hinterlässt.[5] Die Regierung wird alles daran setzen, um die nötigen Anpassungen rasch und schonend vorzunehmen. Dies gilt vor allem für den Agrarbereich (Produktion und Verarbeitung).

a) Dies gesagt, nennt Aho drei *Hauptgründe für die Zustimmung* der finnischen Bevölkerung:

– Willen zur Mitgestaltung an der Zukunft Europas, besonders im Hinblick auf die EU-Regierungskonferenz von 1996

– Wirtschaftliche Überlegungen (gut zwei Drittel der finnischen Exporte gehen heute in den EWR, mit der EU als wichtigstem Partner)

– Sicherheitspolitische Argumente, wobei Aho Sicherheit ausdrücklich in einem umfassenden Sinn verstanden haben will (wirtschaftlich, ökologisch, usw.).[6]

b) Bezüglich der bevorstehenden *Referenden in Schweden und Norwegen* glaubt Aho nicht an eine «Domino»-Theorie. Schweden und Norwegen werden sich nicht in erster Linie am finnischen Entscheid orientieren, sondern ihre eigenen Interessen abwägen. Im Fall Schwedens erwartet er einen positiven Ausgang, unter anderem auch deshalb, weil er innerhalb der schwedischen Sozialdemokraten eine wachsende Unterstützung zugunsten des EU-Beitritts diagnostiziert. Für Norwegen wagt er hingegen keine Prognose.[7]

c) Wie sieht Aho die *künftige Entwicklung der Union?*

Helsinki befürwortet den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Union, wobei der Zeitpunkt entscheidend von der «Beitrittsfähigkeit» (politisch, wirtschaftlich, rechtlich) derselben abhängt. Aho sagt dies in einer Weise, die erkennen lässt, dass der Zeitpunkt der Osterweiterung nach finnischer Auffassung noch in einiger Ferne liegen dürfte.

Für den finnischen Ministerpräsidenten ist eine integrationspolitische Vertiefung der Union «à géométrie variable» kein Schreckgespenst. Schon der Vertrag von Maastricht lässt gewisse Abweichungen zu. Entscheidend ist, dass kein Mitgliedstaat vom Kern der Länder, die eine Integrationsvertiefung anstreben, formell ausgeschlossen wird. Alsdann kommt es einzig auf die Bereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten an, an den weiteren Integrationsschritten teilzunehmen.

Bemerkenswert ist die von Aho vorgenommene Charakterisierung der Zusammenarbeit in der EU als «cooperation among independent States». Auf den supranationalen Charakter der Union hingewiesen, präzisiert er, dass es wohl Bereiche

---

5 *Die Volksabstimmung in Finnland fand fünf Tage vor dem Besuch von Ministerpräsident Aho statt. Vgl. den Politischen Bericht Nr. 11 von Botschafter Meili vom 17. Oktober 1994,* dodis.ch/69524.

6 *Botschafter Meili hat auf seiner Empfangskopie die drei Punkte in der Reihenfolge 2, 3, 1 nummeriert, vgl. das Faksimile* dodis.ch/69171.

7 *Handschriftliche Marginalie von Botschafter Meili:* Aho sagte, er glaube, die Norweger würden ablehnen. *Die schwedische Bevölkerung stimmte am 13. November 1994 mit einem Ja-Anteil von 52,2% für einen EU-Beitritt, die norwegische Bevölkerung stimmte am 27. und 28. November 1994 mit einem Nein-Anteil von 52,3% gegen einen EU-Beitritt, vgl. den Politischen Bericht Nr. 16 des schweizerischen Botschafters in Stockholm, Paul A. Ramseyer, vom 17. November 1994,* dodis.ch/69525, *sowie den Politischen Bericht Nr. 11 des schweizerischen Botschafters in Oslo, Gaudenz von Salis, vom 1. Dezember 1994,* dodis.ch/69527.

gebe, welche dem «supranational decision making» unterlägen, dass aber das «*national* decision making» und die Kontrolle durch die *nationalen* Parlamente die *entscheidenden Grundlagen für die Zusammenarbeit in der Union* darstellten. Folgerichtig gibt er sich auch als ein starker Verfechter des Subsidiaritätsprinzips.

d) Auf entsprechende Fragen Aho's hin erläuterten die Vorsteher des EVD und EDA die *schweizerische Integrationspolitik*.[8] Besonders interessiert zeigt sich Aho an den schweizerischen Vorstellungen über die Zukunft der EFTA, welche während Jahren das Forum für eine enge Zusammenarbeit Schweiz–Finnland bildete.[9] Bundesrat Delamuraz führte aus, dass definitive Entscheide erst im Licht der Abstimmungsergebnisse in Schweden und Norwegen getroffen würden. Mit Blick auf das EFTA-Sekretariat plädierte er für eine faire Teilung allfälliger Übergangs- und Redimensionierungskosten.[10]

2. Europäische Sicherheitspolitik

Nach Aho muss die Frage der Sicherheit unserer Staaten in einem gesamteuropäischen Zusammenhang betrachtet werden. Dabei denkt er vor allem an die mittel- und osteuropäische Dimension. Der Wandel, den die osteuropäische Staatenwelt durchmacht, ist epochal, und Westeuropa sollte sie dabei tatkräftig unterstützen. Vor allem mit Blick auf Russland warnt er davor, an eine rasche Transformation zu glauben. Die tiefgreifende Demokratisierung sowie der Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen werden noch Jahre beanspruchen. Enttäuschungen werden nicht ausbleiben, doch sollte deshalb die internationale Unterstützung nicht nachlassen.

Finnland wird an seiner bisherigen Sicherheitspolitik im engeren Sinn festhalten und keinen militärischen Bündnissen beitreten. Der Begriff der Neutralität wird allerdings an Bedeutung weiter verlieren (Aho: «We used to use that word»).[11] Im Hinblick auf seine EU-Mitgliedschaft hat Finnland sein Interesse an einem Beobachterstatus bei der WEU bekundet. Eine Annäherung an die NATO steht nicht zur Diskussion.[12]

Finnland unterstützt die schweizerische Kandidatur für den KSZE-Vorsitz.[13]

---

8 *Vgl. dazu die vorbereitende Notiz des Integrationsbüros EDA/EVD vom 17. Oktober 1994,* dodis.ch/69609.

9 *Finnland trat 1985 mit der Unterstützung der Schweiz der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) bei, vgl. das BR-Prot. Nr. 1921 vom 13. November 1985,* dodis.ch/57253. *Am 21. und 22. Juni 1994 fand nochmals eine EFTA-Ministerkonferenz in Helsinki statt, vgl. das BR-Prot. Nr. 1074 vom 13. Juni 1994,* dodis.ch/67667, *sowie die Informationsnotiz des EVD an den Bundesrat vom 11. Juli 1994,* dodis.ch/67838. *Gemeinsam mit Österreich und Schweden verliess Finnland aufgrund seines Beitritts zur EU am 31. Dezember 1994 die EFTA, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2217 vom 12. Dezember 1994,* dodis.ch/67687, *sowie die Informationsnotiz des EVD an den Bundesrat vom 20. Dezember 1994,* dodis.ch/67462.

10 *Zur Umstrukturierung des EFTA-Sekretariats vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2684.

11 *Vgl. dazu auch das Treffen von Bundesrat Villiger mit der finnischen Verteidigungsministerin Elisabeth Rehn sowie den Verteidigungsministern Österreichs und Schwedens, Werner Fasslabend und Anders Björck, im Oktober 1992 in Bern, DDS 1992, Dok. 46,* dodis.ch/61100.

12 *Zur schweizerischen Haltung gegenüber der Westeuropäischen Union (WEU) und der NATO vgl. auch DDS 1992, Dok. 62,* dodis.ch/61267.

13 *Zur schweizerischen Kandidatur für den KSZE-Vorsitz 1996 vgl. DDS 1994, Dok. 26,* dodis.ch/62509, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2233.

3. Kommentar

Für die Gespräche mit dem finnischen Regierungschef hätte es kaum einen günstigeren Zeitpunkt geben können. Die Schweiz hat mit diesem Land und vor allem mit der Denkweise und dem Charakter seiner Bevölkerung so viel gemeinsam, dass es kaum übertrieben ist, von «like-minded countries» zu sprechen. Man kann sich deshalb einer gewissen Melancholie nicht erwehren angesichts der unterschiedlichen europapolitischen Wege, welche die beiden Staaten in den kommenden Jahren beschreiten. Wohl ist man geneigt, Finnlands Zusicherung einer engen Zusammenarbeit mit der Schweiz gerade auch im integrationspolitischen Bereich mehr Glauben zu schenken als andern bisherigen EFTA-Partnern, die ihre guten Absichten dann bei erstbester Gelegenheit vergessen. Dass aber die Qualität der Zusammenarbeit unter EU-Staaten eine andere, engere und intensivere ist als die klassische bilaterale Zusammenarbeit, ist nicht zu übersehen. Es wird die Schweiz zusätzliche Anstrengungen kosten, diesen «gap» durch die systematische Pflege der Beziehungen mit dem befreundeten Finnland wettzumachen.[14]

14 *Botschafter Meili reagierte am 21. November 1994 mit einem Schreiben an Botschafter von Däniken auf den Wochentelex 43/94 und regte einen Besuch von schweizerischer Seite in Helsinki an. Botschafter von Däniken informierte am 5. Dezember 1994 Staatssekretär Kellenberger, dass er sich überlege,* «ohne konkreten Anlass» *nach Helsinki zu reisen, vgl.* dodis.ch/68131. *Der Besuch Botschafter von Dänikens in Finnland fand am 16. März 1995 statt, vgl.* dodis.ch/68132.

48

dodis.ch/68546

Aide-mémoire de la Section des droits de l'homme du DFAE[1]

LA VOTATION DU 25 SEPTEMBRE 1994 SUR LA «LOI ANTIRACISTE»[2]

Berne, 28 octobre 1994

I. Origines de l'adoption des dispositions du Code pénal et du Code pénal militaire sur l'interdiction de la discrimination raciale.

La Suisse poursuit depuis plusieurs années un engagement actif en faveur du respect et de la promotion des droits de l'homme où que ce soit dans le monde.[3] Dans ce cadre, elle mène une politique de ratification des principaux instruments de protection des droits de l'homme, tant sur le plan régional qu'universel. Elle est ainsi notamment partie à la Convention européenne des droits de l'homme,[4] à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants,[5] à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[6] ainsi qu'aux deux Pactes des Nations Unies relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques,[7] pour ne citer que les textes les plus importants. La Suisse envisage en outre de ratifier la Convention des Nations Unies

1 CH-BAR#E2023A-01#2005/37#3823* (o.713-251). *Cet aide-mémoire est redigée par Hans-Peter Mock de la Section des droits de l'homme de la Direction du droit international public (DDIP) du DFAE. Il est rédigé à la demande du comité de candidature des Jeux olympiques d'hiver Sion/Valais 2002, afin de pouvoir faire face à d'éventuelles critiques dues au refus de l'interdiction de la discrimination raciale dans le canton du Valais. Sur mandat du comité, l'avocat valaisan, Maître Guy Praplan, transmet l'aide-mémoire au Président du Comité international olympique (CIO), Juan Antonio Samaranch. Des copies sont remises, entre autres, aux Secrétariats du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, et du Directeur de la Direction politique, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger. Cf. la lettre d'accompagnement du Directeur de la DDIP, l'Ambassadeur Mathias Krafft, à Maître Praplan du 28 octobre 1994, facsimilé* dodis.ch/68546, *la lettre de Maître Praplan du 9 novembre 1994,* dodis.ch/69827, *et le dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#7873* (B.82.33).

2 *La* «Modification du 18 juin 1993 du Code pénal suisse et du Code pénal militaire» *visant l'*«interdiction de la discrimination raciale», *dite* «loi antiraciste», *pour laquelle un référendum a été demandé, est acceptée en votation populaire le 25 septembre 1994 avec 54,7% de voix en faveur du oui. Dans le canton du Valais, le référendum est toutefois rejeté par 55,7% des votants, cf. FF, 1994, V, pp. 531–533.*

3 *Cf. DDS 1994, doc. 1,* dodis.ch/65843.

4 *Cf. DDS, vol. 26, doc. 25,* dodis.ch/39375, *et la compilation* Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (1974), dodis.ch/T2663.

5 *Cf. le* Message relatif à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants *du 11 mai 1988,* dodis.ch/57862.

6 *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.

7 *Cf. DDS 1991, doc. 41,* dodis.ch/58221, *et la compilation* dodis.ch/C2100.

Le 17 septembre 1994, 90 groupements et associations se sont réunis sur la Plaine de Plainpalais à Genève pour une manifestation en faveur de la loi antiraciste en vue de la votation du 25 septembre 1994, dodis.ch/70197 (CH-SNM LM-186254.9).

sur les droits de l'enfant ainsi que celle sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.[8] Le Parlement sera appelé à se prononcer sur ces deux objets. Enfin, afin d'exprimer la solidarité dont ils entendent faire preuve envers la communauté des États dans ses efforts visant à lutter contre la violation de droits de l'homme aussi essentiels que l'interdiction de la discrimination raciale, le Parlement fédéral a décidé le 18 juin 1993, sur proposition du Conseil fédéral, l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.[9]

La lutte contre le racisme et la xénophobie fait en effet partie des tâches relevant de la coopération internationale.

Cette Convention, en vigueur à ce jour par 139 pays du monde entier, oblige les États qui la ratifient à prendre des mesures concrètes visant à combattre

8 *Cf. le* Message sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant *du 29 juin 1994,* dodis.ch/68056, *et le* Message relatif à la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes *du 23 août 1995,* dodis.ch/67245.

9 *Le Conseil national et le Conseil des États votent le 18 juin 1993 respectivement par 114 voix contre 13 et à l'unanimité en faveur de l'adhésion, cf. Bull. of. CN, 1993, III, p. 1451 et Bull. of. CE, 1993, III, p. 579. Pour la proposition du Conseil fédéral, cf. le* 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. aussi DDS 1992, doc. 14,* dodis.ch/62607.

activement la discrimination raciale et les préjugés racistes. Ce combat doit être mené prioritairement sur le front de la prévention. Dans ce domaine, les politiques d'ores et déjà menées par les cantons, principalement compétents en matière d'éducation et de culture, doivent être relevées, encouragées et développées. Il en va de même des campagnes de sensibilisation menées par les organisations non-gouvernementales (ONG) ou les associations de jeunesse. Sur le plan fédéral, la création d'une Commission consultative contre le racisme est envisagée.[10] Il n'en reste pas moins qu'il importait également, comme l'exige la Convention, de sanctionner pénalement certains comportements racistes. Avec l'approbation par le peuple suisse de l'article 261bis du Code pénal et de l'article 171c du Code pénal militaire (ces deux articles figurent en annexe), c'est désormais chose faite.[11]

II. Le contenu des dispositions contre la discrimination raciale

Le contenu du nouvel article 261bis du Code pénal et de son équivalent dans le Code pénal militaire peut être schématiquement résumé ainsi:

– Interdiction de l'appel public à la haine raciale et de la propagande raciste.

– Interdiction des tentatives de nier, ou de minimiser des génocides ou d'autres crimes contre l'humanité de l'existence desquels il existe des preuves irréfutables.

– Interdiction de refuser une prestation destinée à l'usage public pour des motifs de race, d'ethnie ou de religion (accès aux établissements publics).

Les actes indiqués ci-dessus pourront être poursuivis d'office et leurs auteurs seront passibles de l'emprisonnement (3 jours à 3 ans) ou de l'amende (jusqu'à 40 000 Frs.).

Il convient d'indiquer que le législateur suisse est allé au-delà des exigences découlant strictement de la Convention en incluant expressément parmi les actes punissables la discrimination fondée sur des motifs religieux et le refus d'une prestation offerte publiquement. De plus, les nouvelles dispositions pénales ne protégeront pas uniquement des groupes de personnes, comme le prévoit la Convention, mais également chaque individu.

III. Le référendum contre les nouvelles dispositions pénales

Le projet de dispositions contre la discrimination raciale impliquant une modification du Code pénal et du Code pénal militaire, il était soumis au référendum. La Suisse connaît en effet un système que l'on peut qualifier de «démocratie semi-directe», en ce sens que si les modifications de la Constitution fédérale doivent toujours être acceptées par la double majorité du peuple et des cantons suisses (art. 123, alinéa 1 Cst.),[12] les lois fédérales ne sont soumises au scrutin que si 50 000 citoyens (ou 8 cantons) en font la demande par voie de référendum dans un délai de 3 mois à compter de l'approbation de la loi par le Parlement fédéral (art. 89, alinéa 2 Cst.).[13] En pareil cas, le projet de loi doit être adopté à la seule majorité du peuple.

---

10 *Cf. le PVCF N° 394 du 6 mars 1995,* dodis.ch/65178, *et la compilation* dodis.ch/C2308.

11 *Cf. le PVCF N° 1865 du 9 novembre 1994,* dodis.ch/67606. *Pour les annexes, cf. le facsimilé* dodis.ch/68546.

12 *Art. 123, al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, révision du 29 juillet 1891, RO, 1892, pp. 148–153, ici p. 152 et RS, 1947, I, pp. 3–42, ici p. 39.*

13 *Art. 89, al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, RO, 1876, pp. 1–36, ici p. 26, et RS, 1947, I, pp. 3–42, ici p. 31.*

Bien qu'adopté très largement par les deux Chambres du Parlement fédéral (unanimité au Conseil des États, 114 voix contre 13 au Conseil national),[14] le projet de dispositions pénales contre la discrimination raciale a été combattu, notamment par certains milieux de la droite extrême regroupés principalement en 2 comités:

«Action pour la liberté d'expression, contre la tutelle de l'ONU», à Bâle
«Comité pour la liberté de pensée et de parole», à Baden.

Estimant le droit en vigueur suffisant et les nouvelles dispositions inutiles, les opposants se réclamaient principalement de la liberté d'expression pour inviter au rejet du projet. Les opposants invoquaient également une discrimination des Suisses au profit des étrangers, ainsi qu'un rapprochement indésirable avec l'Organisation des Nations Unies par la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Enfin, ils disaient craindre que la nouvelle loi empêche toute critique de la politique gouvernementale d'immigration, jugée laxiste.[15] Ensemble, ces deux comités référendaires ont réuni 58 350 signatures valables, principalement en Suisse alémanique.

Au cours de la campagne qui a précédé la votation, le Conseil fédéral, divers comités favorables aux nouvelles dispositions pénales et les représentants des communautés catholique, protestante et juive, se sont employés à expliquer la véritable nature du projet et à dissiper les craintes que la multiplication d'arguments fallacieux et dépourvus de fondement avaient suscitées dans de larges couches de la population.[16] Il sied de relever que rarement votation n'aura pareillement provoqué de débats sans lien avec l'objet même soumis au scrutin. Les dernières semaines de la campagne ont en effet été dominées par les thèmes de la criminalité liée à la drogue et par la critique du nombre d'étrangers en Suisse.

Force est en effet de constater que la Suisse, quand bien même elle peut se flatter à bon droit d'être, de manière générale, un pays de tolérance où coexistent en paix divers groupes linguistiques, culturels et confessionnels, n'est pas épargnée par le fort accroissement des mouvements migratoires liés aux disparités économiques entre le Nord et le Sud ainsi qu'entre l'Est et l'Ouest. Avec une population étrangère résidente représentant environ 20% du total de la population, la Suisse n'échappe pas plus que les autres pays européens à un développement de réactions d'intolérance, au sein de la population autochtone. Ce développement est d'autant plus insidieux qu'une large frange de la population n'en a pas conscience et peut être d'autant plus sensible à une propagande de type xénophobe.[17]

IV. La votation du 25 septembre et les résultats du scrutin

Au soir du 25 septembre 1994, le peuple Suisse acceptait démocratiquement les nouvelles dispositions pénales par 54,7% des voix exprimées. Parmi les 26 cantons et demi-cantons suisses, seuls 3 ont rejeté l'objet à une majorité de plus de 55% des

14 *Cf. la note 9.*

15 *Cf. DDS 1993, doc. 48,* dodis.ch/65708.

16 *Cf. par exemple le discours de la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, à Bremgarten le 6 septembre 1994,* dodis.ch/68675.

17 *Cf. DDS 1994, doc. 62,* dodis.ch/68029.

votants. Si en général les cantons urbains ont connu les plus forts taux d'acceptation, il y a eu de remarquables exceptions comme dans le canton du Jura (61,5% de oui), des Grisons (62,2% de oui).[18]

Le résultat de ce scrutin constitue l'un des plus forts taux d'acceptation s'agissant d'un objet, et d'une campagne, liés à la politique étrangère et d'immigration de la Suisse. En dernière analyse, il convient de saluer la décision de la majorité des citoyens, qui en dépit des accents nationalistes et parfois xénophobes de la campagne des opposants, ont témoigné ainsi de leur attachement aux valeurs de la démocratie, de la tolérance et du respect mutuel qui caractérisent le pays et ses institutions.

Suite à ce scrutin, les dispositions pénales entreront vraisemblablement en vigueur le 1er janvier 1995. D'autre part, il n'y a désormais plus d'obstacle à l'adhésion de la Suisse à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cette adhésion sera prochainement notifiée au Secrétaire général des Nations Unies.[19]

18 *Pour l'arrêté constatant le résultat, cf. FF, 1994, V, pp. 531–533.*

19 *Boutros Boutros-Ghali. Pour l'adhésion de la Suisse, cf. le PVCF N° 1865 du 9 novembre 1994,* dodis.ch/67606. *Cf. aussi la déclaration du Délégué suisse Lorenzo Schnyder von Wartensee sur l'élimination du racisme et de la discrimination raciale du 11 octobre 1994 à la 49ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York,* dodis.ch/69135.

49

dodis.ch/68318

Notice du Directeur suppléant de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, l'Ambassadeur Jeker[1]

RAPPORT AU CONSEIL FÉDÉRAL SUR LES SANCTIONS À L'ENCONTRE D'HAÏTI[2]

Berne, 28 octobre 1994

1. Évolution de l'embargo

Les sanctions à l'encontre d'Haïti ont été un exemple d'une action graduelle et concertée de la communauté internationale visant à permettre le respect des Droits de l'Homme dans un pays ayant subi un coup d'État militaire. La Suisse, conformément à sa ligne de politique économique extérieure adoptée depuis la crise du Golfe en 1990,[3] s'est associée de manière autonome à cette mesure ayant un caractère contraignant pour tout État-membre de l'ONU. Ainsi, elle a instauré des sanctions partielles sur la base de la résolution 841 du 16 juin 1993 du Conseil de sécurité de l'ONU,[4] prévoyant d'une part l'interdiction d'exporter des armements et du pétrole vers Haïti et imposant d'autre part le blocage des fonds du gouvernement haïtien, des autorités de facto ainsi que des personnes morales contrôlées par celles-ci.[5] Sur la base des résolutions respectives du Conseil de sécurité de l'ONU,[6] la Suisse a suspendu l'application de l'ordonnance entre le 9 septembre et le 21 octobre 1993.[7]

L'embargo partiel a été transformé en embargo complet par la résolution 917 du 6 mai 1994,[8] dont certaines dispositions (p. ex. le blocage de fonds privés des militaires haïtiens) n'étaient pas contraignantes. La Suisse a adopté les mesures

1 CH-BAR#E7001D#2009/55#747* (3629). *Cette notice est redigée par Steivan Defilla de la Division Développement, pays de développement de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP. La notice est signée – en remplacement du Directeur de l'OFAEE, le Secrétaire d'État Franz Blankart – par son adjoint, le Vice-directeur Rolf Jeker, qui envoie la notice le 28 octobre 1994 à Kuno Hämisegger du Service de l'économie du Secrétariat général du DFEP. Le 10 novembre 1994, le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, envoie la notice à la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss. La Conseillère fédérale Dreifuss, qui était une amie personnelle et une ancienne conseillère du Président d'Haïti Jean-Bertrand Aristide, participe à titre privé le 15 octobre 1994 aux festivités célébrant le retour d'Aristide, cf.* dodis.ch/69569 *et la compilation* dodis.ch/C2644.

2 *Cf. la compilation* Sanctions de l'ONU contre Haïti, dodis.ch/T2576.

3 *Cf. le PVCF N° 1467 du 7 août 1990,* dodis.ch/55525, *DDS 1990, doc. 30,* dodis.ch/54497, *ainsi que la compilation* Sanctions de l'ONU contre l'Irak et le Koweït (1990), dodis.ch/T1674.

4 *Cf.* UN doc. S/RES/841.

5 *Cf. le PVCF N° 1244 du 30 juin 1993,* dodis.ch/64226.

6 *Cf.* UN doc. S/RES/861.

7 *Cf. le PVCF N° 1579 du 8 septembre 1993,* dodis.ch/69655, *et le PVCF N° 1902 du 20 octobre 1993,* dodis.ch/64276.

8 *Cf.* UN doc. S/RES/917.

Le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, reçoit le Président haïtien en exil, Jean-Bertrand Aristide, le 2 mars 1994 au Palais fédéral ouest, dodis.ch/67118 (CH-BAR#E2850.3#1999/322#121*).

obligatoires le 30 juin, introduisant simultanément l'obligation de demander des visas pour les détenteurs de passeports diplomatiques haïtiens et interdisant l'entrée à env. 800 militaires haïtiens désignés nommément par l'ONU.[9] Finalement, la résolution 944 du 29 septembre[10] rapporte toutes les mesures relatives à Haïti le jour suivant la rentrée du Président J.-B. Aristide, survenue le 15 octobre. La Suisse a par conséquent abrogé son ordonnance le 20 octobre 1994.[11] L'obligation de demander des visas a été maintenue pour les détenteurs de passeports diplomatiques haïtiens.

2. Effets économiques sur la Suisse

En 1993, les exportations suisses vers Haïti s'élevaient à 4,5 mio. fr. (principalement des médicaments et des mélanges de substances odoriférantes), les importations en provenance d'Haïti à 3,4 mio. fr. (principalement du café et des huiles essentielles). L'embargo commercial complet a eu un effet sur deux entreprises suisses par l'impossibilité absolue de pouvoir remplacer les huiles essentielles haïtiennes utilisées dans la production en Suisse d'un parfum de marque, ainsi que

9 *Le Conseil fédéral décide en fait déjà le 22 juin 1994 de renforcer les sanctions, cf. le PVCF N° 1106 du 22 juin 1994,* dodis.ch/67679.

10 *Cf.* UN doc. S/RES/944.

11 *Cf. le PVCF N° 1736 du 19 octobre 1994,* dodis.ch/67588.

par le retard de pouvoir livrer des machines suisses destinées à la transformation alimentaire à Haïti.[12] Les mesures financières n'ont pas eu de conséquence observée, aucune demande de paiement à partir de comptes bloqués n'ayant été déposée à l'OFAEE durant toute la période de l'embargo, ce qui laisse conclure à des montants peu élevés déposés en Suisse sur des comptes bloqués.[13]

12 *Il s'agit des enterprises Firmenich et Bühler, cf. le dossier* CH-BAR#E7115B#2003/35#2785* (3/114.31-HT).

13 *Pour les effets de l'embargo à Haïti, cf. le rapport politique N° 6 de l'Ambassadeur de Suisse à Mexico, Jean-Claude Richard, du 5 avril 1994,* dodis.ch/67945.

50

dodis.ch/67775 *Extrait*

Séance extraordinaire du Conseil fédéral du 26 octobre 1994[1]

INITIATIVES POPULAIRES PENDANTES
SUR L'INTÉGRATION EUROPÉENNE • BILATERALE VERHANDLUNGEN
MIT DER EU • COMMÉMORATIONS EN 1998 • AMÉLIORATIONS
DU FONCTIONNEMENT DU COLLÈGE GOUVERNEMENTAL

Berne, 31 octobre 1994

[…][2]

Initiatives populaires pendantes sur l'intégration européenne[3]

Le Conseil poursuit ses délibérations sur le traitement des initiatives populaires pendantes sur l'intégration européenne. Il s'agit de l'initiative «pour notre avenir au cœur de l'Europe»,[4] lancée par un mouvement de jeunes au lendemain du refus de l'AEEE, ainsi que de l'initiative de la Lega intitulée «négociations d'ad-

1 CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3). *Ce procès-verbal de discussion de la 9ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 26 octobre 1994 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. Des copies sont adressées aux membres du Conseil fédéral, au Chancelier de la Confédération, à la Vice-chancelière et au Vice-chancelier. La séance a lieu à la Maison de Wattenwyl dès 17h00 et a notamment pour but de continuer la discussion entamée lors de la 26ème séance du 31 août 1994, cf.* dodis.ch/67656, *et poursuivie lors de la 32ème séance du 19 octobre 1994, cf.* dodis.ch/69542, *sur l'adoption des mandats de négociations bilatérales avec l'UE et le traitement des initiatives populaires relatives à l'intégration européenne.*

2 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/67775.

3 *Ce point de la discussion se base notament sur la note de discussion du DFAE et du DFEP du 24 juin 1994, cf. le PVCF N° 1815 du 26 octobre 1994,* dodis.ch/67643.

4 *L'initiative populaire* «pour notre avenir au cœur de l'Europe» *est déposée le 3 septembre 1993 et retirée le 10 juin 1997 sans avoir été soumise à la votation populaire.*

hésion à la CE: que le peuple décide».[5] Le Conseil doit décider avant tout s'il veut proposer un contre-projet direct ou indirect à ces deux initiatives.

Bundesrat Villiger wünscht keinen Gegenvorschlag. In der Europa-Frage ist die Schweiz in zwei ungefähr gleich grosse Lager geteilt. Bereits heute werfen die EWR-Sieger den Behörden vor, sie wollten die Stimme des Volkes nicht hören. Beide Initiativen sind für die Schweiz nicht lebenswichtig. Wir sollten deshalb unseren Gegnern bei solchen Fragen keine Munition liefern. Wie sollte zudem ein Gegenentwurf verfasst werden? Soll er griffig sein oder nur deklamatorisch? Der Bundesrat kann ein Nein zu beiden Initiativen begründen, ohne Emotionen zu schüren.[6]

Mme Dreifuss ne partage pas cet avis et propose un contre-projet indirect sous la forme d'une loi sur l'intégration. On attend du Conseil fédéral qu'il assume dans le dossier européen une tâche de direction. Ce faisant, nous devons tendre la main aux jeunes, car ils sont nos alliés dans la poursuite du but stratégique défini par le Conseil fédéral, l'adhésion à l'UE.[7] Il faut donner aux jeunes l'occasion de retirer leur initiative. Une loi permettrait de définir les tâches que le Conseil fédéral veut accomplir: buts de sa politique, mandats, participation des cantons et du Parlement, procédures démocratiques.[8]

M. Cotti souligne qu'il ne s'agit pas encore pour le Conseil fédéral de se déterminer, car la question n'est pas si urgente. Le message du Conseil sur l'initiative des jeunes doit être présenté au plus tard au mois de septembre 1995, celui sur l'initiative de la Lega le 21 janvier 1996.[9] Dans ces messages, le Conseil devra bien rappeler son but stratégique. Il ne s'agit donc pas de messages tactiques comme *M. Villiger* l'affirme. La question dépend néanmoins fortement du contenu du contre-projet que le Conseil fédéral pourrait envisager de proposer.

M. Delamuraz rappelle que, si l'on renonce au contre-projet, le message sur l'initiative des jeunes devra être présenté un mois avant l'élection du Conseil national. Il faut bien constater que l'article 47 de la Loi sur les rapports entre les Conseils est l'expression du vieux rêve du Parlement de co-décider dans le domaine de la politique extérieure.[10] L'initiative de la Lega entre dans cette optique politique. C'est le pouvoir de négociation du Conseil fédéral qui est en jeu. Dans cette situation, il ne faut pas abandonner l'idée d'une loi fédérale sur l'Europe, qui pourrait être un pas vers les jeunes. Vis-à-vis du Parlement nous avons pris

---

5 *L'initiative populaire* «Négociations d'adhésion à l'UE: que le peuple décide!» *est rejetée par 74,05% des voix le 8 juin 1997, cf. FF, 1997, VI, pp. 334–337.*

6 *Zur Position des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, vgl. auch den Mitbericht des EMD vom 30. August 1994 im BR-Prot. Nr. 1815 vom 26. Oktober 1994,* dodis.ch/67643.

7 *Pour la décision du Conseil fédéral de fixer l'adhésion à l'UE comme priorité, cf. DDS 1992, doc. 18,* dodis.ch/58958.

8 *Sur les considérations stratégiques du dépôt d'une contre-proposition sous forme de loi sur l'intégration, cf. le co-rapport du DFI du 22 août 1994 dans le PVCF N° 1815 du 26 octobre 1994,* dodis.ch/67643.

9 *Les deux messages sont présentés le 23 août 1995, cf. le* Message relatif à l'initiative populaire «Pour notre avenir au cœur de l'Europe», dodis.ch/69330, *et le* Message relatif à l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!», dodis.ch/69329.

10 *L'article 47bis a de la* Loi sur les rapports entre les conseils *du 4 octobre 1991 détermine la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, cf. FF, 1991, III, p. 1356, ainsi que DDS 1992, doc. 3,* dodis.ch/62407.

l'engagement de présenter un rapport. Celui-ci sera sans doute insuffisant pour satisfaire les jeunes ainsi que des gens comme De Pury qui souhaitent faire avancer la discussion sur l'Europe.[11]

Bundesrat Koller erinnert daran, dass gegenwärtig die bilateralen Verhandlungen und das GATT Priorität geniessen.[12] Der Bundesrat muss deshalb seine Handlungsfreiheit bewahren. Die Hauptziele dürfen nicht gestört werden. Es besteht gegenwärtig kein Handlungsbedarf. In bezug auf den Vorschlag, ein Europa-Gesetz als indirekten Vorschlag zu erarbeiten, dürfen die Nachteile nicht ausser Acht gelassen werden. Man könnte ein solches Gesetz als Manöver interpretieren, mit welchem das Ständemehr umgangen werden soll.

Bundesrat Ogi stellt fest, dass bisher das EWR-Nein keine sichtbaren Nachteile für die Schweiz gebracht hat. Die Leute spüren die Folgen dieser Ablehnung noch nicht. Gegenwärtig wollen wir die Zustimmung zum GATT ohne Referendum erreichen sowie die schwierigen bilateralen Verhandlungen in Gang bringen. Es ist deshalb verfrüht, sich festzulegen. Zuerst müssen die Abstimmungen in Schweden und Norwegen abgewartet werden.[13] Auch die künftige Politik der EU gegenüber den Osteuropa-Ländern wird einen Einfluss haben. Der Bundesrat ist deshalb heute noch nicht in der Lage, seine Strategie zu definieren.

Bundespräsident Stich stellt fest, dass die Mehrheit des Rates nicht bereit ist, heute einen Entscheid zu treffen. Es handelt sich nicht nur um reine Taktik, denn beim EWR hat der Bundesrat einen grossen Fehler gemacht, indem er seine Beitrittsabsichten angekündigt hatte.[14] Die Situation in Europa ist offen. Der Rat sollte aber sehr schnell beide Initiativen zur Ablehnung empfehlen und somit eine Flurbereinigung ermöglichen. Ein Gesetz als Gegenentwurf wäre sehr schwierig zu formulieren. Das Volk könnte zudem den Eindruck gewinnen, der Bundesrat möchte den Volksentscheid umgehen. In einer zweiten Diskussionsrunde unterstreicht *Bundesrat Villiger* die Notwendigkeit, mit der Mehrheit des Volkes zu politisieren. Ein Europa-Gesetz als Schritt in die Richtung der Jungen würde von der Mehrheit des Volkes nicht akzeptiert. *M. Cotti* rappelle que le Parlement a constitué un groupe de réflexion pour étudier cette question. Ce groupe a décidé d'attendre avant de prendre des décisions.[15] Auch *Bundesrat Ogi* plädiert für ein Zuwarten. Wenn die EU bei den bilateralen Verhandlungen kein Entgegenkommen zeigt, gibt es einen Grund mehr, um unsere Position zu überdenken.

---

11 *David de Pury, ex-Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux devenu co-président du groupe ABB en 1992, critique le manque de courage politique du Conseil fédéral dans le dossier européen lors d'un discours devant la Société d'économie publique du canton de Berne le 19 septembre 1994, cf. le* Journal de Genève*, 20 septembre 1994, p. 9.*

12 *Für den Beginn bilateraler Verhandlungen (1993–1994) vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/T2239*. Zur Uruguay-Runde des GATT (1986–1994) vgl. DDS 1994, Dok. 17,* dodis.ch/65556*, sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T1419*.*

13 *Für die Resultate der EU-Beitrittsreferenden in Schweden und in Norwegen im November 1994 vgl.* dodis.ch/69525 *bzw.* dodis.ch/69527*.*

14 *Vgl. DDS 1992, Dok. 18,* dodis.ch/58958*.*

15 *Lors de la séance du 4 juillet 1994, la Commission de politique extérieure du Conseil national mandate un groupe de travail afin d'élaborer une intervention parlementaire en vue du traitement des initiatives populaires sur l'Europe et en tenant compte du rapport de politique extérieure du Conseil fédéral et de l'élargissement de l'UE, cf.* dodis.ch/67336*, pp. 16–18. Le rapport du groupe de travail du 10 janvier 1995,* dodis.ch/70278*, est discuté lors de la séance de la Commission du 16 janvier 1995,* dodis.ch/69015*.*

M. Delamuraz affirme que la situation pourrait changer selon les décisions que la Suède et la Norvège prendront au mois de novembre sur leur adhésion à l'UE. Il faut s'attendre à ce que les jeunes retirent leur initiative. Il aura d'ailleurs des contacts informels avec eux durant les prochaines semaines.[16]

Le Conseil décide donc de surseoir à toute décision et de reprendre le dossier au mois de janvier.

Bilaterale Verhandlungen mit der EU

Es ist davon auszugehen, dass der EU-Ministerrat am 31. Oktober in fünf Bereichen Mandate für die Eröffnung von bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz verabschieden wird.[17] Laut *Bundesrat Villiger* stellt sich die Frage, ob der Bundesrat die Eröffnung der gesamten Verhandlungen an die Frage des Verkehrs knüpfen will, oder aber nur eine Verbindung zwischen Verkehrsverhandlungen und freiem Personenverkehr anstrebt.[18]

Bundesrat Ogi unterstreicht, dass der Rat vier Möglichkeiten zur Wahl hat: Er kann sich bereit erklären, in den fünf Bereichen sofort Verhandlungen aufzunehmen und die Mandate sobald wie möglich auch auf den Gebieten des freien Personenverkehrs und des Agrarmarktes zu erteilen.[19] Diese Variante ist nicht gut, denn dadurch verzichtet der Bundesrat auf die Dringlichkeit der Verkehrsverhandlungen und unterstellt sich völlig dem Diktat der EU. Die zweite Variante besteht darin, die Verhandlungen sofort aufzunehmen, wo bereits Mandate erteilt worden sind; über den Personenverkehr soll aber erst verhandelt werden, wenn auch im Verkehrsbereich Verhandlungen eröffnet werden können. Auch diese Möglichkeit befriedigt keineswegs, weil dadurch offiziell eine Verbindung gemacht wird. Später könnte von der EU aus einem formellen Link ein materieller Link gemacht werden. Die Gefahr droht deshalb, dass im Verkehrsbereich Resultate ausgeschlossen sind. Die dritte Möglichkeit besteht darin, die Eröffnung von Verhandlungen zu begrüssen, aber gleichzeitig die Notwendigkeit von Verkehrsverhandlungen in Erinnerung zu rufen. Wir dokumentieren damit, dass vertragliche Abmachungen einzuhalten sind und dass wir erst zu Verhandlungen bereit sind, wenn auch der Verkehrsbereich in Angriff genommen wird. Gemäss der vierten Möglichkeit erklären wir uns bereit, sofort mit den Verhandlungen in denjenigen Bereichen zu beginnen, wo Verhandlungsmandate beiderseitig vorhanden sind. Diese Variante versucht formelle Verknüpfungen zu vermeiden, gleichzeitig aber doch gewisse Verhandlungen zu ermöglichen. Es ist deshalb die zweitbeste Lösung. Der Chef des EVED erinnert auch an die schlechte Lage der *Swissair* und verteilt dem Rat ein Schreiben des Präsidenten der Geschäftsleitung,

16 *L'initiative populaire* «pour notre avenir au cœur de l'Europe» *est retirée le 10 juin 1997, cf. FF, 1997, III, p. 812.*

17 *Für den Entscheid des EU-Ministerrats vgl. die Notiz des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, vom 31. Oktober 1994,* dodis.ch/68120. *Der Bundesrat verabschiedete bereits am 31. August 1994 sechs Mandate für die bilateralen Verhandlungen mit der EU, vgl. DDS 1994, Dok. 39,* dodis.ch/67508.

18 *Für die unterschiedlichen Positionen der Bundesratsmitglieder zu dieser Frage vgl. das Verhandlungsprotokoll der 32. Sitzung des Bundesrats vom 19. Oktober 1994,* dodis.ch/69542.

19 *Die Mandate zur Personenfreizügigkeit und zur Landwirtschaft wurden am 12. Dezember 1994 angenommen, vgl. DDS 1994, Dok. 58,* dodis.ch/67689, *sowie das BR-Prot. Nr. 2218,* dodis.ch/67688.

Loepfe.[20] Laut diesem Schreiben wird es für die *Swissair* längerfristig von existenzieller Bedeutung sein, mit der EU rasch ein Abkommen im Luftverkehr zu erreichen.[21] *Bundesrat Ogi* plädiert deshalb für eine harte Haltung der Schweiz. Man sollte im Verkehrsbereich rasch zu Verhandlungen kommen. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt Bundesrat Ogi einen Kontakt zwischen dem Bundesrat und dem gegenwärtigen EU-Präsidenten Kohl vor.[22] Man muss klar signalisieren, dass der Bundesrat innenpolitisch Schwierigkeiten erwartet, wenn der Verkehr nicht im ersten Verhandlungspaket enthalten ist.

Bundespräsident Stich unterstreicht, die Schweiz erwarte von der EU, dass sie sich an die abgegebenen Verpflichtungen halte.

Mme Dreifuss souligne qu'il est très dangereux de vouloir établir un lien entre certains secteurs de négociation et les transports, cela d'autant plus que le 31 octobre, même s'il le voulait, le Conseil de l'UE ne sera pas en mesure de donner un mandat dans ce domaine.

M. Delamuraz souligne que par rapport à la dernière discussion au sein du Conseil fédéral,[23] il y a des informations nouvelles. Pour la première fois dans l'histoire de l'UE, il faut s'attendre lundi à des décisions en faveur de l'ouverture de négociations bilatérales. Cet aspect des choses ne doit pas être sous-estimé même si le dossier des transports manque encore. Mais la situation serait totalement différente si le peuple suisse n'avait pas adopté l'initiative des Alpes.[24] Si nous lions le dossier des transports et celui de la libre circulation des personnes, Bruxelles pourra dire que la Suisse n'est pas prête à négocier. En outre, à la fin des négociations, l'UE dira ne pas pouvoir accepter les résultats de la négociation sur les transports car, dans le domaine de la libre circulation des personnes, la Suisse n'aura pas fourni les concessions attendues. Malgré ces dangers, *M. Delamuraz* plaide pour que les deux dossiers soient liés. C'est la seule possibilité qui nous reste, à moins que le Conseil de l'UE ne s'engage, le 31 octobre, à débloquer l'ouverture des négociations sur les transports. Le chef du DFEP soutient la proposition de *M. Ogi*: un contact direct avec M. Kohl devrait être établi. Il faut viser le plus haut niveau, car contacter M. Kinkel, le ministre des affaires étrangères, ne sert à rien: en ce moment, celui-ci a le même pouvoir que M. Zwimpfer, l'huissier du DFEP, dans ce département.

Nachdem sich *Bundespräsident Stich* bereit erklärt hat, Bundeskanzler Kohl in dessen Eigenschaft als Präsident der EU zu kontaktieren, unterstreicht *Bundesrat Villiger* die schwierige Lage, in der sich der Bundesrat befindet. Eine totale Verbindung zwischen freiem Personenverkehr und Verkehrsbereich ist zu risikoreich. Wir dürfen aber den Verkehrsbereich aus innenpolitischen Gründen nicht

---

20 *Zur schlechten Lage der Swissair vgl. das Schreiben des Präsidenten des Verwaltungsrats der Swissair, Hannes Goetz, und des Präsidenten der Generaldirektion, Otto Loepfe, an den Bundesrat vom 11. November 1994,* dodis.ch/70495.

21 *Zu den bilateralen Luftverkehrsverhandlungen vgl. die Aufzeichnung der Sitzung des Bundesamts für Zivilluftfahrt des EVED vom 16. Oktober 1994,* dodis.ch/68458.

22 *Für die Kontakte zwischen dem Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, und dem deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl im Jahr 1993 bezüglich der bilateralen Verhandlungen vgl. DDS 1993, Dok. 50,* dodis.ch/65355.

23 *Cf. le procès-verbal de discussion de la 32ème séance du Conseil fédéral du 19 octobre 1994, cf.* dodis.ch/69542.

24 *Cf. à ce propos DDS 1994, doc. 19,* dodis.ch/64665, *ainsi que la compilation* dodis.ch/T2177.

opfern. *Bundesrat Koller* relativiert die Lage. Falls die fünf Verhandlungsmandate am 31. Oktober wie vorgesehen erteilt werden und im Verkehrsbereich ein positives Signal gegeben wird, sind viele Probleme gelöst. Die Probleme entstehen erst, wenn keine Signale kommen. Dann müssen wir die Bedeutung des Verkehrs unterstreichen.

M. Cotti donne connaissance oralement du projet de déclaration du Conseil de l'UE.[25] On y rappelle que le résultat des négociations bilatérales doit être équilibré. En adoptant les mandats de négociation dans les cinq domaines, l'UE rappelle également que pour les transports, le mandat doit être donné rapidement. Dans ce contexte, il faut constater que le rapport de la commission sur la façon dont la Suisse entend appliquer l'initiative des Alpes est positif.[26] Si les décisions sont prises dans le sens indiqué dans la proposition, il faut partir de l'idée que les transports feront également partie du premier paquet de négociations. Dans cette situation, faut-il prendre contact avec M. Kohl? Les choses sont sans doute déjà très avancées et les Allemands nous soutiennent. Mais qu'en est-il des autres pays, notamment de la France et de l'Espagne? *M. Cotti* en parlera avec le ministre italien des affaires étrangères,[27] en profitant de ce qu'il va lui annoncer l'appui que la Suisse donnera à M. Ruggiero.[28]

Mme Dreifuss souligne que le Conseil ne peut pas courir le risque de voir échouer le début des négociations en liant le tout ou la libre circulation des personnes au dossier des transports. Envers la présidence allemande, nous sommes obligés de manifester une grande clarté. La cheffe du DFI relate des déclarations assez étranges de l'Ambassadeur de France à Berne.[29] Il a affirmé que des accords bilatéraux ne sont pas dans l'esprit de la communauté et que tout accord avec la Suisse constitue un précédent pour les relations futures avec les pays de l'est européen. Il a en outre souligné que les 12 ont des intérêts différents vis-à-vis de la Suisse: il faudra bien que chacun y trouve son avantage. Sur la base du projet de décision en mains de *M. Cotti*, *Mme Dreifuss* s'étonne que l'UE recherche un équilibre approprié à l'intérieur de chaque dossier et entre les dossiers eux-mêmes. Cet objectif sera très difficile à atteindre. C'est l'ensemble du paquet qui devra être équilibré.

Le *Président Stich* étant prêt à intervenir personnellement à Bonn auprès de M. Kohl, le Conseil le charge de ce mandat. Il faudra que ce voyage reste confidentiel. Le *Chancelier Couchepin* souligne que cela sera très difficile, connaissant

25 *Cf. la déclaration du Conseil des ministres du 31 octobre 1994,* dodis.ch/68120, *annexe 1.*

26 *Cf. à ce propos DDS 1994, doc. 51,* dodis.ch/68436.

27 *Le Ministre des affaires étrangères italien Antonio Martino est en visite à Berne plus tôt dans l'année, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral du 23 septembre 1994,* dodis.ch/67520.

28 *Lors de la 33ème séance du Conseil fédéral du 26 octobre, soit le matin même de la présente séance, les Chefs du DFEP et du DFAE, respectivement les Conseillers fédéraux Jean-Pascal Delamuraz et Flavio Cotti, s'expriment en faveur du soutien à la candidature pour le poste de Directeur général de l'OMC de Renato Ruggiero, ex-Ministre du commerce extérieur italien et dirigeant d'entreprise. Cf. également les considérations du Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, lors de sa visite en Italie fin septembre 1994,* dodis.ch/65219.

29 *Bernard Garcia. Lors d'un déjeuner organisé le 25 octobre 1994 par l'Ambassadeur allemand à Berne, Eberhard Heyken, auquel est invitée la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, l'Ambassadeur Garcia se montre critique vis-à-vis de la position négociatoire de la Suisse, cf.* dodis.ch/67938.

la pratique d'information très ouverte du Gouvernement allemand. Dans ce cas, il faudra dire que le Président de la Confédération a rendu visite au Président en charge de l'UE.[30]

Quant au fond, le Conseil décide que si l'UE donne le feu vert à des négociations dans cinq secteurs et, selon le projet en mains de *M. Cotti*, promet l'ouverture rapide dans le domaine des transports également, la réaction du Conseil fédéral sera positive. M. Kellenberger sera chargé de préparer des projets pour une prise de position du Conseil fédéral pour les différentes hypothèses. Le Conseil se réserve en effet de revoir son attitude si les perspectives du dossier des transports devaient être insuffisantes.[31]

La Chancellerie soumet au Conseil un projet d'information sur ses délibérations, mais sans discussion, le Conseil décide de ne rien dire de substantiel sur la séance.

M. Delamuraz pose la question de savoir si des membres du Conseil ont des objections de fond sur la note qui leur a été soumise à propos de la libre circulation des personnes et de l'agriculture.[32] Tel n'est pas le cas, même si plusieurs membres du Conseil se réservent une décision définitive lorsque le Conseil sera appelé à approuver les mandats de négociation dans ces secteurs.[33]

Commémorations en 1998

Mme Dreifuss souhaite que le Conseil se prononce sur le principe de l'organisation en 1998 des commémorations du 200ème anniversaire de la République helvétique et du 150ème anniversaire de l'État fédéral. Le DFI devrait être chargé de préparer un message.[34] Le cadre financier ne peut encore être établi avec précision, mais on part de l'idée que ces commémorations coûteront quelque 30 millions de francs. Lors de la discussion, on souligne que la commémoration de l'anniversaire

---

30 *Le Chef du DFF, le Président de la Confédération Otto Stich, ne se rend finalement pas à Bonn. Une déclaration du Comité des représentants permanents (Coreper) du 26 octobre 1994 incite le DFAE et le DFEP à penser que l'issue du Conseil Affaires générales du 31 octobre pourrait être positive pour la Suisse. De plus, une rencontre entre le Président de la Confédération Stich et le Chancelier Kohl avant le 31 octobre est pratiquement impossible pour des raisons d'agenda. Cf. à ce propos la note d'information du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral du 28 octobre 1994,* CH-BAR#E7001D#2005/345#466* (3532).

31 *Pour la suite des travaux préparatoires en vue de l'ouverture des négociations bilatérales, cf. la notice de la Vice-chancelière Hanna Muralt Müller du 28 octobre 1994,* dodis.ch/69600. *Le 31 octobre 1994, le Conseil Affaires générales de l'UE adopte cinq mandats et une déclaration sur les transports et le Conseil fédéral annonce que:* «Cette décision permet l'ouverture de négociations bilatérales, ce qui correspond aux intentions du Conseil fédéral», *cf.* dodis.ch/70096. *Le même jour, le Secrétaire d'État Kellenberger donne ses instructions pour les prochaines étapes négociatoires, cf.* dodis.ch/68120. *Concernant le secteur des transports, le Conseil des ministres adopte un mandat de négociation le 14 mars 1995, cf. la compilation* Bilatérales I: Transports terrestres et aériens (1993–1999), dodis.ch/T1704.

32 *Cf. la* Note de base sur la libre circulation des personnes *et la* Note de base sur l'accès au marché pour les produits agricoles, *respectivement les annexes 3 et 4 de la proposition du DFEP et du DFAE du 10 octobre 1994,* dodis.ch/69598.

33 *Les deux mandats sont approuvés le 12 décembre 1994. Pour la libre circulation des personnes, cf. DDS 1994, doc. 58,* dodis.ch/67689, *et pour l'agriculture, cf. le PVCF N° 2218,* dodis.ch/67688.

34 *Cf. le* Message concernant l'organisation et le financement du 150e anniversaire de l'État fédéral suisse et du 200e anniversaire de la République helvétique *du 1er mars 1995, FF, 1995, II, pp. 903–920.*

de la République helvétique risque de susciter des divisions à l'intérieur du pays. En outre, il faut éviter de faire dépendre la réussite de ces commémorations du succès de la révision totale de la Constitution. Les deux choses doivent avancer en parallèle, mais se suffire à elles-mêmes. *M. Ogi* promet de fournir au DFI des idées originales quant à ces commémorations, pour lesquelles le DFI est chargé de présenter un projet de message.

Améliorations du fonctionnement du collège gouvernemental

À la suite du vœu exprimé par *M. Ogi*, et sur la base du mandat que le Conseil fédéral lui a attribué,[35] le *Chancelier Couchepin* soumet une proposition écrite sur la tenue d'un conclave extraordinaire du Conseil fédéral pour discuter de l'amélioration de son fonctionnement interne.[36]*M. Couchepin* soumet l'idée de l'engagement de M. Gottlieb Guntern en tant qu'animateur de cette séance. Il s'agit d'un spécialiste de la dynamique de groupe. Il pourrait donc être utile aux membres du Conseil dans la recherche de meilleures modalités de coopération collégiale. Faut-il continuer à examiner cette question? Les premières réactions des membres du Conseil sont assez réservées. Pour *M. Cotti* le danger que les médias diffusent la nouvelle d'une telle rencontre du Conseil fédéral est trop grand. Il faut tout d'abord que nous discutions entre nous de nos problèmes. M. Guntern pourrait à la limite être invité plus tard. *Bundesrat Villiger* schliesst eine fremde Hilfe nicht von vornherein aus. Unser Problem ist aber, dass wir dem Ankündigungsjournalismus unterliegen. Auch die knappen Finanzen, das Wahljahr und schwindende Beamtentreue erschweren die Beziehungen unter den Mitgliedern des Bundesrates. Der Rat sollte heute entscheiden, ob er eine interne Diskussion über diese Frage will, wie lange diese dauern soll und welche Form zu wählen ist. Der einzige gemeinsame Nenner der heutigen Schweiz besteht darin, dass dem Bundesrat für alles, was schiefgeht, die Schuld zugeschoben wird. *Bundespräsident Stich* fragt sich, was aus dieser Übung herausschauen könnte. Er beantragt für diese Frage noch eine Woche Bedenkzeit. *Bundesrat Ogi* bemerkt, er habe diese Frage bereits vor mehreren Wochen aufgeworfen. Es ist nötig, dass sich die Mitglieder des Bundesrates untereinander aussprechen, zum Beispiel während eines Wochenendes auf einer isolierten Bergstation. *Mme Dreifuss* souligne que si un membre du Conseil a le sentiment d'être malheureux au sein du groupe et demande une réflexion commune, il n'est pas possible de refuser une telle requête. Il faut donc que le Conseil suive la demande de *M. Ogi* et se réunisse en conclave. Faut-il pour cela un superviseur? *Mme Dreifuss* estime qu'une telle présence pourrait être utile. *Bundespräsident Stich* schliesst die Beratungen mit der Feststellung, eine solche Klausur solle stattfinden. Ein Entscheid könne aber erst später getroffen werden.[37]

---

35 *Cf. le procès-verbal de discussion de la 32ème séance du Conseil fédéral du 19 octobre 1994,* dodis.ch/69542*, p.10.*

36 *Cf. le PVCF N° 2244 du 21 décembre 1994,* dodis.ch/67690.

37 *Der Bundesrat traf sich im Dezember 1994 in Cully zu einem ausserordentlichen «Konklave», um über die Zusammenarbeit im Rat und die Einhaltung der Konkordanz zu diskutieren, vgl. das Verhandlungsprotokoll des «Konklaves» des Bundesrats vom 18. und 19. Dezember 1994,* dodis.ch/67782.

51

dodis.ch/68436

Das Integrationsbüro EDA/EVD an den Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft, Staatssekretär Blankart[1]

ZUR SITUATION IM VERKEHRSBEREICH:
ALPENINITIATIVE UND SEKTORIELLE VERHANDLUNGEN

Bern, 3. November 1994

Einleitung

– Der Verkehrsbereich steht seit längerem im Mittelpunkt des Interesses, sowohl in den Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft als auch in den Medien.

– Dies hängt einerseits mit der «passage obligé» für den Transitverkehr und andererseits damit zusammen, dass jeder, der einen Lastwagen von einem Personenwagen unterscheiden kann, sich für einen Experten hält: kein anderes Verhandlungsdossier wird an den schweizerischen Stammtischen besser verstanden.

Vorgeschichte

Die Ereignisse der letzten Jahre lassen sich wie folgt zusammenfassen:

– 1988–92: Verhandlungen über den Abschluss des Transitabkommens mit der EG: ursprüngliche Forderung nach Zulassung der 40t-Lastwagen wird fallengelassen zugunsten des Überlaufmodells (Ausnahmefahrten, sofern kein Platz im kombinierten Verkehr; bisher sind kaum 10 Bewilligungen erteilt worden).[2]

1 CH-BAR#E7113B#2002/221#396* (712.176). *Diese an den Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, gerichtete Notiz wurde von Bernhard Gasser von der Sektion Koordination und Kooperation des Integrationsbüros EDA/EVD verfasst und unterzeichnet. Eine Kopie ging an den Chef des Integrationsbüros EDA/EVD, Botschafter Bruno Spinner, an dessen Stellvertreter, Minister Anton Egger, sowie an den Chef der Sektion Kooperation und Koordination, Johannes Matyassy, welcher die Notiz am 3. November 1994 visierte. Staatssekretär Blankart nutzte die Notiz als «speaking note» für die Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4. November 1994. Der Notiz war die Informationsnotiz des EVED an den Bundesrat vom 18. Oktober 1994,* dodis.ch/67180*, beigelegt, vgl. das Faksimile* dodis.ch/68436*.*

2 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 51,* dodis.ch/58168*, sowie die Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992)*,* dodis.ch/T1913*. Zur Abwicklung des im Transitabkommen vereinbarten Überlaufsystems vgl. die* Verwaltungsvereinbarung über die Anwendung des im Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über den Schienen- und Strassengüterverkehr vorgesehenen Überlaufsystems *vom 23. Dezember 1992, AS, 1993, S. 1223–1227.*

– Mai 1992: Unterzeichnung des Transitabkommens in Porto (gemeinsam mit EWR-Abkommen)[3]

– 27. September 1992: Annahme der NEAT (Teil des Transitabkommens: Alternativ-Angebot der Schweiz: Förderung der Schiene statt 40t-LKW)[4]

– 6. Dezember 1992: Ablehnung des EWR-Abkommens!!![5]

– 22. Januar 1993: Inkrafttreten des Transitabkommens und Einreichung der sektoriellen Verhandlungsbegehren im Luft- und Landverkehr: Hinweis auf die im Transitabkommen festgehaltene *Verhandlungsverpflichtung der EU* im Falle eines Nichtzustandekommens des EWR.[6]

– Sommer/Herbst 1993: Führung exploratorische Gespräche, EU treibt Arbeit an den Mandaten voran, will Mandate *spätestens* im April 1994 verabschieden.[7]

Alpeninitiative[8]

– 20. Februar 1994: Verkehrspolitisches Multipack: alle fünf Vorlagen angenommen (Verlängerung/Teuerungsanpassung der Autobahn-Vignette und der pauschalen Schwerverkehrsabgabe; Verfassungsgrundlage zur Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe; Revision des Luftfahrtgesetzes und schliesslich gegen den Willen des Bundesrates die Alpeninitiative.[9]

---

3 *Vgl. dazu den Antrag des EDA, des EVD und des EVED an den Bundesrat vom 28. Januar 1992 im BR-Prot. Nr. 285 vom 12. Februar 1992,* dodis.ch/58172, *sowie die gemeinsame Pressemitteilung der EG und der EFTA vom 2. Mai 1992,* dodis.ch/62914. *Für den Originaltext des* Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene *vom 2. Mai 1992 vgl. AS, 1993, S. 1198–1207.*

4 *Der* Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) *wurde am 27. September 1992 mit einem Ja-Anteil von 63,6% angenommen, vgl. BBl, 1992, VI, S. 443. Vgl. dazu die Zusammenstellung* Neue Eisenbahn-Alpentransversale, dodis.ch/T1722.

5 *Der EWR-Vertrag wurde am 6. Dezember 1992 mit einem Nein-Anteil von 50,3% und von 16 Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1993, I, S. 167f. Vgl. dazu DDS 1992, Dok. 58,* dodis.ch/60622, *sowie die Zusammenstellung* Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dodis.ch/T2163.

6 *Vgl. die BR-Prot. Nr. 42 und Nr. 43 vom 13. Januar 1993,* dodis.ch/63919 *und* dodis.ch/64582.

7 *Vgl. dazu die Informationsnotiz des EVED an den Bundesrat vom 7. Mai 1993,* dodis.ch/65510, *sowie die Zusammenstellung* Bilaterale I: Land- und Luftverkehr (1993–1999), dodis.ch/T1704.

8 *Vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/T2177.

9 *Der* Bundesbeschluss über die Weiterführung der Nationalstrassenabgabe *wurde mit einem Ja-Anteil von 68,5% angenommen; der* Bundesbeschluss über die Weiterführung der Schwerverkehrsabgabe *wurde mit einem Ja-Anteil von 72,2% angenommen; der* Bundesbeschluss über die Einführung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe *wurde mit einem Ja-Anteil von 67,1% angenommen; die Änderung am* Luftfahrtgesetz *wurde mit einem Ja-Anteil von 61,1% angenommen und die Volksinitiative* «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» *wurde mit einem Ja-Anteil von 51,9% und von 16 Ständen angenommen, vgl. BBl, 1994, II, S. 696–702. Für die Diskussion der Abstimmungsergebnisse im Bundesrat vgl. das Verhandlungsprotokoll der 6. Sitzung des Bundesrats vom 23. Februar 1994,* dodis.ch/67645.

Vertreterinnen und Vertreter der Alpen-Initiative platzieren im Herbst 1994 auf dem Place de la Monnaie vor dem Opernhaus in Brüssel einen Ballon in Form eines Berges, um gegen den alpenquerenden Güterverkehr zu demonstrieren, dodis.ch/70198 (Bildarchiv Alpen-Initiative).

– Als Reaktion stellt die EU die Arbeiten an den Verhandlungsmandaten ein («Denkpause»),[10] es folgen vier Erklärungsrunden einer schweizerischen Delegation mit Vertretern der Kommission zur Umsetzung der Alpeninitiative.[11]

– 11. September 1994: Der Bundesrat stellt das Umsetzungskonzept für die Alpeninitiative der Öffentlichkeit und der EU vor:[12]

- Alpenschutzgedanke im Zentrum
- Gleichbehandlung aller Transporteure (Nichtdiskriminierung) und Transportarten (Transit-, Import-, Export- und Binnenverkehr)
- Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe als Sockel (wird auf dem ganzen schweizerischen Strassennetz erhoben)

10 *Für die Reaktionen aus Brüssel auf die Annahme der Alpen-Initiative vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2621. *Vgl. dazu auch DDS 1994, Dok. 19,* dodis.ch/64665.

11 *Für eine Liste der Ereignisse vgl. die Notiz von Bernhard Gasser vom 7. September 1994,* dodis.ch/65376, *sowie das Dossier* CH-BAR#E7113B#2002/221#714* (732.176.2).

12 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1525 vom 9. September 1994,* dodis.ch/67394, *sowie das Schreiben des Vorstehers des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, an den EU-Kommissar für Verkehr, Marcelino Oreja Aguirre, vom 12. September 1994,* dodis.ch/68449. *Für eine Übersicht über die Reaktionen auf das Umsetzungskonzept des Bundesrats vgl. die Notiz von Bernhard Gasser vom 23. September 1994,* dodis.ch/69853, *sowie die Informationsnotiz des EVED an den Bundesrat vom 18. Oktober 1994,* dodis.ch/67180.

- Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten (Erhebung einer Alpentaxe an den vier im Strassentransitgesetz[13] erwähnten Übergängen [Gotthard, Grosser St. Bernhard, San Bernardino und Simplon])
- Förderung des kombinierten Verkehrs: Verhinderung von Umwegverkehr. Österreich hat bereits als «Beobachter» darauf gedrängt, rasch mit der Schweiz darüber zu verhandeln.[14]
- Ausmass der Umlagerung: wie gemäss Art. 36 sexies,[15] aber aus allen Verkehrsarten zusammengesetzt: Heute rund 350 000 Fahrzeuge/Jahr
- Höhe der Alpentaxe: noch offen, doch wird man sich an den Preisen am Brenner und Mont-Blanc orientieren (> 200 Franken)

Aktuelle Situation und Ausblick

– Am 31. Oktober hat der EU-Aussenministerrat fünf Verhandlungsmandate verabschiedet, die Verkehrsmandate waren nicht darunter. Die Minister bekräftigten jedoch den Willen der EU, rasch auch im Verkehrsbereich mit den Verhandlungen zu beginnen.[16] Für die Schweiz gehört der Verkehrsbereich in dieses erste am Montag geschnürte Paket.[17]

– Voraussichtlich werden die Verkehrsminister am 21. November aufgrund des offenbar befriedigend ausgefallenen Berichts[18] der Kommission zur Umsetzung der Alpeninitiative die Wiederaufnahme der Arbeit an den Mandaten beschliessen. Die definitive Verabschiedung wird realistischerweise erst im März 1995 durch den nächsten Rat der Verkehrsminister erfolgen.[19]

– Wie ist die Situation zu beurteilen? Es besteht kein Anlass, in Panik zu verfallen. Ein Verhandlungsmandat bedeutet noch überhaupt nichts, weder sind die Gespräche angelaufen, noch abgeschlossen, geschweige denn der «Interessenausgleich» hergestellt. Im Luftverkehrsbereich besteht bereits ein fast bereinigter Abkommenstext (Knacknuss sind die institutionelle Ausgestaltung)[20] und auch im

---

13 Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) *vom 17. Juni 1994, AS, 1994, S. 2712 f.*

14 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2666.

15 *Art. 36^{sexies} wurde aufgrund des positiven Ausgangs der Volksinitiative* «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» *neu in die Bundesverfassung aufgenommen, vgl. AS, 1994, S. 1101 f.*

16 *Vgl. die Notiz des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, vom 31. Oktober 1994,* dodis.ch/68120.

17 *Vgl. DDS 1994, Dok. 50,* dodis.ch/67775.

18 *Anmerkung im Original:* Dies aufgrund der letzten Erläuterungsrunde mit der EU-Kommission anfangs Oktober. *Vgl. Anm. 11. Zum Verkehrsrat vom 21. November 1994 vgl. das Fernschreiben der schweizerischen Mission bei der EU in Brüssel vom 21. November 1994,* dodis.ch/69300.

19 *Die EU-Verkehrsminister haben die Mandate für die Land- und Luftverkehrsverhandlungen am 14. März 1995 verabschiedet, vgl. das Fernschreiben der schweizerischen Mission bei der EU in Brüssel vom 14. März 1995,* dodis.ch/69864.

20 *Zum Stand der Verhandlungen im Luftverkehrsbereich vgl. die Aufzeichnung des Bundesamts für Zivilluftfahrt des EVED vom 16. Oktober 1994,* dodis.ch/68458.

Landverkehr besteht ein Konzept über den Umfang des Abkommens. Der vermeintliche Rückstand wird erfahrungsgemäss rasch aufgeholt sein.

Und zuguterletzt wird vom «Erfinder» des Bilateralismus bereits mit dem Referendum gegen bilaterale sektorielle Abkommen (Konzessionen im 40t-Bereich und Personenfreizügigkeit) gedroht.[21]

21 *Nationalrat Christoph Blocher schlug bereits vor der Ablehnung des EWR-Vertrags bilaterale Abkommen mit der EU vor, vgl. DDS 1992, Dok. 33,* dodis.ch/60997. *Im Oktober 1994 drohte er in einem Interview im* Blick *mit dem Referendum:* «Der Bundesrat darf aber in der Frage der Personenfreizügigkeit nicht nachgeben. Das gilt auch für das Verbot von 40-Tonnen-Lastwagen, wo wir einen Volksentscheid haben. Falls der Bundesrat beim einen oder dem anderen Thema nachgeben sollte, muss das Referendum ergriffen werden.» *Vgl.* Jürg Zbinden: «Blocher droht dem Bundesrat», in: Blick vom 29. Oktober 1994. *Zu den bilateralen Verhandlungen im Bereich der Personenfreizügigkeit vgl. ferner DDS 1994, Dok. 57,* dodis.ch/67777, *und Dok. 58,* dodis.ch/67689, *sowie die Zusammenstellung* Bilaterale I: Personenfreizügigkeit (1993–1999), dodis.ch/T2459.

52

dodis.ch/67552 *Extrait*

34ème séance du Conseil fédéral du 2 novembre 1994[1]

NOMINATIONS AU DFAE

[Berne,] 8 novembre 1994

[…][2]

Les propositions de *M. Cotti* concernant toute une série de nominations au DFAE soulèvent une longue discussion. Il s'agit surtout du rapport entre ces nominations et la réorganisation prévue du département ainsi que de la désignation de la présidente du Conseil national, Mme Haller, en tant que chef de mission auprès du Conseil de l'Europe.[3]

1 CH-BAR#E1003-01#2006/306#2* (322.3). *Ce procès-verbal de discussion de la 34ème séance du Conseil fédéral est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. Des copies sont envoyées aux membres du Conseil fédéral, au Chancelier fédéral, au Vice-chancelier et à la Vice-chancelière. La proposition du DFAE du 28 octobre 1994 concernant la nomination d'un nouveau Secrétaire général du département et de plusieurs chefs et d'une cheffe de mission sert de base aux discussions, cf. le PVCF N° 1820 du 2 novembre 1994,* dodis.ch/69002. *Pour les notes manuscrites de cette séance, cf. le carnet de notes du Vice-chancelier Casanova,* CH-BAR#E1002#2006/119#71* (2.7).

2 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/67552.

3 *Pour la nomination de la Présidente du Conseil national Gret Haller, cf. la proposition du DFAE du 28 octobre 1994 dans le PVCF N° 1820 du 2 novembre 1994,* dodis.ch/69002. *La Présidente du Conseil national Haller entreprend plusieurs voyages à l'étranger au cours de son année présidentielle, cf. la compilation* dodis.ch/C2594.

M. Stich regrette que les intentions de *M. Cotti* sur la réorganisation du DFAE n'aient jamais fait l'objet de discussions au sein du Conseil fédéral. Or, ce sera le gouvernement qui sera appelé à les décider. Est-il légitime de procéder aux nominations que cette réforme impose avant d'en avoir décidé les modalités? Pour *M. Cotti* tel est bien le cas. En effet, les propositions ne sont pas directement liées aux réformes, car il s'agit de charges qui doivent être occupées. Au sujet de la réorganisation, *M. Cotti* informe sur les éléments essentiels de celle-ci. Le département sera composé de deux secteurs.[4] Le premier réunira tous les éléments à caractère politique du département et sera placé sous la direction du secrétaire d'État. Le deuxième, qui sera dirigé par le secrétaire général, s'occupera des questions logistiques et d'organisation. La réforme a été longuement discutée à l'intérieur du département et arrive maintenant à maturation.[5] Pour ce qui concerne la nomination de Mme Haller, il faut souligner que le Conseil de l'Europe s'occupe de questions toujours plus politiques. Il est donc bien d'attribuer la direction de l'ambassade à quelqu'un qui vient du monde politique. C'est la troisième personne qui n'appartient pas à la carrière diplomatique qui devient ambassadeur.[6] Il s'agit donc d'une exception si l'on pense qu'il y a plus de 100 chefs de missions suisses.

Bundesrat Villiger zeigt sich befriedigt darüber, dass der Rat erstmals über die Reorganisation des EDA informiert wird. Diese Entscheide wird der Bundesrat treffen müssen. In bezug auf die Frage der «Quereinsteiger» vermisst der Chef des EMD eine klare Philosophie. Der Bundesrat sollte Kriterien diskutieren und verabschieden. Er selber hat sich zu dieser Praxis bereits bei der Ernennung von Herrn Sigg zum Botschafter in China geäussert.[7] Damals hat man aber gesagt, in der Verwaltung gebe es für diesen Posten niemanden mit den gleichen Qualifikationen und Erfahrungen. Gilt dies nun auch für den Europarat? Die staatspolitischen Implikationen dürfen nicht vernachlässigt werden. Wollen wir diese Bereiche politisieren? Auch wenn es sich um eine politische Aufgabe handelt, braucht man für deren Erfüllung nicht unbedingt Politiker. Es ist auch fragwürdig, Parlamentarier für solche Positionen vorzusehen. Welche Haltung werden wir ein-

---

4 *Pour la réorganisation du DFAE, cf. la proposition du DFAE du 18 novembre 1994 et l'organigramme du DFAE après la réorganisation dans le PVCF N° 2057 du 28 novembre 1994,* dodis.ch/67203. *Cf. aussi la compilation thématique* dodis.ch/T2567.

5 *Pour les travaux préparatoires, cf. la compilation* dodis.ch/C1966.

6 *La première personne est Alfred Défago, qui est nommé Consul général (avec le rang d'ambassadeur) à New York le 18 mai 1994, cf. le procès-verbal de discussion de la 17ème séance du Conseil fédéral,* dodis.ch/67649, *et le PVCF N° 847,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#17283*. *La deuxième personne est Uli Sigg, qui est nommé Ambassadeur de Suisse à Pékin le 7 septembre 1994, cf. le procès-verbal de discussion de la 27ème séance du Conseil fédéral,* dodis.ch/67674, *et le PVCF N° 1467,* dodis.ch/68888.

7 *Im Verhandlungsprotokoll der 27. Sitzung des Bundesrats vom 7. September 1994 ist keine Wortmeldung des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, zur Ernennung von Uli Sigg als Botschafter in China protokolliert, vgl.* dodis.ch/67674. *Gemäss dem Notizheft von Vizekanzler Casanova zu dieser Sitzung hatte Bundesrat Villiger gesagt, dass die Grundsatzfrage betreffend die Ernennung von Quereinsteigern diskutiert werden müsse, aber* «nicht auf dem Rücken eines guten Mannes» *ausgetragen werden solle,* CH-BAR#E1002#2006/119#69* (2.7). *Vgl. zur Ernennung des Unternehmers Uli Sigg, der lange Zeit für die Schindler Holding AG in China tätig war, auch das BR-Prot. Nr. 1467 vom 7. September 1994,* dodis.ch/68888. *Die Schindler Holding AG hatte 1980 als erste westliche Firma in China ein Joint Venture unterzeichnet, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2286.

Nationalratspräsidentin Gret Haller (Dritte von rechts, vorne) in der Kuppelhalle des Bundeshauses anlässlich der von ihr initiierten internationalen Konferenz der Parlamentspräsidentinnen am 13. September 1994 in Bern, dodis.ch/70199 (CH-BAR#E1100-02#2004/521#406*). *Vgl. auch* dodis.ch/69554.

nehmen, wenn sich auch Nationalrat Mühlemann für einen Botschafterposten ins Gespräch bringt?[8] Auch das Vorgehen ist nicht gut. Bei den militärischen Ernennungen ist es Praxis, dass der Bundesrat über die Absichten des EMD vorgängig informiert wird. Wenn andere Quereinsteiger-Ernennungen beabsichtigt werden, muss der Bundesrat die Kriterien diskutieren und festlegen. Trotz diesen Bedenken könnte sich *Bundesrat Villiger* mit der Wahl von Frau Haller abfinden.

Pour *M. Delamuraz*, les nominations proposées à la centrale constituent une pré-réforme. Le Conseil fédéral doit dès lors être saisi le plus tôt possible de cette réforme, qui suscite des inquiétudes et de l'impatience à l'intérieur du DFAE.[9] Avec Mme Haller, c'est la troisième fois qu'une personnalité extérieure à la carrière diplomatique est pressentie pour diriger une mission. Trois ambassadeurs sur 100, c'est certainement encore une dose homéopathique, mais il faut que le Conseil fédéral discute à fond cette question. Pour ce qui concerne la nomination du nouvel ambassadeur en Inde, *M. Delamuraz* exprime les doutes des milieux de

8 *Nationalrat Ernst Mühlemann war der Präsident der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.*

9 *Cf. à ce propos la compilation* dodis.ch/C2574.

l'économie. La personne choisie n'est pas la meilleure pour défendre nos intérêts économiques dans ce pays très important.[10]

Bundesrat Ogi ist überrascht, dass zuerst die Leute ernannt werden müssen und erst später über das Organigramm entschieden werden kann. Der umgekehrte Weg wäre richtig, denn zuerst baut man und erst nachher möbliert man den Bau. Weil sich Direktor Nordmann nicht mit Staatssekretär Kellenberger verträgt, ernennt man ihn zum Botschafter in London.[11] Wie viele Ernennungen von Quereinsteigern werden noch geplant? In bezug auf Frau Haller wird der Rat vor ein Fait accompli gestellt. Die ganze Übung wurde sehr geschickt inszeniert. Wenn der Rat diese Wahl heute nicht vornimmt, gibt es einen riesigen Wirbel. Sogar Parlamentarier machen zugunsten von Frau Haller Druck. Und im diplomatischen Korps herrscht Unruhe. Er selber ist seinerzeit für die Ernennung von Herrn Sigg als Botschafter in China gewesen.[12] Doch nachträglich vernahm er, Herr Sigg hätte seinen Verwaltungsrat sowieso verlassen müssen.[13] Die Anträge kommen so spät, dass eine Überprüfung unmöglich ist. Die Art, wie diese Geschäfte in den Rat gebracht werden, ist nicht gut.

Mme Dreifuss affirme partager ce malaise, car les propositions ne suivent pas la procédure telle qu'elle devrait être normalement. Quant aux nominations elles-mêmes, la cheffe du DFI se demande si M. Faillaz est le bon candidat pour assumer la tâche d'ambassadeur en Turquie.[14] Avec ce pays, on a un grave contentieux politique.[15] La personne pressentie est par contre plutôt un administrateur. Quant à Mme Haller, la cheffe du DFI affirme s'opposer en principe à de telles nominations. Nous sommes sur une pente dangereuse. De telles nominations peuvent être envisagées au plus pour corriger des distorsions comme celles que M. Graber a connues quand, en assumant la direction du DFAE, il a constaté qu'aucun socialiste n'était ambassadeur. Maintenant la nomination de Mme Haller ne s'impose pas, même si l'augmentation de la présence féminine est un objectif important. Mais il y a des femmes dans le vivier de la carrière diplomatique.[16] Il faudrait éviter que par de telles nominations, on ralentisse leur carrière. Il faudrait que le Conseil connaisse les intentions futures de *M. Cotti*. On va s'arrêter à trois postes seulement? *Mme Dreifuss* s'interroge également sur la suppression du concours

---

10 *Pour la nomination du Chef du Secrétariat politique du DFAE, l'Ambassadeur Guy Ducrey, comme Ambassadeur de Suisse en Inde, cf. le PVCF Nº 1820 du 2 novembre 1994,* dodis.ch/69002.

11 *Zur Ernennung des Direktors der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Botschafter François Nordmann, zum schweizerischen Botschafter in London vgl. das BR-Prot. Nr. 1820 vom 2. November 1994,* dodis.ch/69002.

12 *Vgl. Anm. 7.*

13 *Uli Sigg war seit 1991 u. a. Mitglied des Verwaltungsrats der Schindler Holding AG, vgl. seinen Lebenslauf in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1467 vom 7. September 1994,* dodis.ch/68888.

14 *Il s'agit d'André Faivet, Directeur adjoint de la Direction administrative et du service extérieur du DFAE, qui est nommé Ambassadeur de Suisse en Turquie, cf. le PVCF Nº 1820 du 2 novembre 1994,* dodis.ch/69002.

15 *Cf. DDS 1993, doc. 31,* dodis.ch/64238 *et doc. 41,* dodis.ch/65146, *ainsi que la notice de la Division politique I du DFAE du 1er décembre 1994,* dodis.ch/68984.

16 *Pour la proportion de femmes au sein de la carrière diplomatique, cf. la notice de la Direction administrative au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, du 9 novembre 1993,* dodis.ch/59624.

diplomatique. *M. Cotti* a-t-il l'intention de ne pas ouvrir le concours en 1995 également?[17] Dans ce cas, il faudrait que ce soit le Conseil fédéral qui le décide. Le statut prévu pour Mme Haller soulève également des problèmes. Les diplomates de carrière doivent accepter la règle des transferts, ce qui ne vaut pas pour Mme Haller.[18]

Répondant aux diverses questions posées, *M. Cotti* constate que cette discussion est nécessaire. Il souligne que les propositions qu'il présente n'ont que des liens indirects avec la restructuration de son département. Le secrétaire général, par exemple, aurait de toute façon dû être nommé. Le chef du DFAE annonce qu'il enverra en consultation dans les meilleurs délais la proposition sur la réforme du département, afin qu'elle puisse être traitée par le Conseil au mois de décembre.[19] Quant aux «Quereinsteiger», *M. Cotti* partage l'avis exprimé selon lequel il sera nécessaire d'établir des critères plus spécifiques, même s'il ne sera pas possible de fixer des critères absolus. D'ailleurs, les décisions prises jusqu'ici étaient fondées sur les connaissances et les capacités particulières des candidats: M. Defago est un grand connaisseur de l'Amérique et de New York en particulier, et il l'a démontré durant les premiers mois de son activité, tandis que la nomination de M. Sigg a été bien accueillie par les milieux économiques. Quant à Mme Haller, il faut bien constater que les travaux au Conseil de l'Europe deviennent toujours plus politiques. Il est utile de prévoir pour une telle fonction une ancienne présidente du Parlement, qui connaît très bien le Conseil de l'Europe.[20] Même si les journaux ont évoqué cette candidature, le Conseil est libre dans sa décision.[21] Lorsque le Conseil discutera des critères, par exemple lors d'une prochaine séance spéciale, il pourrait se pencher également sur le nombre de ces «Quereinsteiger». Le mandat de Mme Haller est de brève durée: de trois à cinq ans, résiliable par les deux parties. La question des transferts ne se pose donc pas. D'ailleurs, le système de carrière quasi automatique qui prévaut actuellement dans la diplomatie devra bien être complété par une composante liée à la prestation.[22]

Le *Chancelier Couchepin* rappelle que pour les nominations, la loi impose qu'en cas de vote le candidat obtienne l'approbation de la majorité des membres présents. Si un membre du Conseil en exprime le souhait, il faut procéder au vote même s'il n'y a pas de contre-candidat.

---

17 *L'affaire est également discutée au sein de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), cf. le procès-verbal de la séance de la Section 1 de la CdG-N du 15 avril 1994, p. 13, le procès-verbal de la CdG-N des 5 et 6 mai 1994, p. 57,* dodis.ch/64559. *Cf. aussi la réponse de la Direction administrative du DFAE à la CdG-N en annexe de* dodis.ch/64559. *Pour les adaptations du déroulement du concours diplomatique à partir de 1996, cf. la notice du Secrétariat général du DFAE du 11 décembre 1995,* dodis.ch/65530.

18 *Pour le statut de la Présidente du Conseil national Haller, cf. le PVCF N° 1820 du 2 novembre 1994,* dodis.ch/69002.

19 *Cf. la proposition du DFAE du 18 novembre 1994 dans l'annexe du PVCF N° 2057 du 28 novembre 1994,* dodis.ch/67203, *et le procès-verbal de discussion de la 38ème séance du Conseil fédéral du 28 novembre 1994,* dodis.ch/67676.

20 *La Présidente du Conseil national Haller est membre de la délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe depuis 1990, cf. son curriculum vitæ dans l'annexe du PVCF N° 1820 du 2 novembre 1994,* dodis.ch/69002.

21 *Fin octobre, plusieurs journaux font état de la nomination de la Présidente du Conseil national Haller, cf. par exemple* Der Bund *du 24 octobre 1994 ou la* NZZ *du 25 octobre 1994.*

22 *Sur l'introduction de lignes directrices de carrière et des «assessments» dans la carrière diplomatique et consulaire au DFAE, cf. la compilation* dodis.ch/C2665.

Personne ne demandant formellement de voter, les propositions du DFAE sont approuvées tacitement.[23]

Bundespräsident Stich schliesst die Beratungen mit der Feststellung, alle Mitglieder des Rates sollten sich an die Spielregeln des Bundesrates halten. Gelegentlich sollte sich der Rat darüber unterhalten.[24]

[…][25]

23 *Sur les neuf nominations proposées, sept sont décidées par le Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 1820 du 2 novembre 1994,* dodis.ch/69002. *Les nominations du Directeur suppléant de la Direction du droit international public, le Ministre Josef Doswald, comme Secrétaire général du DFAE et du Directeur de la Direction administrative et du service extérieure, l'Ambassadeur Johann Bucher, comme Ambassadeur de Suisse à Moscou sont reportées et approuvées après la décision du Conseil fédéral sur la réorganisation du DFAE, cf. le PVCF N° 2139 du 2 décembre 1994,* dodis.ch/67655. *Trois autres nominations, liées à la réorganisation, sont décidées par le Conseil fédéral le 21 décembre 1994, cf. le PVCF N° 2250,* dodis.ch/67691.

24 *Der Bundesrat traf sich im Dezember 1994 zu einem ausserordentlichen «Konklave», um über die Zusammenarbeit im Rat und die Einhaltung der Konkordanz zu diskutieren, vgl. das Verhandlungsprotokoll des «Konklaves» des Bundesrates in Cully vom 18. und 19. Dezember 1994,* dodis.ch/67782.

25 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/67552.

53

dodis.ch/62978

Gespräche des Vorstehers des EFD, Bundespräsident Stich, mit dem kirgisischen Präsidenten Akajew in Bern[1]

BESUCH AM 14.11.1994

Bern, 28. November 1994

Akaev wurde von Bundespräsident Stich zu einem Arbeitsgespräch mit nachfolgendem Mittagessen empfangen. Anschliessend traf sich der kirgisische Präsident mit einer schweizerischen Parlamentarierdelegation unter Leitung von Ständeratspräsident Jagmetti.[2] Am Ende des Tages dislozierte die kirg. Delegation nach Genf,

1 CH-BAR#E6100C#2003/394#77* (972.19). *Diese Aktennotiz wurde von Heinz Kaufmann von der Sektion IWF und internationale Finanzierungsfragen der Eidgenössischen Finanzverwaltung des EFD verfasst und unterzeichnet. Kopien gingen u. a. an den Direktor der Finanzverwaltung, Ulrich Gygi, und an den Delegierten für internationale Währungs- und Finanzfragen, Giovanni Antonio Colombo; im EDA an Urs Bucher von der Politischen Abteilung I, Markus Dürst vom Büro für die Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa (BZO), Walter Thurnherr vom Politischen Sekretariat sowie Lorenzo Amberg von der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH); Werner Gruber und Leo Ribeli vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD; an die schweizerische Botschaft in Taschkent sowie an die Exekutivratbüros vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank.*

2 *Vgl. das Dossier* CH-BAR#E1100-02#2004/521#620* (7).

womit der offizielle Besuch beendet war. Am Dienstag und Mittwoch trafen sich die Kirgisen mit Vertretern der UNO und verschiedenen UNO-Unterorganisationen sowie Repräsentanten von Stadt und Kanton Genf und Wirtschaftsvertretern.

Trotz der vielfältigen organisatorischen Schwierigkeiten im Vorfeld des Besuchs konnte das Programm in Bern zufriedenstellend durchgeführt werden.[3] Bezüglich des Besuchs in Genf erklärte sich die Handelskammer, welche mit der Privatwirtschaft Kontakte geknüpft hatte, ebenfalls befriedigt.

Das Arbeitsgespräch verlief in freundschaftlicher Atmosphäre. Bundespräsident Stich gab seinem kirgisischen Gegenpart umfassend Gelegenheit, sich über die wirtschaftliche und politische Lage in Kirgistan und die Beziehungen zur Schweiz zu äussern.[4]

Bezüglich der *wirtschaftlichen Lage* ist Akaev optimistisch. Die Inflation ist stark zurückgegangen und der Som sei die härteste Währung im GUS-Raum. In letzter Zeit habe auch die Industrieproduktion zugenommen.

Die *politische Lage* sei stabil. Bei dem letzthin durchgeführten Referendum über Verfassungsfragen habe man von Schweizer Erfahrungen profitiert. Das Volk habe zugestimmt, einerseits eine ständig tagende gesetzgebende Kammer zu schaffen und andererseits eine Regionalkammer zu bilden, in der die 20 verschiedenen Ethnien Kirgistans vertreten seien. Die Wahlen am 5. Februar des kommenden Jahres würden demokratisch sein, die KSZE werde den Wahlprozess überwachen. Es gelte, die bisherige «Nomenklaturademokratie» zu überwinden. Die Schweiz sei eingeladen, Wahlbeobachter zu stellen.[5]

Akaev war voller Lob für die *von der Schweiz geleistete Unterstützung,* sei dies durch die schweizerische Botschaft in Taschkent, durch die Exekutivratsbüros in Washington oder durch die Zentrale in Bern. Die Schweiz sei ein wichtiger bilateraler Geber.[6] Insbesondere erwähnte er die vom SKH geleistete Erdbeben-Nothilfe und ein Spitalprojekt.[7] Was in der Zusammenarbeit mit der Schweiz aber noch fehle, seien die vertraglichen Grundlagen. Ein wichtiges Abkommen (über die technische Zusammenarbeit) könne jetzt finalisiert werden, andere wie ein Tourismusabkommen oder ein Investitionsschutzabkommen stünden aber noch aus. Kirgistan habe im Bereich der Goldschürfung, beim Abbau seltener Rohstoffe und bei der Mineralwasserproduktion interessante Investitionsfelder anzubieten.

---

3 *Vgl. dazu das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Taschkent, Paul Wipfli, vom 1. November 1994,* dodis.ch/66495. *Für das Besuchsprogramm vgl. das Dossier* CH-BAR# E2010A#2001/161#1673* (B.15.21).

4 *Vgl. dazu die Notizen von Leo Ribeli von der Sektion Mittel- und osteuropäische Länder, ECE/UNO des BAWI vom 12. September 1994,* dodis.ch/69585, *und von Walter Thurnherr vom 8. November 1994,* dodis.ch/69587. *Vgl. ferner die Berichte über die Dienstreisen von Botschafter Wipfli nach Kirgisistan vom April und Mai 1994,* dodis.ch/65416 *und* dodis.ch/65417.

5 *Zur schweizerischen Beteiligung an den Wahlbeobachtungen in Kirgisistan im Februar 1995 vgl. die Notiz des Chefs der Sektion Friedensfragen des EDA, Viktor Christen, vom 7. März 1995,* dodis.ch/69590.

6 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 662 vom 20. April 1994,* dodis.ch/67283, *sowie die Notizen des Chefs der Sektion Finanzhilfe für GUS-Staaten des BAWI, Jacques Derron, vom 26. Mai 1994,* dodis.ch/65419, *sowie von dessen Stellvertreter Stéphane Maillard vom 8. November 1994,* dodis.ch/65402.

7 *Vgl. dazu die Notiz von Lorenzo Amberg von der Abteilung Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophenhilfekorps der DEH vom 7. November 1994,* dodis.ch/65403.

Akaev wünschte eine Fortführung der schweizerischen Unterstützung, wobei er sich ein vermehrtes Engagement der Schweiz in den Bereichen Umweltschutz/Verhinderung von Naturkatastrophen (v. a. Erdrutsche) und Bekämpfung der Kriminalität/Rechtshilfe wünscht.

In seiner Antwort betonte Bundespräsident Stich die Bedeutung von wirtschaftlichen Abkommen und erklärte die Bereitschaft der zuständigen Stellen, die Anliegen weiterzuverfolgen. Allerdings läge ein Tourismus-Abkommen kaum im Bereich des Möglichen. Ein Aktivwerden im Bereich des Tourismus sei ausschliesslich Sache der Privatwirtschaft.

Im Anschluss an das Gespräch wurde das *Abkommen über technische Zusammenarbeit unterzeichnet.*[8] Dieses soll unter anderem auch die Besteuerung der schweiz. humanitären Hilfe beenden. Bundespräsident Stich wies nochmals auf diese Problematik hin. Nach Aussage des kirg. Aussenhandelsministers[9] sollte diese Frage aber definitiv gelöst sein.

In seiner *Tischrede*[10] wies Bundespräsident Stich darauf hin, dass die Schweiz im Rahmen der Bretton Woods-Institutionen und auf bilateraler Basis das Mögliche unternehme, um Kirgistan beim schwierigen Umbau von der Plan- zur Marktwirtschaft zu unterstützen.[11] Dass die Hilfe der Schweiz und der multilateralen Gemeinschaft fruchtbar werde, dafür könne aber letztlich nur Kirgistan allein besorgt sein. Dies, indem es die notwendige Stabilität in den makroökonomischen Rahmenbedingungen herstelle und entschieden die notwendigen Strukturreformen durchführe. Dabei sollte versucht werden, die sozialen Lasten der Anpassung auf viele Schultern zu verteilen.

Vereinbarungsgemäss wurde die Thematik Gold in den Gesprächen nicht behandelt.[12]

---

8 Agreement between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the Kyrgyz Republic concerning Technical Cooperation *vom 14. November 1994,* CH-BAR#K1#1000/1480#514* (K1.4452). *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1858 vom 9. November 1994,* dodis.ch/67607, *sowie das Schreiben des stv. Generalsekretärs des EDA, Felix Meier, an den Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, vom 4. November 1994,* dodis.ch/69552. *Vgl. auch den Überblick über die technische Zusammenarbeit mit Kirgisistan von Markus Dürst,* dodis.ch/65401, *sowie dessen Berichte über die Kirgisistanmissionen des BZO vom April und November 1994,* dodis.ch/65418 *bzw.* dodis.ch/65398. *Allgemein zur Zusammenarbeit der Schweiz mit Ländern Osteuropas vgl. DDS 1994, Dok. 44,* dodis.ch/67575.

9 *Andrei Iordan.*

10 *Vgl.* dodis.ch/65399.

11 *Vgl. dazu die Berichte zum Konsultativtreffen der Weltbank im Juni 1994 in Paris,* dodis.ch/68137, *zur Jahresversammlung der Bretton-Woods-Institutionen vom Oktober 1994 in Madrid, DDS 1994, Dok. 43,* dodis.ch/68204, *Punkt 5, sowie zur BAWI-Mission nach Kirgisistan betreffend Finanzhilfeprogramm im Februar 1995,* dodis.ch/69592.

12 *Zu den kirgisischen Golddepots in der Schweiz vgl. die vorbereitende Notiz von Heinz Kaufmann,* dodis.ch/65400, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2494.

54

dodis.ch/64310

Rundschreiben des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Kellenberger[1]

BEZIEHUNGEN SCHWEIZ–DEUTSCHLAND[2]

Bern, 28. November 1994

Aus Ihren Antworten zu unserer Umfrage vom 5. September 1994[3] über die Beziehungen Schweiz–Deutschland ist eine hochinteressante, anregende und bisweilen amüsante – dieses Kompliment geht an Botschafter Hohl in Athen für die (abgrund-)tiefen Einblicke, die sein Schreiben in die schweizerische Volksseele eröffnet[4] – Korrespondenz entstanden. Für Ihre Beiträge möchten wir Ihnen aufrichtig danken.

Man verspürt das Bedürfnis nach Synthese und Schlussfolgerungen. Doch wie lässt sich die Vielfalt, die nicht nur in Ihren Aussagen zum Thema Deutschland zum Ausdruck kommt, sondern auch in den geistigen Welten, die dahinter stehen, auf einen gemeinsamen Nenner bringen?

1. Zur Ausgangslage

Es waren vor allem zwei Feststellungen, welche unser Rundschreiben vom 5. September 1994 veranlasst haben:

1.1 Die veränderte und gestärkte Stellung des vereinten Deutschlands in Europa

Offenbar für viele eine banale Feststellung, über die «man viele Worte nicht zu verlieren» (Chenaux-Repond) habe.[5] Dieser Aussage zum Trotz gehen die Mei-

1 CH-BAR#E2200.55A#2004/31#125* (331). *Dieses Rundschreiben wurde vom Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Franz von Däniken, verfasst und vom Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, unterzeichnet. Es richtete sich an dieselben Personen und Amtsstellen, die von Staatssekretär Kellenberger mit Schreiben vom 5. September 1994 aufgefordert wurden, zu drei Fragen Stellung zu beziehen:* «1. Wie sehen Sie die heutige Stellung Deutschlands in Europa und weltweit? 2. Wie wirkt sich die erstarkte Stellung Deutschlands in Ihrem Aufgaben- und Verantwortungsbereich aus? 3. Ergibt sich für die Schweiz daraus ein Handlungsbedarf? Falls ja: Wie sehen Ihre Vorschläge konkret aus?», *vgl.* dodis.ch/67987. *Für die Antworten, die zwischen dem 12. September und 15. November 1994 verfasst wurden, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2591.

2 *Zu den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland vgl. die Notiz der Politischen Abteilung I vom April 1993,* dodis.ch/64060.

3 *Vgl.* dodis.ch/67987.

4 *Vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Athen und ehemaligen Botschafters in Bonn, Alfred Hohl, vom 6. Oktober 1994,* dodis.ch/67977. *Botschafter Hohl schrieb bspw. über sich und seine Landsleute:* «Wir haben eine Schwäche für deutschen Glamour, aber eine abgründige Abneigung gegen deutschen Erfolg.»

5 *Vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Bonn, Dieter Chenaux-Repond, vom 12. September 1994,* dodis.ch/67985.

nungen darüber, als was man diese erstarkte Stellung Deutschlands zu begreifen hat und was sie für die Zukunft Europas bedeuten mag, weit auseinander: Als «die von der Geschichte vorgezeichnete Repositionierung zugunsten der deutschen Einflüsse» (Chenaux-Repond), oder als einen Neubeginn (Ritter: «L'Allemagne est un État sans passé… »)?[6] So oder so: Wir haben es mit einem Phänomen zu tun, das auch die Schweiz zu einer Auseinandersetzung herausfordert.[7] Es sind just Ihre Beiträge, welche dieses Bedürfnis belegen.

1.2 Die schleichende Aushöhlung unserer bilateralen Beziehungen zu Deutschland infolge fehlender EU-Mitgliedschaft der Schweiz

Dieses Phänomen trifft natürlich auch für das Verhältnis der Schweiz zu den übrigen Nachbarstaaten zu, doch erlangt es im Fall Deutschlands wegen der jüngsten Entwicklung und wegen dessen Gewicht eine besondere Aktualität. Die Aushöhlung – sie ist gleichbedeutend mit einer Verschlechterung – ergibt sich erstens daraus, dass die europäische Integration im Verlauf der letzten vier Jahrzehnte immer mehr Bereiche erfasst hat, welche traditionell Gegenstand der klassischen bilateralen oder multilateralen Politik waren. Die Integration substituiert sich den bilateralen Verhältnissen; nicht ausschliesslich, aber doch in signifikanter Dichte. Zweitens ist die Schweiz für die einzelnen EU-Staaten im Rahmen des gesamten Tätigkeitsbereichs der Union kein echter *Partner,* weil sie nicht dabei ist.[8] Um nur ein Beispiel zu nennen: Auf dem Gebiet des aussenpolitischen Erfahrungs- und Meinungsaustausches muss das EDA mühsam bilateral nachholen (regelmässige Treffen des Departementsvorstehers und des Politischen Direktors mit ihren Amtskollegen, Berichterstattung unserer Botschaften, usw.),[9] was unter EU-Partnern in Form der GASP zur Selbstverständlichkeit geworden ist.[10] Just in einem Moment, da wir mit Deutschland besonders eng zusammenarbeiten sollten, fehlt uns die erprobte Partnerschaft, welche das zwischenstaatliche Verhältnis zwischen den meisten EU-Mitgliedern kennzeichnet. So betrachtet bildete ein Beitritt

6 *Vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Moskau, Jean-Pierre Ritter, vom 28. September 1994,* dodis.ch/67981.

7 *Zur Wahrnehmung der aussenpolitischen Rolle Deutschlands nach der Wiedervereinigung vgl. DDS 1990, Dok. 43,* dodis.ch/56427; *Dok. 44,* dodis.ch/56631, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T1675.

8 *Im Entwurf von Botschafter von Däniken vom 23. November 1994 lautete dieser Satz:* «Zweitens ist die Schweiz für die einzelnen EU-Staaten im Rahmen des gesamten Tätigkeitsbereichs der Union kein echter Partner. Weder in Substanz noch in der Taktik sind wir interessant, nicht weil wir an sich nichts zu sagen hätten, sondern weil wir nicht dabei sind». *Dieser Satz wurde nach einer Rückmeldung von Staatssekretär Kellenberger angepasst. Staatssekretär Kellenberger kommentierte den Entwurf handschriftlich:* «herzlichen Dank. Ich finde die Synthese sehr gut. Nur auf der Seite 2 findest Du kleine Änderungen. Man muss immer damit rechnen, dass Papiere in falsche Hände geraten und dann oft gewollt manipuliert werden», *vgl.* dodis.ch/69127.

9 *Vgl. bspw. das Treffen zwischen dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, mit dem deutschen Aussenminister, Klaus Kinkel, am 10. August 1994 auf der Insel Juist,* dodis.ch/67357, *sowie das Treffen von Staatssekretär Kellenberger mit dem deutschen Staatssekretär Dieter Kastrup am 6. Mai 1994 in Bern,* dodis.ch/68170.

10 *Zur Rolle der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU vgl. auch die Notiz der schweizerischen Mission bei der EU in Brüssel vom 5. Januar 1994,* dodis.ch/68122.

der Schweiz zur Europäischen Union den besten Handlungsrahmen für die Gestaltung ihrer Beziehungen zu Deutschland.[11]

2. Allgemeine Erkenntnisse

2.1

Hätten Befürchtungen bestanden, dass Ressentiments, Minderwertigkeitsgefühle oder Abneigung unsere Sicht Deutschlands prägen, so wären sie durch Ihre Antworten gründlich widerlegt worden. Es ist geradezu bemerkenswert, wie *sachlich, rational,* aber auch von Gefühlen der *Freundschaft* und des *Respektes* geprägt Ihre Stellungnahmen im allgemeinen ausfielen. Von zahlreichen Affinitäten ist die Rede, ja sogar von einer «immanenten Komplizität» (von Tscharner),[12] welche das schweizerisch-deutsche Verhältnis präge. Und an die Verfasser jener Beiträge, in welchen noch Spuren von Ressentiments durchschimmern, ergeht die Aufforderung: «… le temps de la relation émotionnelle avec l'Allemagne est révolu» (Zwahlen).[13]

2.2

Dass es die *Mitgliedschaft der Schweiz bei der EU* wäre, welche ihr die optimale Pflege der bilateralen Beziehungen zu Deutschland erlaubte, findet sich als Erkenntnis in zahlreichen Beiträgen. Sie erst wird der Schweiz ein «entspanntes und konstruktives Nahverhältnis» (Jagmetti)[14] zum grossen Nachbarn im Norden ermöglichen. Just solche Formulierungen weisen übrigens darauf hin, dass in unseren Beziehungen zu Deutschland neben rationalem Kalkül psychologische Elemente möglicherweise eben doch eine wichtigere Rolle spielen als im Verhältnis zu unseren übrigen Nachbarn.

Einige Beiträge gehen zwar – bewusst oder unbewusst – nicht so weit, den schweizerischen EU-Beitritt als Voraussetzung für optimale Beziehungen zu Deutschland zu bezeichnen. In einem Fall findet sich der Hinweis, dass die deutsche weitgehend eine europäische Frage sei (Kunz, Politisches Sekretariat),[15] doch wird gleichzeitig – wohl zu Recht – davor gewarnt, den EU-Beitritt in der Schweiz mit dem Hinweis auf die daraus resultierende Verbesserung im Verhältnis Schweiz–Deutschland öffentlich zu argumentieren. Der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung hält fest, dass sich die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU für die Schweiz positiv auswirke, weil damit unser Land den bilateralen Dialog mit Bonn auch zur indirekten Beeinflussung der gemeinschaftlichen Entscheid-

11 *Im Entwurf von Botschafter von Däniken vom 23. November 1994 lautete dieser Satz:* «Mit anderen Worten: Wir hatten zugegebenermassen zum vornherein die feste Überzeugung, dass ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union den besten Handlungsrahmen für die Gestaltung ihrer Beziehungen zu Deutschland bilden würde», *vgl.* dodis.ch/69127.

12 *Vgl. das Schreiben des Chefs der schweizerischen Delegation an der KSZE in Wien, Botschafter Benedikt von Tscharner, vom 13. September 1994,* dodis.ch/67984.

13 *Vgl. das Schreiben des Generaldirektors der SNB, Jean Zwahlen, vom 15. November 1994,* dodis.ch/67973.

14 *Vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Washington, Carlo Jagmetti, vom 26. September 1994,* dodis.ch/67979.

15 *Vgl. die Notiz des stv. Chefs des Politischen Sekretariats des EDA, Johannes Kunz, vom 21. September 1994,* dodis.ch/68027.

findung nutzen könne.[16] Hier liegt unseres Erachtens der Schluss nahe, dass die Schweiz derartige Anliegen wohl noch besser als EU-Mitglied ohne den Umweg über Bonn zur Geltung bringen könnte.

2.3

Ein Tenor Ihrer Antwort lautet: Ja zur Pflege enger und freundschaftlicher Beziehungen zu Deutschland, aber *keine einseitige Bevorzugung dieses Staates.* Eine allzu starke Anlehnung an Deutschland würde «unsere Position eher schwächen» (Gygi). Wichtig ist ein Gleichgewicht in unseren nachbarschaftlichen Beziehungen, wie z. B. die nachstehenden Voten prägnant fordern:

– «Nous devons avoir une politique équilibrée avec l'ensemble de nos voisins…» (Brunner).[17]

– «…nous n'oublierons cependant pas que d'autres États nous sont favorablement disposés» (Ritter).

– «…parier sur l'Allemagne, au détriment d'autres États membres de l'UE, équivaudrait à se mettre dans son sillage et sa dépendance…» (Helg, Integrationsbüro).[18]

2.4

In der Schweiz müssen wir uns von einer Haltung trennen, welcher jeder Ausdruck erstarkten Gestaltungswillens auf seiten der Deutschen zum vornherein suspekt ist. Die wirtschaftliche Stärke, die Grösse und die Lage Deutschlands machen *politischen Einfluss* nicht nur *legitim,* sondern erfordern diesen geradezu im Sinn einer grösseren internationalen Verantwortung. Es wäre unklug und unfair, von den Deutschen nur immer das Einhalten der Regeln zu verlangen, ihnen aber gleichzeitig eine legitime Einflussnahme vorzuenthalten. In diesem Zusammenhang findet sich der legitime Hinweis auf die namhaften und prompten finanziellen Beiträge, welche Bonn heutzutage praktisch in allen internationalen Gremien leistet (Manz),[19] sowie auf die aktive und materiell aufwendige Politik Deutschlands in Mittel- und Osteuropa (Brunner).

3. Vorschläge

Besonders gespannt waren wir natürlich auf Ihre Vorschläge, wie die Schweiz der veränderten Stellung Deutschlands konkret Rechnung tragen könnte. Die systematische Durchsicht Ihrer Anregungen führt zum nüchternen Schluss, dass für wesentliche Neuerungen offenbar kein Anlass besteht. Auf eine knappe Formel gebracht: «Keine neue Weichenstellung: Verstetigung unserer Politik» (Arioli).[20]

---

16 *Vgl. das Schreiben des Direktors der Eidgenössischen Finanzverwaltung des EFD, Ulrich Gygi, vom 14. Oktober 1994,* dodis.ch/67975.

17 *Vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Paris, Edouard Brunner, vom 30. September 1994,* dodis.ch/67980.

18 *Vgl. das Schreiben des Chefs der Sektion Politische, institutionelle und rechtliche Fragen des Integrationsbüros EDA/EVD, Pierre Helg, vom 15. September 1994,* dodis.ch/68026.

19 *Vgl. das Schreiben des ständigen Beobachters der Schweiz bei der UNO in New York, Botschafter Johannes Manz, vom 13. September 1994,* dodis.ch/68025.

20 *Vgl. das Schreiben des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, vom 29. September 1994,* dodis.ch/67978.

3.1 Allgemeine Anregung

– *Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union:* Vergleiche oben Punkt 2.

– *Erhöhter Erklärungsbedarf für die Situation der Schweiz* (Arioli, Widmer[21]): Dieser Erklärungsbedarf betrifft alle staatspolitisch wichtigen Bereiche (direkte Demokratie, Föderalismus, usw.) und er stellt sich auf allen Stufen (zwischen Kantonen und Ländern, zwischen politischen Parteien, usw.).

– *Verstärkte Pflege der Beziehungen:* Auffallend in diesem Zusammenhang sind die wiederholt anzutreffenden Hinweise, dass nicht nur die veränderte Stellung Deutschlands, sondern vor allem auch die verschlechterte Stellung der Schweiz besondere und zusätzliche Anstrengungen erfordert (Lautenberg,[22] Widmer, Kunz). Empfohlen wird die systematische Pflege der Beziehungen auf jenen Gebieten, wo die Interessen der Schweiz und Deutschlands konvergieren (Zwahlen, mit besonderem Hinweis auf den Bereich der Geldpolitik).[23]

– *Führung einer verlässlichen Politik,* die vor allem dort europafreundlich sein sollte, wo die Schweiz aufgrund ihrer Lage und Bedeutung Störpotential für die Europäische Union aufweist (Lautenberg, Hoffmann[24]).

– *Das eigene Haus in Ordnung halten:* Drogenelend, offener Dissens innerhalb der Landesregierung,[25] Unklarheiten über den politischen Kurs beeinträchtigen das Bild der Schweiz besonders in Deutschland (Hoffmann).

– Aktive *Valorisierung unserer Stärken,* wie z. B. Umweltschutz, regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit[26] (Lautenberg).

3.2 Konkrete Anregungen

– *Pflege der deutschen Sprache* (Widmer, Kunz, Chenaux-Repond, Ursprung[27]): Hier fallen einzelne Vorschläge ganz konkret aus: Verstärkter Gebrauch der deutschen Sprache an Schulen und in den Medien, Anstellung deutscher Moderatoren in Radio und Fernsehen, Verwendung des Deutschen bei Sendungen, die auch in Deutschland empfangen werden, usw.

– *Engere Zusammenarbeit mit den deutschen Bundesländern* (von Tscharner, Ursprung, Widmer, Zwahlen), und zwar sowohl auf Stufe des Bundes als auch der Kantone. Dem Land Baden-Württemberg sollte dabei besondere Aufmerksamkeit zuteil,[28] die ostdeutschen Länder dürfen nicht vernachlässigt werden.[29]

---

21 *Vgl. das Schreiben von Minister Paul Widmer von der Aussenstelle Berlin der schweizerischen Botschaft in Bonn vom 11. Oktober 1994,* dodis.ch/67976.

22 *Vgl. das Schreiben des Chefs der schweizerischen Mission bei der EU in Brüssel, Botschafter Alexis Lautenberg, vom 21. September 1994,* dodis.ch/67982.

23 *1994 stand etwa die Frage der schweizerischen Bankenniederlassungen in Deutschland zur Debatte, vgl. DDS 1994, Dok. 40,* dodis.ch/68418, *sowie* dodis.ch/67909 *und* dodis.ch/67914.

24 *Vgl. das Schreiben des stv. Direktors der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Botschafter Hansrudolf Hoffmann, vom 28. Oktober 1994,* dodis.ch/68028.

25 *Der Bundesrat befasste sich im Dezember 1994 mit internen Problemen, vgl. das Verhandlungsprotokoll des «Konklaves» des Bundesrats in Cully,* dodis.ch/67782.

26 *Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vgl. auch DDS 1994, Dok. 9,* dodis.ch/67746.

27 *Vgl. das Schreiben des Direktors der Gruppe für Wissenschaft und Forschung des EDI, Staatssekretär Heinrich Ursprung, vom 8. November 1994,* dodis.ch/67974.

28 *Zu den Beziehungen der Schweiz zu Baden-Württemberg vgl. die Notiz des schweizerischen Generalkonsuls in Stuttgart, Hansjörg Säuberli, vom 13. Dezember 1994,* dodis.ch/69132.

29 *Zum Verhältnis der Schweiz zu den neuen Bundesländern im Osten Deutschlands vgl. den Vortrag von Minister Widmer am 15. Juni 1994 an der Universität Rostock,* dodis.ch/68022.

– Institutionalisierung der kulturellen Beziehungen (Hoffmann).

– Abschluss eines Abkommens zwecks Vermeidung eines unfairen Wettbewerbs um den Sitz internationaler Organisationen (Hoffmann).[30]

4. Fazit

Wir haben die feste Absicht, einzelne Ihrer Vorschläge aufzugreifen und weiterzuverfolgen. Dabei muss man unterscheiden zwischen dem, was das EDA realistischerweise erreichen kann und dem, was seinem unmittelbaren Zugriff entzogen ist. Die Entwicklung theoretischer Modelle oder ein hektischer Aktivismus zwecks Förderung der schweizerisch-deutschen Beziehungen sind nicht geplant.

Als «Einstieg» in eine pragmatische Belebung der gegenseitigen Beziehungen bieten sich an:

– Verstärkte Bemühungen um die Pflege der deutschen Sprache in Europa und in der Schweiz. Der Unterzeichnende hat inzwischen mit seinem deutschen Kollegen vereinbart, dass beide Seiten einen Beauftragten bezeichnen, die nach Möglichkeiten der Zusammenarbeit suchen sollen.[31] Schwieriger dürfte das Anliegen zu verwirklichen sein, in der Schweiz selbst die deutsche Sprache verstärkt zu pflegen. Hier könnte sich die Schaffung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe als notwendig erweisen (Medien, Schulen, Kulturvertreter, usw.).

– Sensibilisierung von Kantonen, Parteien und ähnlichen Institutionen zwecks Verstärkung ihrer Kontakte mit deutschen Partnern.

– Sensibilisierung der Bundesbehörden, ihre in bilateralem oder multilateralem Rahmen erfolgenden Kontakte[32] zu den deutschen Behörden vermehrt dazu zu benützen, «Stärken» der Schweiz zur Geltung zu bringen und gute Ideen einfliessen zu lassen, besonders im Hinblick auf gemeinschaftliche Entscheidungsprozesse. Dass die fehlende EU-Mitgliedschaft solchen Versuchen zur Mitgestaltung relativ enge Grenzen setzt, wird man dabei allerdings nicht übersehen.

---

30 *Zur Konkurrenz zwischen Genf und Bonn als Sitz internationaler Organisationen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2613.

31 *Die Schweiz bezeichnete den stv. Chef der Politischen Abteilung I, Philippe Welti, als Beauftragter zur Förderung der deutschen Sprache. In Bonn wurde der stv. Referatsleiter im Auswärtigen Amt, Wolfgang Piecha, in derselben Funktion ernannt, vgl.* dodis.ch/69653. *Die Förderung der deutschen Sprache in internationalen Organisationen war in einem Gespräch zwischen den Staatssekretären Kastrup und Kellenberger vom 6. Mai 1994 ein Thema, vgl.* dodis.ch/69128.

32 *Vgl. dazu bes. den Besuch von Bundeskanzler Helmut Kohl am 18. Oktober 1993 in der Schweiz, DDS 1993, Dok. 47,* dodis.ch/64997, *sowie Dok. 50,* dodis.ch/65355.

55

dodis.ch/68952

Le Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur von Däniken, à l'Ambassade de Suisse à Belgrade[1]

VISITE DU DR IBRAHIM RUGOVA EN SUISSE

Berne, 29 novembre 1994

Reportée dans un premier temps, puis, finalement, organisée dans les jours l'ayant immédiatement précédée, la visite du Dr Rugova fut entourée d'incertitude jusqu'à la dernière minute.[2] Ceci explique, sans excuser, que l'Ambassade n'en ait pas été informée au préalable. Afin de répondre à ceux de vos collègues que la teneur des entretiens intéresserait, cette Division a l'avantage de vous faire tenir en annexe copie de la note rédigée à l'issue de la séance de travail qui fit suite à la visite de M. Rugova auprès du Chef du Département.[3] Une copie vous est en outre transmise ce jour par fax chiffré.

Sans entrer en matière sur le contenu du communiqué de presse de la LDK,[4] dont nous vous rappelons qu'il ne saurait lier le Département, nous tenons à souligner toute l'opportunité de cette visite, tant sur le plan intérieur suisse, ainsi que le reflétèrent les échos positifs de la presse, que sur le plan extérieur où, précisément en raison de la polarisation de la vie politique kosovare que vous évoquez

1 CH-BAR#E2200.48#2004/162#84* (331.00). *Cette notice est rédigée par Jean-Jacques Joris de la Division politique I du DFAE et signée par le Chef de la Division, l'Ambassadeur Franz von Däniken. Adressée à l'Ambassade de Suisse à Belgrade, elle est la réponse à une notice du Chargé des affaires de Suisse à Belgrade, Benoît Junod, à l'Ambassadeur von Däniken du 25 novembre 1994,* dodis.ch/68753. *La notice est transmise via téléfax par le Service des télégrammes du DFAE le 30 novembre 1994 à 9h42. Elle est visée par Benoît Junod et ses collaborateurs Michael Winzap et Markus Meli.*

2 *La visite du 22 novembre est initialement prévue pour la semaine du 14 novembre 1994, cf. la notice de l'Ambassadeur von Däniken au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, du 14 novembre 1994,* CH-BAR#E2010A#2005/342#1889* (B.15.21).

3 *Cf. la notice de Jean-Jacques Joris du 24 novembre 1994,* dodis.ch/67546, *qui est transmise avec le document ici édité à l'Ambassade de Suisse à Belgrade. En plus du Président de la Ligue démocratique du Kosovo (LDK), Ibrahim Rugova, le «Premier ministre» en exil du gouvernement non reconnu du Kosovo, Bujar Bukoshi, et son «Ministre des affaires étrangères», Alush Gashi, participent aussi à l'entretien avec l'Ambassadeur von Däniken et son suppléant Philippe Welti. Pour l'entretien entre Rugova et le Conseiller fédéral Cotti, cf. la notice de l'Ambassadeur von Däniken du 23 novembre 1994,* dodis.ch/68752.

4 *Le 23 novembre 1994, l'Ambassade de Suisse à Belgrade envoie une copie du «Kosova Daily Report» de la LDK sur la rencontre de Rugova avec le Conseiller fédéral Cotti,* CH-BAR#E2200.48#2004/162#112* (350.1).

dans votre courrier, il convient d'apporter le soutien symbolique de notre pays aux avocats de la non-violence dans cette région.[5]

Enfin, nous nous permettons de vous rappeler que le bref entretien du Chef du Département avec M. Rugova ne constitue nullement un événement diplomatique. En effet, M. Rugova a, par le passé, été reçu par MM. Clinton, Juppé et Mock. L'implication d'éléments de la LDK dans le trafic de stupéfiants n'affecte pas la probité de M. Rugova, lequel demeure un interlocuteur privilégié pour toute personne souhaitant s'informer de l'évolution de la situation au Kosovo.[6]

5 *Cf. la notice de Toni Bühler, Chef suppléant de la Section information sur les pays et analyses de situation de l'Office fédéral des réfugiés du DFJP d'octobre 1994,* dodis.ch/69040*, ainsi que le rapport de Michael Winzap du 4 novembre 1994 sur son voyage de service au Kosovo,* dodis.ch/69039*. Cf. aussi l'entretien de l'Ambassadeur von Däniken, Welti et Joris avec Zoran Đinđić, Président du Parti démocratique yougoslave, du 28 novembre 1994,* dodis.ch/67681*. Cf. aussi DDS 1994, doc. 15,* dodis.ch/65197*.*

6 *Cf. aussi la* Sprachregelung *de la Division politique I du 21 novembre 1994 transmise au Service presse et information du DFAE,* dodis.ch/68282*. Le représentant du gouvernement non reconnu du Kosovo en Suisse est condamné à 21 mois de prison pour trafic d'héroïne en février 1993 et perd son permis de séjour, cf.* dodis.ch/68499*.*

56

dodis.ch/69172

Sitzung des Sicherheitsausschusses des Bundesrats vom 9. November 1994[1]

[LAGEBEURTEILUNG INNERE UND ÄUSSERE SICHERHEIT • EVALUATION DES HANDLUNGSBEDARFS UND DER HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN]

Vertraulich *[Bern,]* 5. Dezember 1994

1. Einleitung Chef EMD[2]

Mit dem Fall der Berliner Mauer gingen Jahrzehnte relativer Stabilität zu Ende. Seither fliessen innere und äussere Sicherheit zunehmend ineinander über. Die saubere Trennung der Risiken in definierte Zuständigkeitsbereiche für Polizei, Armee, diplomatischen Dienst usw. ist nicht mehr möglich. Die Bewältigung komplexer Risiken erfordert vielschichtige Strategien. Eine ressortübergreifende Vernetzung des Denkens und Planung des Einsatzes aller Instrumente ist unabdingbar.

Deshalb wurden der Sicherheitsausschuss und die Lenkungsgruppe gebildet.[3] Sie sollen taugliche Analysen, kongruente Zielvorstellungen, plausible Gesamtstrategien und konkrete Lösungsansätze erarbeiten. Damit der Bundesrat nicht bei jeder neuen Krise improvisieren muss, sondern auf der Basis sachlicher Grundlagen überlegt handeln kann.

---

1 CH-BAR#E5004A#2015/10#137* (122.32). *Dieses Protokoll wurde von Peter Grütter, Referent im EMD, verfasst. Es handelte sich um die erste Sitzung des Sicherheitsausschusses des Bundesrats. Der Bundesrat beschloss die Schaffung dieses Organs, nachdem er im Vorjahr das EMD, das EDA und das EJPD beauftragt hatte, die Schaffung eines solchen Ausschusses zu prüfen, vgl. die BR-Prot. Nr. 701 vom 27. April 1994,* dodis.ch/67289, *sowie Nr. 1967 vom 27. Oktober 1993,* dodis.ch/64284. *An der Sitzung nahmen die Vorsteher des EMD, des EDA und des EJPD, die Bundesräte Kaspar Villiger, Flavio Cotti und Arnold Koller, sowie der Generalstabschef, Korpskommandant Arthur Liener, EJPD-Generalsekretär Armin Walpen und der Chef des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Guy Ducrey, der den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Jakob Kellenberger, vertrat, teil. Bei der Besprechung der Traktanden 2 bis 8 nahmen zudem Bundesanwältin Carla del Ponte und der Unterstabschef der Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD, Divisionär Peter Regli, teil.*

2 *Vgl. die Sprechnotiz, die Peter Grütter am 8. November 1994 für Bundesrat Villiger ausgearbeitet hatte,* dodis.ch/69570.

3 *Die interdepartementale Lenkungsgruppe hatte zur Aufgabe, den Sicherheitsausschuss zu unterstützen, indem sie* «das sicherheitspolitische Informationsaufkommen ressortübergreifend erfasst, bündelt und zu strategischer Führungsinformation verdichtet»*, vgl. das BR-Prot. Nr. 701 vom 27. April 1994,* dodis.ch/67289, *S. 4. An der Sitzung der Lenkungsgruppe vom 15. September 1994 wurden die Themen beantragt, welche an der ersten Sitzung des Sicherheitsausschusses des Bundesrats behandelt werden sollten, vgl.* dodis.ch/69795. *Für die Protokolle der Lenkungsgruppe ab 1995 vgl. die Dossiers* CH-BAR#E4268-12#2021/134#147* *und* CH-BAR#E4268-12#2021/134#148* (930.13).

2. Lagebeurteilung innere Sicherheit[4]

Die innere Sicherheit der Schweiz ist nicht unmittelbar bedroht, aber die Prävention bleibt wichtig. Die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung nimmt zu.

Die Gesamtzahl der Delikte hat leicht ab-, die Gewaltkriminalität zugenommen. Der Ausländeranteil steigt. In Osteuropa blüht die organisierte Kriminalität. Sie betrifft die Schweiz vor allem im Bereich der Geldwäscherei.[5] Terrorismus und gewalttätiger Extremismus berühren die Schweiz eher am Rande. Unser Land wird als Vorbereitungs-, Transit- und Ruheraum genutzt.

Fragen Chef EMD und Chef EJPD

Zum «Fichenproblem»: Einzelne Kantone sind mit der Weitergabe von Informationen an den Bund immer noch zurückhaltend. Es zeichnet sich jedoch eine Entspannung ab.[6]

Zum Zufluss krimineller Gelder: Über die generalpräventive Wirkung der neuen Gesetzgebung können noch keine gesicherten Aussagen gemacht werden.[7] Die jetzt aufgedeckten Fälle rühren von der Pizza-Connection her und stellen in diesem Sinne Altlasten dar.[8] Der grosse Zufluss krimineller Gelder aus Ländern des früheren Ostblocks kann noch nicht zuverlässig beziffert werden.[9]

3. Lagebeurteilung äussere Sicherheit

Die äussere Sicherheit der Schweiz ist nicht unmittelbar bedroht. Aber die organisierte Kriminalität bekommt zunehmend sicherheitspolitisches Ausmass. Migrationsprobleme sind nicht auszuschliessen.

Russland bleibt trotz erodierender Streitkräfte ein ernstzunehmender Krisenherd («Ministerkarussell» in Moskau, zentripetale Kräfte in der GUS, Minderheitenprobleme im Baltikum). Unverändert kriegerisch ist die Lage im Balkan.[10]

---

4 *Dieses Traktandum wurde von Bundesanwältin del Ponte vorgetragen. Für ihre ausführliche Wortmeldung vgl.* dodis.ch/69571.

5 *Vgl. dazu DDS 1994, Dok. 42,* dodis.ch/67907.

6 *Am 9. September 1992 erliess der Bundesrat eine Weisung, die der Bundespolizei eine Koordinationsfunktion bei der Einholung von Informationen zur Erfüllung des Staatsschutzauftrags zuwies, vgl. das BR-Prot. Nr. 1659 vom 9. September 1992,* dodis.ch/69793. *Vgl. ferner die Zusammenstellung* Fichenskandal, dodis.ch/T1705.

7 *Am 23. März 1990 wurde das* Schweizerische Strafgesetzbuch *mit einer Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften erweitert, vgl. AS, 1990, S. 1077–1078. Vgl. zur Frage der Geldwäscherei auch DDS 1992, Dok. 25,* dodis.ch/61286, *sowie das BR-Prot. Nr. 38 vom 12. Januar 1994,* dodis.ch/64982.

8 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2661.

9 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2094 *sowie das Aide-mémoire der SNB vom 13. Januar 1995,* dodis.ch/69584.

10 *Für eine Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage in Europa und bes. in Russland und im Balkan vgl. das Nachrichtenblatt 4/94 des Nachrichtendiensts vom Mai 1994,* dodis.ch/68303, *sowie die Orientierung der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats durch Divisionär Regli am 17. Februar 1994,* dodis.ch/68699.

4. Evaluation des Handlungsbedarfs und der Handlungsmöglichkeiten im Bereich innere und äussere Sicherheit[11]

Auf Stufe Bundesrat besteht weder im Bereich der inneren noch der äusseren Sicherheit ein dringender Handlungsbedarf.

EMD/Armee

Die von EMD und Armee getroffenen Vorsichtsmassnahmen im Bereich der äusseren Sicherheit werden als ausreichend beurteilt. Im Bereich der inneren Sicherheit besteht für die Armee zurzeit kein Handlungsbedarf.[12]

EJPD

Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bedingen neue Haftplätze.[13] Zur wirkungsvollen Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist mehr und qualifiziertes Personal erforderlich.

EDA

In der Friedensförderung sollen Akzente gesetzt werden: Präventive Diplomatie im Rahmen einer KSZE-Präsidentschaft,[14] «Stabilitätspakt»,[15] PFP,[16] anhaltende Förderung des Friedensprozesses im Nahen Osten.[17]

Frage Chef EJPD

Zur Räumung des Letten-Areals: Die Möglichkeiten der Zürcher Behörden sind beschränkt. Es müssen Szenarien entwickelt werden für den Fall, dass der Letten von der Drogenszene nicht kampflos geräumt wird.

5. Der Konfliktherd Maghreb und Algier unter besonderer Berücksichtigung der FIS-Bewegung und mögliche Auswirkungen auf die Schweiz[18]

Die grossen hausgemachten Probleme Nordafrikas (demographische Explosion und entsprechend viele junge Arbeitslose, abgewirtschaftete Staatshaushalte, Wasserprobleme usw.) sind fruchtbarer Nährboden für den zunehmend militanten Islamismus. Aber die Situation wird vom Nachrichtendienst nicht als alarmierend eingestuft.[19]

---

11 *Zur Gestaltung der schweizerischen Sicherheitspolitik vgl. auch DDS 1994, Dok. 27,* dodis.ch/67399.

12 *Vgl. dazu das* Armeeleitbild 95, dodis.ch/60839, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2314.

13 *Vgl. die* Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht *vom 22. Dezember 1993,* dodis.ch/67207.

14 *Zum schweizerischen Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 1996 vgl. DDS 1994, Dok. 26,* dodis.ch/62509, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2233.

15 *Zum «Stabilitätspakt für Europa» vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2469.

16 *Zur schweizerischen Teilnahme am NATO-Programm Partnership for Peace (PfP) vgl. DDS 1993, Dok. 54,* dodis.ch/65281, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2275.

17 *Zur Förderung des Friedensprozesses im Nahen Osten vgl. DDS 1994, Dok. 5,* dodis.ch/65081, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T2274.

18 *Dieses Traktandum wurde von Bundesanwältin del Ponte vorgetragen. Für ihre ausführliche Wortmeldung vgl.* dodis.ch/69572.

19 *Für die Einschätzung der Lage in Algerien des Strategischen Nachrichtendiensts des EMD vom 30. November 1994 vgl.* dodis.ch/69577.

Es gibt auch positive Signale: Die Gespräche zwischen Regierung und FIS in Algerien könnten einem evolutionären Machtwechsel den Weg bereiten. Selbst im Falle einer Revolution käme es voraussichtlich nicht zu einer Massenauswanderung (nur die zahlenmässig beschränkte Elite hätte einen unmittelbaren Grund zur Auswanderung).[20]

Frage Chef EMD

Zum Aufenthaltsort der Flüchtlinge in Frankreich im Falle einer Massenflucht. Der Nachrichtendienst konnte das Gerücht nicht verifizieren, wonach Frankreich plane, Flüchtlinge gezielt in der Franche-Comté anzusiedeln.[21]

Von den rund 200 000 Moslems in der Schweiz sind etwa 1% Algerier. Zur Alimentierung des Widerstandes in Algerien mit Waffen und Munition, versucht der FIS, auch in der Schweiz ein logistisches Netz aufzubauen. Es sind entsprechende Ermittlungsverfahren hängig.[22]

6. Die Sicherheit ausländischer Botschaften in der Schweiz[23]

Ausländische oppositionelle Gruppierungen sind heute zahlreicher vertreten, aktiver und militanter als früher. Unsere Sicherheitsmassnahmen zum Schutz der diplomatischen Vertretungen sind geringer als in vergleichbaren anderen europäischen Staaten und werden vom Ausland als ungenügend beurteilt.[24]

Die völkerrechtlichen Schutzpflichten ergeben sich aus dem Wiener-Übereinkommen über diplomatische Beziehungen.[25] Pflichtverletzungen können die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigen und im Ereignisfall Schadenersatzforderungen nach sich ziehen.[26]

Die Polizeihoheit liegt bei den Kantonen. Sie haben die Pflicht, die öffentliche Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten. Der Schutz der ausländischen Vertretungen hängt somit zur Hauptsache vom politischen Willen und den zur Verfügung stehenden Mitteln der Kantone und Städte ab. Für eine permanente Bewachung mehrerer Vertretungen über längere Zeit fehlen den Polizeikorps die Mittel.

---

20 *Zur sicherheitspolitischen Situation Algeriens vgl. DDS 1994, Dok. 37,* dodis.ch/67739.

21 *Die algerischen Asylsuchenden, die 1994 in die Schweiz reisten, kamen meist aus Frankreich, vgl. die Notiz des Bundesamts für Flüchtlinge des EJPD vom 6. Dezember 1994,* dodis.ch/69787.

22 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2657.

23 *Dieses Traktandum wurde von Bundesanwältin del Ponte vorgetragen. Für ihre ausführliche Wortmeldung vgl.* dodis.ch/69573.

24 *Am 24. Juni 1993 griffen kurdische Demonstrierende die türkische Botschaft in Bern an, vgl. DDS 1993, Dok. 31,* dodis.ch/64238. *Vgl. zudem das BR-Prot. Nr. 1126 vom 22. Juni 1994,* dodis.ch/66770, *sowie die Zusammenstellung* Schutz diplomatischer und konsularischer Vertretungen, dodis.ch/T1431.

25 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, *AS, 1964, S. 433–455. Vgl. auch die Zusammenstellung,* dodis.ch/T961.

26 *Im Anschluss an die Sitzung des Sicherheitsausschusses wandte sich Bundesrat Cotti am 14. November 1994 mit einem Schreiben an Bundesrat Koller, um seine Sorge über die Sicherheit ausländischer Vertretungen in Bern mitzuteilen. Bundesrat Koller antwortete am 21. November 1994, vgl.* dodis.ch/69583.

Die Akzeptanz eines bundeseigenen Bewachungsdienstes analog Schweden und Österreich wird als hoch beurteilt. Die Frage eines Einsatzes des Festungswachtkorps ist kontrovers.[27]

In einem Aussprachepapier an den Bundesrat sollen der komplexe Fragenkreis ausgeleuchtet und konkrete Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.[28]

7. Die Arbeitsweise der Lenkungsgruppe und ihre Abstimmung auf den Sicherheitsausschuss

Die ersten Erfahrungen in der Lenkungsgruppe sind positiv. Eine bessere Vernetzung unter den Departementen wird spürbar.

Am Modellfall «Sicherheit ausländischer Botschaften in der Schweiz» wird deutlich, dass die Aufbereitung der Geschäfte durch die Lenkungsgruppe noch zielgerichteter erfolgen kann.[29]

8. Verschiedenes

Keine Vorbringen.

---

27 *Der Bundesrat beschloss im Juni 1994 vorübergehend die Schutzbewachung der ausländischen diplomatischen Vertretungen mit Angehörigen des Festungswachtkorps zu verstärken. Der ursprüngliche Antrag des EJPD vom 21. Januar 1994 wurde jedoch aufgrund des Mitberichts des EMD vom 25. Januar 1994 präzisiert, vgl. das BR-Prot. Nr. 1126 vom 22. Juni 1994,* dodis.ch/66770. *Bundesanwältin del Ponte befürwortete den Einsatz des Festungswachtkorps in ihrer Wortmeldung als kurzfristige Lösung, vgl.* dodis.ch/69573. *Peter Grütter beurteilte diese Idee kritisch, vgl.* dodis.ch/69574.

28 *Für das Aussprachepapier des EJPD, des EDA und des EMD vom 14. März 1995 vgl. das BR-Prot. Nr. 517 vom 29. März 1995,* dodis.ch/68813.

29 *Zur Lenkungsgruppe vgl. Anm. 3. Die Sicherheit ausländischer Botschaften in der Schweiz wurde von der Lenkungsgruppe im Juni 1995 erneut behandelt. Die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Justiz des EJPD unterbreiteten der Lenkungsgruppe drei Arbeitspapiere zu diesem Geschäft, vgl.* dodis.ch/69798.

57

dodis.ch/67777

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund an den Bundesrat[1]

VERHANDLUNGEN MIT DER EUROPÄISCHEN UNION
ÜBER DIE PERSONENFREIZÜGIGKEIT

Bern, 6. Dezember 1994

Sie haben sich mit der Mehrheit von National- und Ständerat nach der EWR-Abstimmung entschieden, mit der EU bilaterale Verhandlungen aufzunehmen.[2] Wie Sie wissen, hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund gegen den gewählten Weg bilateraler Verhandlungen grösste Vorbehalte, welche die Delegierten am Kongress vom 3.–5. November 1994 erneut bekräftigt haben.[3] Trotz unserer Forderung nach Aufnahme von Verhandlungen über den EU-Beitritt werden wir die bilateralen Verhandlungen kritisch begleiten, damit ein allfällig erfolgreicher Abschluss auch den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz gerecht wird.

Sie legen in diesen Tagen das Mandat für die Verhandlungen mit der Europäischen Union über die Personenfreizügigkeit fest.[4] Wir erlauben uns, Ihnen bei dieser Gelegenheit den Standpunkt des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes in dieser Sache darzulegen.

Die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit mit den Staaten der EU ist nach wie vor ein wichtiges und vordringliches Ziel. Diese innenpolitisch umstrittene

1 CH-BAR#E7001D#2005/345#469* (3538). *Dieses Schreiben des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB) an den Bundesrat wurde von Vasco Pedrina für das Co-Präsidium des SGB und von Karl Aeschbach als Sekretär des SGB unterzeichnet. Letzterer hatte eine solche Eingabe im Vorstand des SGB angeregt. An seiner Sitzung vom 30. November 1994 genehmigte der Vorstand die Eingabe und am 21. Dezember 1994 nahm er die definitive Version zur Kenntnis, vgl. das Dossier* CH-SOZARCH Ar SGB PE 438 C (1994). *Die hier edierte Kopie wurde am 7. Dezember 1994 vom Generalsekretär des EVD, Claude Corbat, an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) weitergeleitet, mit dem Auftrag einen Antwortentwurf im Namen des Bundesrats auszuarbeiten. Bertrand Clerc von der Abteilung Arbeitsmarkt des BIGA arbeitete unter Einbezug weiterer Mitarbeitenden des BIGA am 16. Dezember 1994 einen Antwortentwurf aus, welcher vom Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet und am 24. Februar 1995 dem SGB zugesendet wurde, vgl. das Faksimile* dodis.ch/67777.

2 *Am 20. Januar 1993 hatte der Bundesrat seine europäische Integrationspolitik definiert. Die Beziehungen zur EU mit bilateralen Verträgen zu regeln war eine der drei Optionen, vgl. das BR-Prot. Nr. 59,* dodis.ch/64227, *sowie die* Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens *vom 24. Februar 1993,* dodis.ch/64684. *Die allgemeine Aussprache über diese Botschaft fand im Ständerat am 16. und 17. März 1993 und im Nationalrat am 26. und 27. April 1993 statt, vgl.* dodis.ch/64791 *bzw.* dodis.ch/64761.

3 *Zum Kongress des SGB vom 3. bis 5. November 1994 in Montreux vgl. das Dossier* CH-SOZARCH Ar SGB G 471/9.

4 *Der Bundesrat verabschiedete das Mandat für die Verhandlungen über die Personenfreizügigkeit am 12. Dezember 1994, vgl. DDS 1994, Dok. 58,* dodis.ch/67689. *Vgl. dazu auch die Zusammenstellung* Bilaterale I: Personenfreizügigkeit (1993–1999), dodis.ch/T2459.

Der Zentralpräsident der Gewerkschaft Bau und Industrie, Vasco Pedrina, am ausserordentlichen GBI-Kongress zur Strukturreform am 25. Juni 1994 in Bern, dodis.ch/70201 (CH-SNM LM-186255.19).

Thematik darf aber nicht ausschliesslich von der Entwicklung der bilateralen Verhandlungen abhängig gemacht werden. Der Reformprozess darf auch nicht aus Angst vor einem allfälligen Referendum blockiert werden.

Der Prozess der Öffnung muss auch aus eigenem, schweizerischem Antrieb schrittweise vorangebracht werden. Die Notwendigkeit der Personenfreizügigkeit ist den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nahe zu bringen und darf nicht als blosses Tauschgeschäft im Rahmen eines bilateralen Verhandlungspaketes erscheinen.

Das Verhandlungsmandat muss aus der Sicht des SGB auf die vollständige Einführung der Personenfreizügigkeit ausgerichtet sein. Der Bundesrat hat sich im Januar 1993, im Rahmen seiner Beschlüsse zur Revitalisierung der Wirtschaft, bereits dafür ausgesprochen, dieses Ziel im Rahmen einer mehrjährigen Übergangsfrist zu verwirklichen.[5] An deren Ende würde die Aufhebung der Kontingentierung und der Ersatz der heutigen Jahresbewilligungen durch mehrjährige Bewilligungen für Bürger der EU- und EFTA-Länder stehen. Weitere wichtige Ziele, auch im Interesse der im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schwei-

5 *Der Bundesrat diskutierte am 13. Januar 1993 das Revitalisierungsprogramm für die Schweizer Wirtschaft, vgl. das BR-Prot. Nr. 13,* dodis.ch/63890, *sowie das Verhandlungsprotokoll der 1. Sitzung des Bundesrats,* dodis.ch/63985. *Nach seiner Sitzung vom 20. Januar 1993 kommunizierte der Bundesrat seine Politik gegenüber Europa, vgl. das BR-Prot. Nr. 59,* dodis.ch/64227.

zer, sind die Koordination der Sozialversicherung und die gegenseitige Anerkennung von Diplomen.[6]

Im Zentrum steht jedoch die Abschaffung des Saisonnierstatuts, das sich als das grösste Hindernis für eine europa-kompatible Ausländerpolitik erweist und dessen Abschaffung auch innenpolitisch keinen weiteren Aufschub mehr erträgt.[7] Wir fordern daher, dass parallel zu den Verhandlungen die Reformen im Ausländerrecht zu verwirklichen sind, die auf der Verordnungsstufe möglich sind. Dies trifft namentlich für eine Ablösung des Saisonnierstatuts durch ein menschenwürdiges und europa-kompatibles Kurzaufenthalterstatut zu. Wir halten deshalb an unserem Begehren fest, dass dieser Schritt mit der Revision der BVO im Jahre 1995 getan werden muss.[8]

Anders als bei einem Beitritt zur EU oder zum EWR ist der Gleichbehandlungsgrundsatz der EU nicht zwingend Gegenstand der kommenden Vereinbarungen.[9] Es ist daher möglich, Regelungen zu treffen, welche die Beibehaltung der heutigen Schutzbestimmungen gemäss Art. 9 der BVO (Respektierung der schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen) absichern. Wir legen grossen Wert darauf, dass diese Schutzbestimmungen auch während allfälligen Übergangsfristen in Kraft bleiben. Dies sollte umso leichter fallen, als uns Vertreter der spanischen Regierung signalisierten, dass sie gegen eine solche Regelung kaum Einwände hätten.[10]

Überdies müssen die Übergangsfristen dazu genutzt werden, die vom SGB geforderten flankierenden Massnahmen zur Verhinderung von Sozialdumping verbindlich zu regeln. Sollte gar eine Kategorie ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorzeitig aus der Regelung gemäss BVO entlassen werden (z. B. ein Teil der Grenzgängerinnen und Grenzgänger), müssen vorgängig die notwendigen Anpassungen im schweizerischen Arbeitsrecht bereitstehen, damit die Liberalisierung nicht zu Lohn- und Sozialdumping führt. Diese Änderungen umfassen insbesondere:

- Änderung der Bestimmungen über den Normalarbeitsvertrag im OR zur Schaffung einer kantonalen Kompetenz, bei konkreten Missbräuchen branchenspezifische kantonale Mindestlöhne zu erlassen;

---

6 *Diese zwei Punkte waren auch Teil des Verhandlungsmandats, das vom Bundesrat verabschiedet wurde, vgl. DDS 1994, Dok. 58,* dodis.ch/67689.

7 *Der Bundesrat hatte in einem Schreiben an den SGB vom Oktober 1994 bestätigt, dass es das erklärte Ziel des Bundesrats sei, das Saisonnierstatut schrittweise abzulösen, vgl.* dodis.ch/69208.

8 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO), *AS, 1986, S. 1791–1815. Vgl. auch das BR-Prot. Nr. 1664 vom 6. Oktober 1986,* dodis.ch/59912. *Die BVO wurde im Jahr 1995 revidiert, wobei die Kurzaufenthaltkategorien nicht vereinheitlicht und das Saisonnierstatut nicht abgeschafft wurden, obschon dies der Bundesrat so in die Vernehmlassung gegeben hatte, vgl. die BR-Prot. Nr. 908 vom 31. Mai 1995,* dodis.ch/69733, *und Nr. 1730 vom 25. Oktober 1995,* dodis.ch/69734.

9 *Zur Frage der Personenfreizügigkeit im Rahmen der EWR-Verhandlungen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1800.

10 *Die spanische Regierung zeigte sich an einer Liberalisierung der schweizerischen Ausländerpolitik interessiert, vgl. die Notiz des Bundesamts für Ausländerfragen (BFA) des EJPD vom 24. September 1993,* dodis.ch/65061, *sowie das Protokoll der Sitzung der Gemischten Kommission Schweiz–Spanien vom 10. bis 12. Januar 1994 in Bern,* dodis.ch/66870.

- Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von GAV (Quoren), Unterstellung der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Stärkung der Kontrollorgane;
- Durchsetzung des Ausführungsprinzips im Submissionswesen (es müssen die ortsüblichen Mindestarbeitsbedingungen eingehalten werden);
- Änderung des Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih[11] (Anwendung der Mindestbestimmungen des OR und eines im Betrieb gültigen GAV, mindestens dessen Lohn- und Arbeitszeitbedingungen).

Nur mit diesen Reformen im Arbeitsrecht wird der Schweizerische Gewerkschaftsbund einer Relativierung oder gar Abschaffung der Schutzbestimmungen von BVO Artikel 9 zustimmen können.

Wir sind daher der Auffassung, dass die Anpassung der erwähnten Gesetze gleichzeitig mit den bilateralen Verhandlungen vorangetrieben werden muss. Das Mandat für die Verhandlungsführer der Schweiz bei der EU muss durch einen Auftrag an die Verwaltung ergänzt werden, der die konkrete Vorbereitung der Anpassungen des schweizerischen Arbeitsrechts umfasst. Nur so kann sichergestellt werden, dass bei einem allfälligen Abschluss und den Veränderungen der BVO dem Parlament gleichzeitig die notwendigen Anpassungen im Arbeitsrecht unterbreitet werden können. Die bis heute geleisteten Vorarbeiten einer informellen Gesprächsgruppe der Sozialpartner mit dem BIGA reichen dazu in keiner Weise aus.[12] Diese hat bisher nur Fragen im Zusammenhang mit der Möglichkeit branchenspezifischer kantonaler Minimallöhne in die Vorphase einer entscheidungsfähigen Grundlage gebracht.

---

11 Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih, *AS, 1991, S. 392–407.*

12 *Das BIGA traf sich bspw. mit dem Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, dem schweizerischen Gewerbeverband, dem SGB, dem Christnationalen Gewerkschaftsbund, dem schweizerischen Kaufmännischen Verband und dem schweizerischen Bauernverband zu Besprechungen zum Thema Sozialdumping, vgl. die Unterlagen zur Besprechung vom 25. Mai 1994,* dodis.ch/69748.

58

dodis.ch/67689

Proposition du DFEP et du DFJP au Conseil fédéral[1]

LIBÉRALISATION RÉCIPROQUE DE LA CIRCULATION DES PERSONNES: NÉGOCIATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (CE) EN VUE DE LA CONCLUSION D'UN ACCORD SECTORIEL

Berne, 8 décembre 1994

1. Le point sur la situation

Après le rejet de l'accord EEE en décembre 1992,[2] le Conseil fédéral a décidé d'approfondir dans un premier temps les relations avec la CE par la voie d'accords sectoriels.[3] En réponse aux demandes d'ouverture de négociations présentées par la Suisse,[4] la Commission européenne a soumis au Conseil des ministres européens, le 4 octobre 1993, une conception générale des futures relations avec la Suisse. La Commission y déclarait entre autres que les négociations sectorielles devraient se dérouler sur la base d'un équilibre global des avantages réciproques. Dans les domaines où un accord sectoriel serait principalement dans l'intérêt de la Suisse, il conviendrait de trouver des compensations dans un autre domaine. Elle proposait en l'occurrence la libre circulation des personnes.[5]

Le 8 mars 1994, le DFEP a présenté au Conseil fédéral une note de discussion, en prévision des négociations sectorielles avec la CE, sur la libéralisation réciproque de la circulation des personnes. Le Conseil fédéral en a pris acte et chargé le DFEP d'approfondir le sujet en préparant la proposition pour le mandat de

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#17314*. *Cette proposition au Conseil fédéral est redigée sous la responsabilité du Chef de la Division du marché du travail de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) du DFEP, le Vice-directeur Dieter Grossen, et signée par les Chefs du DFEP et du DFJP, les Conseiller fédéraux Jean-Pascal Delamuraz et Arnold Koller. Cette proposition a servi de mandat de négociation pour les négociations bilatérales avec l'UE dans le secteur de la libre circulation des personnes. Le Conseil fédéral traite la proposition avec les co-rapports du DFI et de la Chancellerie fédérale du 9 décembre 1994 lors de sa 40ème séance du 12 décembre 1994. Pour le débat au Conseil fédéral, cf. le procès-verbal de discussion,* dodis.ch/67770. *En octobre 1994, le Conseil fédéral est informé en détail sur les négociations bilatérales sectorielles avec l'UE par une note de discussion du DFAE et du DFEP, cf.* dodis.ch/69598. *Le mandat de négociation est une forme abrégée de la note de base d'octobre, qui est aussi en annexe du PVCF Nº 2219, cf. le facsimilé* dodis.ch/67689.

2 *Cf. DDS 1992, doc. 58,* dodis.ch/60622, *ainsi que l'analyse du résultat faite par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP le 9 décembre 1992,* dodis.ch/63044. *Plus largement, cf. la compilation* Votations sur l'Espace économique européen (EEE) (1992), dodis.ch/T2163.

3 *Il s'agit en réalité de plusieurs décisions du Conseil fédéral suite au refus de l'adhésion à l'EEE au début de l'année 1993. Cf. la compilation* Début des négociations bilatérales (1993–1994), dodis.ch/T2239.

4 *Cf. le PVCF Nº 1158 du 14 juin 1993,* dodis.ch/64201.

5 *Cf. DDS 1993, doc. 57,* dodis.ch/65349.

négociation.[6] Le 31 août 1994, sur la base de la note de discussion «Le point sur les négociations sectorielles Suisse–UE» élaboré par le DFEP et le DFAE, il a pris la décision de principe de donner la préférence, dans le domaine de la circulation des personnes, à un mandat de négociation limité.[7] À propos du document de base sur la libéralisation réciproque de la circulation des personnes (annexe 3 de la proposition DFAE/DFEP relative aux Négociations sectorielles Suisse–UE: poursuite des travaux préparatoires du 10 octobre 1994),[8] le Conseil fédéral a constaté, dans sa séance de réflexion du 26 octobre 1994, qu'aucune objection de fond n'avait été formulée et chargé en conséquence le DFJP et le DFEP de préparer un mandat en ce sens.[9]

De son côté, le Conseil «Affaires générales» de l'UE a approuvé, le 31 octobre 1994, cinq mandats de négociations dont notamment celui relatif à la circulation des personnes.[10] À la suite de quoi, et après s'être assuré que les transports feront également partie de la première phase de négociation, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à entamer des négociations sur la circulation des personnes.[11]

Il résulte de ces démarches antécédentes que la circulation des personnes constituera un objet incontournable des négociations sectorielles et que de leur succès dépendra, dans une large mesure, l'aboutissement d'autres accords avec la CE.[12]

2. Proposition de négociations de la CE

La Communauté et ses États membres, en particulier l'Espagne, le Portugal et l'Italie, ont un intérêt majeur à une libre circulation des personnes avec la Suisse.[13] La CE tient beaucoup, pour des considérations de politique sociale et économique, à améliorer le statut juridique des ressortissants des pays de l'UE en Suisse et leur accès au marché du travail. Pour la CE, la circulation des personnes est aussi le domaine de négociation où il s'agira essentiellement de trouver la compensation pour les avantages demandés par la Suisse dans d'autres domaines. Cette négociation est également d'une importance cruciale pour l'équilibre des intérêts entre les États de l'UE.

---

6 *Les mandats de négociation sur les obstacles techniques aux échanges et sur le trafic de perfectionnement des textiles sont soumis au Conseil fédéral le 10 octobre 1994, cf.* dodis.ch/69598, *et adoptés lors de la séance du 26 octobre 1994, cf.* dodis.ch/69600. *Le mandat de négociation sur l'agriculture est adopté le 12 décembre 1994, comme celui sur la libre circulation des personnes, cf. le PVCF N° 2218,* dodis.ch/67688.

7 *Cf. DDS 1994, doc. 39,* dodis.ch/67508.

8 *Cf.* dodis.ch/69598.

9 *Cf. DDS 1994, doc. 50,* dodis.ch/67775.

10 *Cf. la notice du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, du 31 octobre 1994,* dodis.ch/68120. *La Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, mène dès le 11 octobre 1994 différents entretiens avec la Commission européenne à Bruxelles qui laissent entrevoir l'approbation des 5 mandats, cf. la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 18 octobre 1994,* dodis.ch/67805.

11 *Cf. le PVCF N° 2038 du 23 novembre 1994,* dodis.ch/67714.

12 *Cf. aussi la notice du Secrétaire d'État Kellenberger aux Chefs du DFAE et DFEP, les Conseillers fédéraux Flavio Cotti et Jean-Pascal Delamuraz, du 22 juin 1994,* dodis.ch/68434, *ainsi que la compilation* Bilatérales I: Libre circulation des personnes (1993–1999), dodis.ch/T2459.

13 *Sur les intérêts de l'Espagne, du Portugal et de l'Italie en matière de libre circulation des personnes, cf. la compilation* dodis.ch/C2674.

Le 31 octobre 1994, la CE a approuvé son mandat concernant la circulation des personnes. L'objectif assigné à un accord sectoriel est l'application, entre les parties, de la totalité de l'acquis communautaire, c'est-à-dire la libre circulation des travailleurs, le droit d'établissement, la libre prestation de services, la reconnaissance mutuelle des diplômes, la coordination de la sécurité sociale et le droit de résidence pour les étudiants, retraités et autres personnes sans activité lucrative.[14] Corollairement, la liberté de circulation des capitaux devra être garantie dans la mesure qui s'avère nécessaire pour ne pas entraver la libre circulation des personnes. Ceci correspond en tout point à la solution prévue pour l'EEE.

La Commission ne parle pas cependant d'une reprise du droit communautaire par la Suisse mais de l'adoption, par celle-ci, d'une législation équivalente; et il ne qualifie pas cette exigence d'objectif mais de «point de départ» des négociations.[15]

En ce qui concerne le contrôle de l'application de l'accord, la Commission propose d'en confier la responsabilité à un comité mixte. L'accord lui-même devrait comporter des dispositions sur la coopération entre les parties, le suivi et la surveillance de ses dispositions, le règlement des différends ainsi que le traitement des plaintes portant sur son application et l'interprétation des règles.

Concernant l'entrée en vigueur, la Commission se réfère à la déclaration du Conseil annexée aux conclusions selon laquelle celui-ci se réserve la possibilité – en invoquant le principe de l'équilibre global des avantages réciproques – de retenir les actes de ratification jusqu'à l'annonce de leur ratification par la Suisse. Pour ce qui est de la durée de l'accord, le mandat de la CE propose une période initiale de sept ans prolongeable tacitement.

3. Ouverture et objectif des négociations

La CE entend, comme on l'a vu, réaliser la libre circulation des personnes par l'application de la totalité de l'acquis communautaire, soit ni plus ni moins la solution EEE.[16]

Pour que les négociations sectorielles puissent démarrer et aient des chances de succès, il est indispensable que la Suisse soit disposée à négocier dans le domaine de la libre circulation des personnes. Mais la situation de départ est aujourd'hui sensiblement différente de ce qu'elle était au début des négociations EEE.[17] Il ne s'agit plus, aujourd'hui, de réaliser l'ensemble des quatre libertés afin de participer pleinement et entièrement au marché unique. Dans l'optique de la Suisse, l'objectif n'est donc pas la réalisation complète de la libre circulation des personnes; de notre point de vue, est seule concevable, l'ouverture partielle de notre politique des étrangers et du marché du travail. L'ampleur de cette ouverture dépendra d'une part de nos intérêts spécifiques dans ce domaine, d'autre part, de la mesure

14 *Pour la reprise intégrale de l'acquis communautaire, l'Office fédéral des étrangers élabore une notice dès octobre 1993, cf.* dodis.ch/65060.

15 *Cette question est également abordée lors de l'entretien entre le Chef de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles, l'Ambassadeur Alexis Lautenberg, et le Commissaire européen Pádraig Flynn, du 17 janvier 1994,* dodis.ch/67479.

16 *Cf. le compte-rendu de l'OFIAMT sur la réunion préparatoire en matière de libre circulation des personnes avec une délégation portugaise en novembre 1994,* dodis.ch/67786. *Sur les règles de libre circulation des personnes dans l'EEE, cf. la compilation* dodis.ch/C1800.

17 *Pour les perspectives de la politique suisse des étrangers au début des négociations sur l'EEE, cf. le PVCF Nº 567 du 12 mars 1990,* dodis.ch/55645.

dans laquelle cette ouverture est propre à faire avancer les dossiers de négociations prioritaires de la Suisse pour autant que nous réussissions à faire accepter notre position par la CE.

Pour des motifs économiques (réforme/revitalisation du marché du travail),[18] de politique migratoire (mise en œuvre du modèle des trois cercles)[19] et de politique extérieure (négociations sur la circulation des personnes en tant que clé des négociations sectorielles avec la CE), comme aussi pour prévenir la discrimination des Suisses de l'étranger, la Suisse a sans conteste un intérêt propre à engager des négociations sur la circulation des personnes avec la CE. Il en va de même d'une reconnaissance mutuelle des diplômes et d'une coordination – sous une forme restreinte – de la sécurité sociale.[20] Dans ce dernier domaine la réalisation des buts suisses de négociation et l'adaptation du droit suisse y relatif entraîneraient pour la Confédération des surcoûts de 31,5 millions de francs et un besoin de personnel supplémentaire évalué à 160 unités (150 pour la Caisse suisse de compensation et 10 pour l'OFAS et l'OFIAMT) pour les 10 premières années.[21] Pour les cantons, la suppression de certains délais de carence pour les prestations complémentaires, la réorganisation du système des rentes partielles dans le système de prorata ainsi que l'égalité de traitement pour les ressortissants de l'UE en ce qui concerne les allocations de ménage prévues dans la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)[22] apporteraient des coûts supplémentaires de 12,2 millions de francs dans l'ensemble. De plus, certaines dépenses supplémentaires dans les secteurs de l'assurance-maladie, des allocations familiales et des prestations de maternité cantonales ne sont pas chiffrables. D'un point de vue de politique intérieure (peur de la surpopulation étrangère, du dumping social et des salaires), ces négociations seront très délicates.

Les impératifs de politique extérieure plaideraient pour une approche similaire à celle choisie par l'UE. Limiter le mandat de négociation à des améliorations qualitatives de la circulation des personnes comporte un risque: la CE pourrait bien refuser de se prêter à cette démarche et ainsi, au pire, bloquer tout le processus des négociations sectorielles.

D'un point de vue de politique intérieure par contre, une démarche impliquant clairement d'entrée de jeu que l'aboutissement des négociations est la mise en œuvre de l'ensemble de l'acquis communautaire pertinent est pour l'heure «invendable».

---

18 *La revitalisation du marché du travail est une préoccupation majeure après le rejet de l'EEE, cf. la note d'information du Service économique et financier au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, du 11 décembre 1992,* dodis.ch/62142*, ainsi que le PVCF N° 13 du 13 janvier 1993,* dodis.ch/63890*. Cf. aussi DDS 1993, doc. 10,* dodis.ch/64545*.*

19 *Cf. DDS 1993, doc. 48,* dodis.ch/65708*.*

20 *Sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et la coordination de la sécurité sociale, cf. la note de base sur la libre circulation des personnes du DFAE et du DFEP, facsimilé* dodis.ch/67689*, annexe.*

21 *Pour les estimations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la Caisse suisse de compensation concernant les besoins supplémentaires en financement et en personnel, cf. le dossier* CH-BAR#E3340B#2011/112#919* (7128).

22 Loi fédérale fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne *du 20 juin 1952, RO, 1952, pp. 843–850.*

Le Conseil fédéral s'est trouvé ainsi dans le dilemme inéluctable de choisir entre «deux maux». Le risque non négligeable de se heurter à de grandes difficultés sur le *front de la politique extérieure*, à savoir de voir la CE offrir des solutions bien en-deçà de l'EEE également dans les domaines où la Suisse est demanderesse, voire au pire refuser purement et simplement notre offre de négociations par volets; ce qui bloquerait peut-être définitivement la voie des négociations sectorielles. Le risque, avec une forte probabilité, *en politique intérieure*, est de voir un nouveau paquet de mesures concernant la libre circulation des personnes achopper une nouvelle fois à l'obstacle prévisible d'un référendum. Le refus d'un tel accord par le peuple suisse pourrait entraîner la chute d'autres accords où l'intérêt de la Suisse est prédominant.[23]

Le Conseil fédéral est disposé à entamer des négociations dans le domaine de la libre circulation des personnes. Cependant, le 31 août 1994 déjà, il a pris la décision de principe de donner la préférence, dans le domaine de la circulation des personnes, à un *mandat de négociation limité*.[24] Dès lors, il opte pour une ligne de négociations consistant à accepter conventionnellement la reprise par volets, dans le droit suisse, d'éléments équivalents de l'acquis communautaire en matière de libre circulation des personnes, dans le but d'opérer une libéralisation qualitative de la circulation des personnes en ce qui concerne les conditions de séjour et d'emploi.

Il s'agit en l'occurrence de ne pas aller au-delà du degré de libéralisation jugé acceptable d'un point de vue de politique intérieure. *Les principes de la priorité des travailleurs indigènes et le contingentement ainsi que la disposition destinée à prévenir le dumping social et des salaires* seront en conséquence maintenus pour l'entrée sur le marché suisse du travail. Si l'un ou plusieurs de ces principes de base devaient devenir un objet de négociation, le Conseil fédéral devrait alors se prononcer à nouveau et de façon spécifique. L'objet des négociations sera divisé en volets qui pourront être regroupés selon des critères d'opportunité, notamment lorsque ce regroupement sera susceptible de faire avancer d'autres dossiers de négociation prioritaires de la Suisse.

Entrent en ligne de compte les volets suivants (en référence à l'acquis EEE):

– Libéralisation du statut de saisonnier et de frontalier, admission de personnes sans activité lucrative (étudiants, retraités et autres), libéralisation de la Lex Friedrich avec maintien de son noyau dur,[25] réalisation de la coordination dans le domaine de la sécurité sociale et de la reconnaissance mutuelle des diplômes;

– Autres libéralisations pour toutes les catégories de travailleurs (p. ex. ce qui concerne la durée de l'autorisation, la mobilité géographique et professionnelle, etc.).

– Libéralisations pour les indépendants.

– Amélioration des conditions d'admission pour les travailleurs détachés (avec ou sans extension des négociations au domaine de la libre prestation de services).

---

23 *Sur les réactions de politique intérieure aux négociations sur la libre circulation des personnes, cf. DDS 1994, doc. 57,* dodis.ch/67777.

24 *Cf. DDS 1994, doc. 39,* dodis.ch/67508.

25 *Cf. les compilations* Statut des saisonniers *et* Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, dodis.ch/T2667 *et* dodis.ch/T2028.

La délégation suisse est dès lors *habilitée*, en maintenant les principes du «contingentement», de «la priorité du travailleur indigène» et des «mêmes conditions de travail et de salaire», ainsi qu'en égard au principe de la réciprocité, et d'entente avec le Comité interdépartemental:[26]

– négocier un accord sectoriel dans le domaine de la libre circulation des personnes, qui consacre, pour la Suisse aussi, un résultat équilibré en lui-même et, le cas échéant, avec les autres négociations sectorielles.

– accepter le principe de la non-discrimination des salariés et des indépendants dans l'exercice d'une activité économique ainsi que le droit de résidence pour les personnes sans activité lucrative, et cela tant pour les ressortissants des États de l'Union européenne et les membres de leur famille.

– convenir de meilleures conditions d'admission pour les prestataires de services (travailleurs détachés et indépendants);

– négocier la coordination dans le domaine de la sécurité sociale sur la base de l'acquis communautaire;

– convenir de la reconnaissance mutuelle de diplômes et qualifications professionnelles sur la base de l'acquis communautaire;

– négocier une libéralisation de l'acquisition d'immeubles et de la circulation des capitaux qui lui est liée (sans le noyau dur de la Lex Friedrich, c'est-à-dire l'interdiction des achats à seule fin de placement et de commerce de biens immobiliers ainsi que de l'autorisation obligatoire pour l'achat d'appartements de vacances);

– négocier si nécessaire des périodes transitoires (en particulier aussi pour des libéralisations dans l'acquisition d'immeubles en regard de l'actuel traitement de la Lex Friedrich aux chambres fédérales)[27] permettant d'échelonner dans le temps les ajustements qualitatifs à l'acquis communautaire;

– convenir de la création d'une commission mixte chargée de la surveillance de l'application de l'accord ainsi que du traitement des différends et des plaintes;

– de convenir d'une durée limitée, prolongeable tacitement d'application de l'accord.

Les négociations sur une libéralisation de la circulation des personnes seront également l'occasion de soulever la question du développement de la *collaboration intergouvernementale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* (3e pilier de Maastricht et Convention de Schengen),[28] sans pour autant qu'un lien soit établi entre les deux dossiers. La suppression des contrôles aux frontières n'entrera pas dans le débat.

En acceptant partiellement seulement les objectifs de négociation de la CE dans la circulation des personnes, la Suisse s'expose à voir poser, dès le début des négociations, *la question fondamentale* de savoir si elle maintient à long terme la

---

26 *Le Comité interdépartemental sur l'intégration européenne se réunit le 19 décembre 1994 pour coordonner les négociations sectorielles avec l'UE, cf.* dodis.ch/68630.

27 *En 1994, les Chambres fédérales traitent d'une révision de la* Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, *cf. Bull. of. CN, 1994, III, pp. 1491–1534; pp. 1640–1644 et p. 1966, ainsi que Bull. of. CE, 1994, II, pp. 525–544; III, pp. 952–956 et p. 1074.*

28 *Sur la coopération de la Suisse avec l'UE dans les domaines de la politique intérieure et de la justice, cf. les compte-rendus des rencontres du Chef du DFJP, le Conseiller fédéral Arnold Koller, avec la Troïka du Conseil Justice et Affaires intérieures de l'UE du 21 juin 1994 et du 1er décembre 1994,* dodis.ch/67215 *et* dodis.ch/65775. *Cf. aussi la compilation* Accords de Schengen et Dublin, dodis.ch/T1879.

stratégie de l'adhésion à l'UE[29] et accepte partant l'objectif de la pleine libéralisation dans le domaine de la circulation des personnes. La délégation est habilitée à donner la réponse suivante: À ce stade, la question de la mise en œuvre de l'objectif stratégique du Conseil fédéral d'adhérer à l'Union européenne ne se pose pas. La Suisse se rend toutefois compte que la réalisation de ce but stratégique impliquera la réalisation intégrale de la liberté de circulation des personnes.

4. Comparaison avec les résultats obtenus dans l'EEE

La solution EEE préconisait la reprise intégrale du principe de l'acquis communautaire en matière de libre circulation des personnes, à savoir la réalisation du traitement national pour un ressortissant d'un État de l'EEE séjournant sur le territoire d'un autre État de l'EEE. Cette même solution a été reprise par l'UE dans son mandat de négociation.

Pour la Suisse, la négociation bilatérale sectorielle, qui s'engage aujourd'hui, doit permettre le maintien du permis de travail au travers des contrôles à l'entrée, soit le contrôle quantitatif (contingentement), le contrôle des conditions de travail et de salaire (art. 9 OLE) et la priorité du travailleur indigène (art. 7 OLE);[30] ces trois principes ne sont cependant pas compatibles avec le droit communautaire.

Il convient toutefois de relever que dans la pratique ces contrôles n'empêchent pas une certaine libéralisation, toutefois, selon la terminologie en vigueur dans l'UE, cela représente une discrimination, fondée sur la nationalité.

5. Information et consultation

5.1 Information du public

L'information du public se fera selon les lignes de conduites présentées dans la stratégie générale du Conseil fédéral du 2 février 1994[31] et selon les précisions données dans la décision du Conseil fédéral sur les directives d'information.[32]

5.2 Consultation des commissions parlementaires

Les lignes directrices du mandat de négociation seront soumises en vertu de l'art. 47bis a LREC[33] aux commissions parlementaires pour consultation.[34]

---

29 *Cf. la compilation* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993), dodis.ch/T1955.

30 *Cf. l'*Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)*, RO, 1986, pp. 1791–1816. Pour les modifications des art. 7 et 9, cf. RO, 1987, pp. 1334–1339, RO 1989, pp. 2234–2239, et RO 1993, pp. 1460–1461. Un groupe de travail de l'OFIAMT est mis en place pour contrôler un éventuel dumping social dans le cadre de la libre circulation des personnes, cf. le dossier* CH-BAR#E7170B#2010/25#76* (101.31).

31 *La stratégie globale pour les négociations avec l'UE est en fait discutée par le Conseil fédéral dès le 12 janvier 1994, cf. DDS 1994, doc. 2,* dodis.ch/66191.

32 *Cf. le PVCF N° 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072*, en particulier, sur l'information du public, les annexes 6, 7 et 8.*

33 *L'article 47bis a de la* Loi sur les rapports entre les conseils *du 4 octobre 1991 détermine la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, cf. RO, 1992, p. 2347. Cf. à ce sujet aussi DDS 1992, doc. 3,* dodis.ch/62407.

34 *Le groupe de travail Europe de la Commision de la politique extérieure du Conseil national discute le 6 décembre 1994 les lignes directrices du mandat de négociation sur la circulation libre des personnes, cf. le dossier* CH-BAR#E1050.37#2000/82#42* (3).

À cette fin, le document de base du 10 octobre 1994 sur la libéralisation réciproque de la circulation des personnes (annexe 3 de la proposition DFAE/DFEP relative aux négociations sectorielles Suisse–UE: poursuite des travaux préparatoires du 10 octobre 1994)[35] sera distribué aux commissions parlementaires. Pour les besoins de cette consultation, quelques adaptations ont été apportées aux chapitres 6 «Stratégie de négociation» et 7 «Objet de négociation».[36]

5.3 Information des partenaires sociaux

Conformément à la stratégie générale adoptée par le Conseil fédéral le 2 février 1994, le Directeur de l'OFAEE informera et consultera la délégation économique permanente,[37] la commission consultative de politique économique extérieure et la commission des experts douaniers.[38]

La direction des négociations informera de surcroît les partenaires sociaux et les autres milieux intéressés.

5.4 Cantons

La conclusion d'un accord sectoriel sur la circulation des personnes aura des répercussions importantes pour les cantons, tant sur le plan législatif qu'au niveau de sa mise en œuvre. Par ailleurs, dans un domaine aussi sensible politiquement, le soutien des cantons est indispensable à l'acceptation du projet par le peuple. Bien que l'article 21 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, qui devait consacrer la participation des cantons à la politique d'intégration européenne de la Confédération, ait été rejeté le 6 décembre 1992, en même temps que l'arrêté d'approbation du Traité sur l'EEE, le Conseil fédéral a toujours manifesté son intention d'agir conformément à l'esprit de cette disposition. Les cantons devront donc être associés à la négociation lorsque celle-ci portera sur des domaines qui les concernent.[39]

---

35 *Cf.* dodis.ch/69598.

36 *Dans son co-rapport du 9 décembre 1994, la Chancellerie fédérale se montre critique envers une trop grande diffusion de documents confidentiels, cf. le facsimilé* dodis.ch/67689. *Les membres de la Commission de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États reçoivent le 2 février 1995 un résumé des objectifs dans les différents domaines sectoriels de négociation, cf. le dossier* CH-BAR#E1050.37#2000/82#45* (3).

37 *Le 4 novembre 1994, la délégation économique permanente décide de créer un groupe de liaison chargé d'accompagner les négociations avec l'UE, cf. le dossier* CH-BAR#E7113B#2002/221#47* (700.131.8).

38 *Le 20 juin 1994, le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, informe confidentiellement la Commission consultative de politique économique extérieure, ainsi que la Commission d'experts douaniers, qu'il préside toutes les deux, sur l'état du processus d'intégration, cf. le dossier* CH-BAR#E7113B#2002/221#48* (700.131.91). *Pour plus de documents d'information, cf. le dossier* CH-BAR#E7001D#2009/55#535* (3072).

39 *Cf. à ce propos le procès-verbal de la 39ème réunion du groupe de contact Confédération–cantons du 29 décembre 1994,* dodis.ch/70063. *Dans le* Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, *le Conseil fédéral déclare:* «La Confédération veille aux compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts lors de la mise en oeuvre et du développement de l'Accord EEE, de même que dans les question relatives à l'intégration européenne. Elle informe les cantons à temps et de manière complète, les consulte et les associe à la préparation des décisions.» *Cf.* dodis.ch/63069, *p. 606.*

Comme cela avait déjà été le cas lors de la préparation de l'EEE, les gouvernements cantonaux seront régulièrement informés, au sein du Groupe de contact Confédération–cantons, de l'évolution des négociations. De plus, trois conférences de directeurs cantonaux spécialisées ont été associées à la préparation de ce mandat de négociation: la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police.[40] À l'avenir la Conférence des chefs des Départements cantonaux de l'économie publique sera également incluse dans le processus. Au besoin, des représentants de ces conférences pourraient être appelés à participer aux négociations, au niveau des experts, dans les domaines qui sont de compétence cantonale, notamment pour ce qui est de la reconnaissance des diplômes. Enfin, les cantons joueront un rôle particulièrement utile en participant au groupe d'accompagnement interne dont la mission principale sera d'informer les milieux intéressés et la population sur la substance de l'accord.[41]

La coordination de la participation aux négociations sera assurée par le Chargé cantonal des questions d'intégration européenne au Bureau de l'intégration.

6. Organisation des négociations

6.1 Conduite des négociations

Conformément à la stratégie générale des négociations bilatérales adoptée par le Conseil fédéral le 2 février 1994, la direction de la délégation est confiée à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) avec la participation de l'Office fédéral des étrangers (OFE). La co-responsabilité de la conduite des négociations est assumée par le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP. La coordination entre cette négociation et les autres négociations sectorielles est assurée par le Comité interdépartemental chargé de la coordination des négociations sectorielles. Le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP est chargé de la conduite opérationnelle des décisions de coordination. Comme l'objet de négociation couvre un grand nombre de domaines et que ses différents aspects touchent les domaines de responsabilité de nombreux offices fédéraux et partiellement des cantons, des représentants de ces offices et des cantons devront forcément être intégrés à la délégation.

Afin d'assurer à la délégation le meilleur soutien possible en politique intérieure, le chef de la délégation et le chef du Bureau de l'intégration responsable de la coordination pourront consulter au besoin trois groupes de travail:

– le groupe de travail interdépartemental «Circulation des personnes»

– le groupe de travail «Circulation des personnes» composé de représentants de l'administration fédérale, des organisations patronales et ouvrières ainsi que des autorités cantonales du marché du travail et de police des étrangers

40 *La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police et la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse ont participé au groupe de travail* Freier Personenverkehr, *cf. le procès-verbal de la séance du groupe de travail du 2 mai 1994,* dodis.ch/68955, *et le dossier* CH-BAR#E7113B#2002/221#720* (733.0).

41 *Sur la participation des cantons à la politique étrangère, cf. aussi DDS 1994, doc. 9,* dodis.ch/67746.

– le groupe de travail «Dumping social» composé de représentants de l'administration fédérale et des syndicats patronaux et ouvriers.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 2 février 1994, le chef de la délégation et le chef du Bureau de l'intégration sont habilités à procéder ensemble, d'entente avec le président du Comité interdépartemental, au paraphe d'un accord sectoriel dans ce domaine.

6.2 Délégation suisse

La délégation sera aussi restreinte que possible. Le chef de la délégation décide de cas en cas de la taille de la délégation. Nous proposons la composition suivante:

– Monsieur Dieter Grossen, vice-directeur, OFIAMT, chef de la délégation

– Monsieur l'Ambassadeur Bruno Spinner, chef du Bureau de l'intégration, co-responsable de la conduite des négociations

– Monsieur Peter Huber, directeur suppléant, OFE, suppléant du chef de la délégation

– Monsieur Peter Gasser, adjoint scientifique à l'OFIAMT, suppléant de M. Dieter Grossen

– Monsieur Albrecht Dieffenbacher, chef de section, OFE, suppléant de M. Peter Huber

– Monsieur Nicolas Lang, collaborateur diplomatique, Bureau de l'intégration, suppléant de M. Bruno Spinner

– un(e) représentant(e) de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles[42]

Plus, pour le domaine de la sécurité sociale:

– Madame Verena Brombacher, vice-directrice, Office fédéral des assurances sociales, suppléante du chef de la délégation

Plus, pour le domaine de la reconnaissance des diplômes:

– Monsieur Rudolf Natsch, vice-directeur, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, suppléant du chef de la délégation[43]

Le chef de la délégation est autorisé, le cas échéant, à requérir les services de représentant(e)s d'autres offices concernés ou de représentant(e)s des cantons dans la mesure où ceux-ci sont concernés.

6.3 Financement des négociations

Selon la stratégie d'ensemble pour les négociations sectorielles Suisse–CE du 7 janvier 1994,[44] les offices assumant la responsabilité des négociations sont tenus d'en assurer le financement; nous demandons en conséquence que soit inscrit au budget 95 de l'OFIAMT, responsable du dossier circulation des personnes, un montant supplémentaire de fr. 90 000.– à la rubrique 705.3104.080 (dédomma-

---

42 *Lors de la première réunion du groupe de négociation sur le transport de voyageurs, le 19 janvier 1995 à Bruxelles, Bénédict de Cerjat de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles participe à la délégation suisse, cf.* dodis.ch/70031.

43 *La Cheffe de la Section Institutions nationales de recherche de l'Office fédéral de l'éducation et de la science du DFI, Danielle Müller-Kipfer, est aussi nommée membre de la délégation pour le domaine de la reconnaissance des diplômes, cf. le facsimilé* dodis.ch/67689.

44 *Cf. la proposition du DFAE et du DFEP au Conseil fédéral du 7 janvier 1994 dans le PVCF Nº 157 du 2 février 1994,* dodis.ch/65072.

gements), couvrant les frais de l'ensemble des membres de la délégation, qui ont qualité de fonctionnaires fédéraux.

7. Consultation des offices

Eu égard au caractère confidentiel du mandat, les offices concernés ont été consultés oralement sur les principes du présent projet de mandat.

8.

Nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.[45]

45 *La proposition est approuvée par le Conseil fédéral sous réserve de la consultation des commissions parlementaires. En même temps, le Conseil fédéral désigne la délégation pour les négociations, prend connaissance d'une remarque du DFI qui rappelle que l'adhésion à l'UE est l'objectif à long terme de la politique d'intégration de la Suisse, et règle l'information du public conformément au co-rapport de la Chancellerie fédérale, cf. le PVCF N° 2219 du 12 décembre 1994,* dodis.ch/67689.

59

dodis.ch/67456

Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti[1]

KSZE: GIPFELTREFFEN DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS IN BUDAPEST 5./6.12.1994[2]

Bern, 9. Dezember 1994

Von diesem nach dem Ende des Kalten Krieges zum dritten Mal stattgefundenen KSZE-Treffen der 52 Staats- und Regierungschefs[3] konnte nicht erwartet werden, dass es die zunehmend auseinanderstrebenden sicherheitspolitischen In-

1 CH-BAR#E4801.2#2004/5#338* (5). *Diese vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnete Informationsnotiz an den Bundesrat wurde höchstwahrscheinlich vom Leiter der schweizerischen Delegation an der KSZE in Wien, Botschafter Benedikt von Tscharner, verfasst. Sie wurde den Mitgliedern des Bundesrats für dessen Sitzung vom 12. Dezember 1994 vorgelegt. Das hier edierte Exemplar stammt aus den Handakten des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller.*

2 *Vom 10. Oktober bis zum 2. Dezember 1994 fand in Budapest die KSZE-Überprüfungskonferenz statt, die das Gipfeltreffen vorbereitete. Die schweizerische Delegation wurde von Botschafter von Tscharner geleitet. Vgl. dazu auch die Schreiben Botschafter von Tscharners an den Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, vom 20. Oktober 1994,* dodis.ch/68191, *sowie an Bundesrat Cotti vom 21. Oktober 1994,* dodis.ch/68196. *Für den ausführlichen Schlussbericht der Delegation vom Dezember 1994 vgl.* dodis.ch/66396. *Zu den prozeduralen Aspekten der Budapester Konferenz vgl. die Notiz von Botschafter von Tscharner an Bundesrat Cotti vom 12. Dezember 1994,* dodis.ch/68195.

3 *Für das KSZE-Gipfeltreffen in Paris vom 19. bis 21. November 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 50,* dodis.ch/54685; *für dasjenige in Helsinki vom 9. und 10. Juli 1992 vgl. DDS 1992, Dok. 27,* dodis.ch/61951.

teressen der verschiedenen Akteure unter einen Hut bringen konnte – es hat sie vielmehr offen an den Tag gelegt.

Präsident Jelzin hat klargemacht, dass europäische Sicherheitspolitik ohne tatsächliche Mitbestimmung Russlands nicht gemacht werden kann. Dies betrifft die Frage der NATO-Osterweiterung und die Politik in Ex-Jugoslawien ebenso wie die Rolle der KSZE in den Konflikten im Kaukasus und in Zentralasien.

Zur *NATO-Osterweiterung* hat Präsident Jelzin mit klaren Worten die russischen Vorbehalte angekündigt. Es ist unter diesen Umständen fraglich, ob die NATO – trotz gegenteiliger Beteuerung Präsident Clintons (zur NATO-Osterweiterung hätte kein Staat ein Vetorecht) – die in Aussicht gestellte Erweiterung schaffen wird.

Was *Bosnien* betrifft, hat die russische Delegation ihr Veto gegen die Verabschiedung einer Erklärung zu Bihac eingelegt, weil ihr das Wort von den serbischen Aggressoren nicht passte.[4]

Ein Grundsatzdokument über das *Verhältnis der KSZE zum russischen Peacekeeping* im «Nahen Ausland», über welches schon seit einem Jahr verhandelt wird, fand keinen Konsens. Ein Satz zu unserer Haltung – Peacekeeping kann von einem Staat oder von mehreren Staaten übernommen werden: Zentral ist das klare und gründliche Monitoring der OSZE.[5] Fortschritte konnten jedoch bei den Konfliktlösungsbemühungen in *Nagorno-Karabach* erzielt werden. Russland ist die Kopräsidentschaft in der für die KSZE handelnde Minsker Gruppe übertragen worden: Der Gipfel hat die Entsendung einer multinationalen KSZE-Peacekeeping-Einheit grundsätzlich beschlossen.[6]

Und die KSZE? Angesichts dieser divergierenden Interessen wird ihre wichtigste Aufgabe in der Zukunft darin bestehen müssen, Russland die Angst vor der Isolierung zu nehmen. Damit wird sie nur Erfolg haben, wenn es ihr gelingt, Moskau eine europäische Heimstatt, nicht aber eine verbriefte Sonderrolle zu gewähren.

Die Beschlüsse, welche am Gipfel verabschiedet wurden, sind in diesem Lichte zu sehen:

– Die Staats- und Regierungschefs haben die Bedeutung und die Rolle der KSZE für die *gesamteuropäische* Sicherheitskooperation unterstrichen und sie haben sich verpflichtet, diese Kooperation zu vertiefen. Zu diesem Zweck sind die

---

4 *In seiner Antwort auf die Frage 94.5278* Scheitern des KSZE-Gipfels von Budapest *von Nationalrat Maximilian Reimann äusserte der Bundesrat am 12. Dezember 1994 explizit sein Bedauern,* «dass sich die Teilnehmerstaaten nicht auf eine Erklärung zur Lage in Bosnien-Herzegowina einigen konnten», *vgl. Amt. Bull. NR, 1994, IV, S. 2233 f., sowie das Verhandlungsprotokoll der 40. Sitzung des Bundesrats,* dodis.ch/67770, *S. 3.*

5 *Für die schweizerische Haltung zu verschiedenen von anderen Staaten unterbreiteten Vorschlägen vgl. die Notiz des Chefs des KSZE-Diensts des EDA, Raimund Kunz, vom 7. September 1994,* dodis.ch/69692. *Zum russischen Peacekeeping im* «nahen Ausland» *vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2468.

6 *Zu einer möglichen schweizerischen Beteiligung an Peacekeeping-Operationen in Bergkarabach vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2675. *Die Schweiz wurde in Budapest als künftiges Troika-Mitglied in die Minsker Gruppe der KSZE aufgenommen, die zwischen Armenien und Aserbaidschan vermittelte, vgl.* dodis.ch/68858. *Am Rande des Gipfels kam es zu einer kurzen Unterredung des armenischen Präsidenten Lewon Ter-Petrosjan mit Bundespräsident Stich bezüglich der Disponibilität der Schweiz für die Beherbergung von Gesprächen unter den Konfliktparteien, vgl.* dodis.ch/65309. *Es folgte am 9. Dezember 1994 ein Gespräch Bundespräsident Stichs mit dem armenischen Aussenminister Wahan Papasjan in Bern, vgl.* dodis.ch/67555.

Strukturen durch Erteilung von z. T. neuen, politisch ausgeprägteren Mandaten gestärkt worden. Die KSZE ist ausserdem in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umgetauft worden. Diese Namensänderung hat keine Auswirkungen auf den politischen Charakter ihrer Verpflichtungen.

– Der Gipfel hat weiter einem russischen Vorschlag folgend den Auftrag erteilt, die Form der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit einer eingehenden Prüfung zu unterziehen, ein neues «Modell gemeinsamer und umfassender Sicherheit für das 21. Jahrhundert» auszuarbeiten und dieses dem nächsten Gipfel zu unterbreiten.

– Die Schwerpunktsetzung im operationellen Bereich auf Konfliktverhütung wurde bestätigt. Nicht angenommen werden konnte der deutsch/holländische Vorschlag, welcher der KSZE eine Erstzuständigkeit für Konflikte in ihrem Gebiet zusprechen wollte. Wären in einem Konflikt Sanktionsmassnahmen notwendig gewesen, hätte die KSZE gemäss diesem Vorschlag den Fall mit entsprechenden Empfehlungen, allenfalls ohne die Zustimmung der Konfliktparteien, an den Sicherheitsrat weiterleiten können. Zu diesem letzten Punkt verweigerte Armenien seine Zustimmung.

– Der Beschluss über die menschliche Dimension unterstreicht deren Bedeutung für Sicherheit und Stabilität. Fragen der Durchsetzung der Menschenrechte sollen regelmässig im Ständigen Ausschuss zur Diskussion gebracht werden.

– Im militärischen Bereich sind konkrete Erfolge erzielt worden. Dazu gehören die Verabschiedung eines Verhaltenskodexes, die Genehmigung von Grundsätzen zur Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen und die Annahme eines Mandates zur Schaffung eines neuen Rahmens für Rüstungskontrollverhandlungen.

Die von Bundespräsident Stich geleitete *Schweizer Delegation*[7] hat für diesen Gipfel in folgenden Bereichen Schwerpunkte gesetzt: Sie hat sich für eine bessere Arbeitsteilung zwischen KSZE und der UNO sowie für die möglichst enge Zusammenarbeit der KSZE mit dem Europarat und dem IKRK eingesetzt. Die Rolle der KSZE für die gesamteuropäische Sicherheitspolitik kann wesentlich gestärkt werden, wenn ein konzentrierter politischer Dialog geführt wird. Wir befürworteten deshalb die Durchführung von pro Jahr zwei bis drei kurzen Sessionen des Ausschusses der Hohen Beamten auf der Ebene der politischen Direktoren. Wir haben uns mit eigenen Vorschlägen dafür eingesetzt, dass Situationen, in denen Menschenrechte und KSZE-Prinzipien verletzt werden, regelmässig im Ständigen Ausschuss zur Debatte stehen und dass solche Situationen vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte abgeklärt werden können.[8] Schliesslich sind für uns die Ergebnisse im militärischen Bereich wichtig. Unsere besonderen Interessen sind darin respektiert.[9]

---

7 *Die schweizerische Delegation umfasste neben Bundespräsident Stich Bundesrat Cotti, Botschafter von Tscharner, den Chef der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafter Robert Mayor, den Delegierten für Rüstungskontrolle und Abrüstung, Brigadier Josef Schärli, sowie KSZE-Dienstchef Kunz. Vgl. das BR-Prot. Nr. 2055 vom 28. November 1994,* dodis.ch/67715.

8 *Für den Vorschlag der schweizerischen Delegation vom 15. November 1994 vgl.* dodis.ch/66396, *Beilage 4. Vgl. dazu auch die Erklärung der schweizerischen Delegation vom 18. Oktober 1994,* dodis.ch/68629.

9 *Für die Schwerpunkte der schweizerischen Delegation vgl. das Schreiben von Botschafter von Tscharner an Bundesrat Cotti vom 27. September 1994,* dodis.ch/68192, *sowie den Schlussbericht der Delegation vom Dezember 1994,* dodis.ch/66396.

Das verabschiedete Gipfeldokument «Auf dem Weg zu einer echten Partnerschaft in der neuen Ära»[10] gibt der zukünftigen OSZE viele Impulse. Es wird ihre Herausforderung sein, die beschworene Sicherheitspartnerschaft in Europa mit Inhalt zu füllen. Die Schweiz, welche zum Troika-Mitglied ernannt wurde und 1996 Ungarn als Vorsitzland ablösen wird, wird an der Verwirklichung dieser Aufgabe an prominenter Stelle mithelfen können.[11]

10 *Vgl.* dodis.ch/69689. *Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 1415 vom 13. September 1995,* dodis.ch/69510.

11 *Zur schweizerischen Kandidatur für den KSZE-Vorsitz 1996 vgl. DDS 1994, Dok. 26,* dodis.ch/62509, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2233. *Mit der Wahl am Gipfeltreffen vom Budapest wurde die Schweiz Mitglied der Troika, die aus dem amtierenden, vorherigen und nachfolgenden Vorsitzenden der OSZE bestand.*

60

dodis.ch/67955 *Extrait*

Séance de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 24 novembre 1994[1]

VOYAGES MIXTES DU CHEF DU DFEP AU VIETNAM, AU CHILI, EN ARGENTINE ET EN INDONÉSIE

Confidentiel Berne, 16 décembre 1994

2.1. Informations par le Chef du DFEP

Président: Nous avons reçu une importante documentation qui est d'ores et déjà une manière de nous informer au sujet des résultats de ces délégations économiques dans des régions du monde qui se révèlent chaque jour plus dynamiques, des pays où les taux de croissance sont en progression spectaculaire.[2] Nous savons bien que la présence de la Suisse dans la compétition internationale pour ces mar-

1 CH-BAR#E1050.38#2000/83#27* (3). *La séance s'est tenue de 15h00 à 19h30 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par Michel Flückiger, sont présents comme invités le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Nicolas Imboden, Denis Feldmeyer de la Division politique II du DFAE ainsi que le Président du Vorort Andres Leuenberger et son prédécesseur Pierre Borgeaud, Président du Conseil d'administration de Sulzer. Le procès-verbal particulier 1 de la séance est pris sous la responsabilité de la Secrétaire de la Commission Brigitte Pitteloud. Pour l'intégralité du procès-verbal de la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil des États des 24 et 25 novembre 1994, cf.* dodis.ch/67539.

2 *Les membres de la Commission de politique extérieure reçoivent en documentation pour ce point de l'ordre du jour une revue de presse et le communiqué de presse relatif aux visites menées par le Conseiller fédéral Delamuraz au Vietnam (2 au 8 juillet), au Chili et en Argentine (28 juillet au 3 août) et en Indonésie (7 au 11 octobre), cf. le dossier* CH-BAR#E1050.38#2000/83#27* (3).

chés en forte expansion est primordiale.[3] Les visites des délégations économiques ont été des succès, elles ont permis de signer des accords ponctuels. Nous avons applaudi aux prémices d'une dynamique renforcée de la Suisse dans ces pays.

M. *Delamuraz*, conseiller fédéral: Je suis reconnaissant à votre commission d'avoir voulu ce contact direct qui vous permet de connaître une autre face de notre diplomatie: une face particulièrement active qui consiste non pas à faire des voyages de voyageurs de commerce désireux d'écouler tel ou tel produit ou de négocier tel ou tel contrat particulier, mais de réussir des promotions suisses dans les domaines essentiels de l'économie d'exportation sur des marchés qui sont appelés à un grand développement par le dynamisme de ceux qui s'en occupent et par les résultats déjà consacrés de leur économie.

Lorsque j'ai eu l'honneur de reprendre ce Département, nous étions dans un monde plus tranquille mais où la compétition internationale était déjà vive. Cette vivacité n'a fait qu'augmenter.[4] Il se trouve que de surcroît à la dynamique d'un certain nombre de pays – notamment dans le sud-est asiatique – a correspondu une période de ralentissement puis de stagnation des pays d'Europe occidentale, des États-Unis et partiellement du Japon. Par conséquent, pour que l'économie suisse puisse continuer de pourvoir en emplois et en activités l'économie nationale suisse, il convenait de multiplier les efforts pour lui permettre l'écoulement des produits et des services qu'elle créait sur des marchés particulièrement dynamiques et réceptifs.[5] Beaucoup de ces marchés ne sont pas encore totalement équipés d'accords économiques entre nos deux pays, et il y a lieu de compléter cet équipement pour parfaire ces accords ou, là où ils existent, de les confirmer d'une manière officielle et gouvernementale de notre côté. Il convient également de ne pas perdre une minute pour que l'on s'engouffre dans les ouvertures encore possibles de ces marchés avec les représentants de l'économie privée qui peuvent y investir, qui peuvent y espérer l'intensification de leurs exportations mais aussi des importations que nous faisons à partir de ces pays.

C'est sous cet éclairage que nous avons compris qu'il y avait lieu de renouveler complètement notre diplomatie et qu'il fallait ajouter à nos méthodes traditionnelles ce que nous avons appelé des voyages mixtes, conduits au niveau du gouvernement, pour permettre l'ouverture d'un certain nombre de portes, pour permettre aux agents de l'économie suisse de connaître les lieux, les lois, les responsables politiques, et pour ensuite faciliter la tâche de la coopération économique, vitale pour les intérêts d'un pays comme le nôtre qui gagne un franc sur deux de son commerce extérieur.[6] C'est dans cet esprit et dans cette conception que nous avons introduit ces voyages mixtes. Ils nous ont permis d'atteindre 18 pays au niveau gouvernemental et présidentiel le plus élevé, ils nous ont permis

---

3 *Cf. par exemple le tableau statistique dressé par le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Pierre-Louis Girard, d'août 1992,* dodis.ch/61880.

4 *Cf. le discours du Conseiller fédéral Delamuraz lors de la Conférence des Ambassadeurs 1992,* dodis.ch/55896.

5 *Cf. également le discours du Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, lors de la Conférence des Ambassadeurs 1994,* dodis.ch/67192.

6 *Pour la réflexion sur le déroulement des voyages mixtes, cf. la notice de l'OFAEE du 11 décembre 1992,* dodis.ch/63490, *ainsi que la lettre du Vorort du 5 février 1993,* dodis.ch/68433.

Le Président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Jacques de Larosière (à gauche), et le Chef du DFEP, Jean-Pascal Delamuraz, après la signature, le 22 septembre 1994, d'un accord de coopération, dodis.ch/70202 (CH-SNM LM-179997.8). *Cf. aussi* dodis.ch/67535.

de pénétrer dans les lieux où se fabriquent les décisions publiques, et ils nous ont permis les dialogues directs avec les messieurs de l'économie.

Comment cela se passe-t-il pratiquement? Avec M. Borgeaud et M. Leuenberger, nous essayons de faire un programme annuel en voyant où sont nos intérêts, de leur côté et du nôtre, pour pousser ces investigations. Je communique au Conseil fédéral les idées de voyages. On prépare ces voyages d'une manière absolument minutieuse, ici à Berne, avec le BAWI qui est en contact intense avec les milieux publics des pays que nous allons rencontrer via nos ambassadeurs. De son côté, le Président du Vorort propose une délégation qu'on pourrait mettre sur pied. C'est ainsi qu'on prépare le voyage.

Les résultats des voyages ne sont pas immédiatement perceptibles. Parfois il y a la signature d'un accord public, il y a sans doute des engagements qui sont pris, mais il y a surtout une très grande perméabilité avec nos interlocuteurs publics et privés à l'étranger. À l'intérieur de la délégation suisse il y a une volonté de confiance et de coopération. Chacun est à sa place et fait son travail, la délégation publique et la délégation privée, mais on travaille en union. Je me permets de vous dire que je me réjouis de la manière de travailler de ces messieurs de l'économie et des représentants des principaux secteurs.

En 1994, nous avons fait des voyages mixtes en Tunisie, en Russie, au Vietnam, au Chili, en Argentine et en Indonésie;[7] en 1993 en Biélorussie, en Malaisie et en Thaïlande;[8] en 1992 en Pologne, en Chine;[9] en 1991 en Corée, à Singapour, en Tchécoslovaquie et en Hongrie;[10] auparavant au Brésil et en Arabie-Saoudite.[11] Le programme devrait continuer si Dieu nous prête vie. Ce qui compte c'est le follow-up. Les voyages permettent l'ouverture et le contact, mais il y a également tout un follow-up qu'il faut suivre.

Je termine en vous disant que nous ne sommes pas seuls, que nous pouvons voir tous nos concurrents défiler avant nous et après nous. Les considérations que l'on porte à la Suisse en général – surtout en dehors de l'Europe – sont très encourageantes. Il faut en tirer profit pour les transformer en réalités encore plus exigeantes.

2.2. Informations par les représentants de l'économie privée

Leuenberger: Gestatten Sie, dass ich zuerst einige allgemeine Bemerkungen mache. In bezug auf die Reise nach Lateinamerika möchte ich dann auf spezifische Fragen, die Sie haben mögen, antworten. Die Besuchsdiplomatie auf Regierungsebene ist in den letzten Jahren zu einem festen Bestandteil der Aussenwirtschaftspolitik geworden. So entsenden nicht nur die EU, sondern auch die einzelnen Mitgliedstaaten Wirtschaftsdelegationen ins Ausland, im Falle Deutschlands überdies die einzelnen Bundesländer. Dieser Praxis kann sich die Schweiz nicht entziehen, sie muss im Ausland ebenfalls Flagge zeigen.

Seit 1990 hat Herr Bundesrat Delamuraz verschiedene Länder an der Spitze solcher gemischter Regierungs- und Wirtschaftsdelegationen besucht. Nach dieser Formel setzt sich die Delegation einerseits aus Vertretern der Bundesbehörden, andererseits aus Vertretern der Wirtschaft zusammen. Delegationschef war immer der Vorsteher des EVD. Gemischte Regierungs- und Wirtschaftsdelegationen wurden vereinzelt auch schon unter der Leitung von Staatssekretär Blankart[12] oder dem zuständigen Delegierten für Handelsverträge, z. B. Herrn Botschafter

7 *Pour les voyages mixtes de 1994 en Tunisie, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral,* dodis.ch/65791; *en Russie, cf. DDS 1994, doc. 21,* dodis.ch/64493; *au Vietnam, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral,* dodis.ch/67204; *en Argentine et au Chili, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral,* dodis.ch/67845; *en Indonésie, cf. DDS 1994, doc. 45,* dodis.ch/67999.

8 *Pour les voyages en Biélorussie, cf. DDS 1993, doc. 27,* dodis.ch/64516, *et en Malaisie et en Thaïlande, cf. DDS 1993, doc. 49,* dodis.ch/64330.

9 *Pour les voyages en Pologne, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral,* dodis.ch/60731, *et en Chine, cf. DDS 1992, doc. 29,* dodis.ch/59914.

10 *Pour les voyages en Corée du Sud et à Singapour, cf. DDS 1991, doc. 10,* dodis.ch/57647, *et en Tchécoslovaquie et en Hongrie, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral,* dodis.ch/57734.

11 *Les deux visites ont lieu en 1990. Pour le Brésil, cf. DDS 1990, doc. 26,* dodis.ch/56121, *et pour l'Arabie saoudite, cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral,* dodis.ch/56450.

12 *Staatssekretär Blankart leitete 1992 die Gemischte Wirtschaftsdelegation nach Taiwan, vgl.* dodis.ch/61425; *1993 in den Iran, vgl. DDS 1993, Dok. 38,* dodis.ch/62522; *und 1994 nach Kasachstan und Neuseeland, vgl. DDS 1994, Dok. 25,* dodis.ch/65347, *sowie* dodis.ch/64812.

Imboden,[13] durchgeführt. Im Auftrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes werden die Teilnehmer aus der Wirtschaft vom Vorort ausgesucht, wobei der endgültige Entscheid über die Teilnahme bei Herrn Bundesrat Delamuraz liegt. Der Vorort achtet immer darauf, dass möglichst alle interessierten Branchen einschliesslich der Banken und anderer Dienstleistungsbereiche vertreten sind. Gleichzeitig legt er Gewicht darauf, dass die einzelnen Teilnehmer nicht ihre Firma, sondern ihre Branche vertreten. Daneben konsultiert der Vorort regelmässig vor den Delegationen die interessierten Branchen hinsichtlich der Wirtschaftsbeziehungen mit dem zu besuchenden Land. Die Zusammenfassung der Antworten wird allen Delegationsteilnehmern vorgängig zur Verfügung gestellt.

Seit 1990 führte Herr Bundesrat Delamuraz elf derartige Delegationen an. Die Zahl der Wirtschaftsteilnehmer variiert je nach Land; die grösste derartige Delegation war diejenige im Jahre 1992 nach China mit 27 Wirtschaftsvertretern – wahrscheinlich eher etwas zu viel –, die kleinste diejenige nach Moskau im Jahre 1994 mit fünf Wirtschaftsvertretern.[14] Betonen möchte ich, dass die Kosten für die Reise, und zwar sowohl für Transport wie für Unterkunft, vollumfänglich von den Wirtschaftsvertretern selbst getragen werden.

Die Wirtschaftskreise bewerten diese gemischten Regierungs- und Wirtschaftsdelegationen als nützliches Instrument unserer Aussenwirtschaftspolitik. Der direkte Erfolg ist naturgemäss nicht messbar, mindestens kurzfristig nicht. Der Nutzen ist aber namentlich in denjenigen Staaten hoch, in denen der Staat einen massgeblichen Einfluss auf die Wirtschaft oder deren Rahmenbedingungen ausübt. Ich möchte speziell die folgenden Vorteile dieser Reisen erwähnen. Die Anwesenheit von Wirtschaftsvertretern anlässlich offizieller Besuche von Herrn Bundesrat Delamuraz bekräftigen gegenüber dem Gastland das Interesse der schweizerischen Wirtschaft an den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen. Durch die Anwesenheit von Schweizer Wirtschaftsvertretern erhalten die Kontakte zur Wirtschaft des Gastlandes eine praktische Komponente und damit zusätzliches Gewicht. Die Besuche dienen stets der gegenseitigen Information. Die schweizerische Delegation erhält Gelegenheit, die Rolle und die Möglichkeiten der schweizerischen Wirtschaft zu präsentieren und sich gleichzeitig über die Entwicklung im Gastland zu informieren.

Auf diesen Reisen erhalten die Wirtschaftsvertreter Gelegenheit, innert kurzer Zeit – und das ist wahrscheinlich einer der wichtigsten Vorteile dieser Delegationen – mit zahlreichen sehr gewichtigen Persönlichkeiten des Gastlandes zusammenzutreffen. Diese Kontakte können von den Branchen und Firmen später ausgenutzt werden, und das wird auch gemacht. Die Besuche erlauben es, auch konkrete Probleme in den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen aufzugreifen. Durch die Anwesenheit von Wirtschaftsvertretern lassen sich diese Probleme

13 *Botschafter Imboden leitete 1992 die Gemischte Wirtschaftsdelegation nach Argentinien und Chile, vgl. DDS 1992, Dok. 53,* dodis.ch/61447; *und 1993 nach Marokko und Vietnam, vgl. DDS 1993, Dok. 17,* dodis.ch/64610, *sowie* dodis.ch/64461. *Auch andere Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge führten Gemischte Wirtschaftsdelegationen an. Botschafter Silvio Arioli leitete 1991 die Delegation nach Israel und 1992 jene nach Albanien, vgl.* dodis.ch/58026 *bzw.* dodis.ch/61989. *Botschafter Rolf Jeker leitete 1991 die Gemischte Delegation nach Ghana, vgl.* dodis.ch/61469.

14 *Für die Delegationslisten vgl. das Dossier* CH-BAR#E7001C#2000/124#812* (2310-1) *bzw.* dodis.ch/66410, *Beilage.*

auch auf technischer Ebene diskutieren. Ich bin überzeugt davon, dass durch die Anwesenheit der Wirtschaftsvertreter diese Probleme in den Augen des Gastgebers zusätzliches Gewicht bekommen, so dass Erfolge erzielt werden können.

Alles in allem betrachte ich diese gemischten Regierungs- und Wirtschaftsdelegationen als im Interesse unseres Landes und unserer Wirtschaft liegend. Ich würde es begrüssen, wenn dieses Instrument auch künftig eingesetzt werden könnte. Soweit ich informiert bin, ist das ja auch so beabsichtigt.

M. *Borgeaud:* Je n'ai pas grand chose à ajouter à ce qu'a dit M. Leuenberger; c'est une expérience que nous avons faite ensemble. J'aimerais juste dire ceci: pour le Vorort, ces préparations de voyages ont toujours été la possibilité de faire un questionnaire sur les problèmes qui se posent pour avoir une réaction de l'économie privée avant le voyage.[15] J'ai pu constater que la Suisse a toujours eu un bon renom. Mais j'ai également constaté que l'on ne se rendait pas compte du départage en Suisse entre le gouvernement et la responsabilité de l'économie privée.

De temps en temps, il y a des PME qui se joignent à ces missions. Il faut voir que ces missions sont des «fact finding missions». Il s'agit d'avoir un meilleur sens de la situation dans le pays. Ce n'est pas une mission économique pour aller vendre des produits. C'est la raison pour laquelle le Vorort – via la Chambre de Commerce – informe ses membres. Les PME ont la possibilité de revenir sur des questions qui leur semblent utiles pour, ensuite, directement faire les affaires.

Discussion

M. *Cavadini Jean* (aux représentants de l'économie): J'aimerais revenir à cette affirmation selon laquelle les représentants de l'économie ne partent pas en voyage pour «faire des affaires». Nous imaginons parfaitement que la conjonction du politique – représenté par le conseiller fédéral et par l'administration – et de l'économie dans les organes de direction que vous représentez, est un des moyens nécessaires d'introduction des entreprises suisses dans les pays visités. Il y a pour l'économie suisse un intérêt tout à fait réel. Quand on sait quelle est la sensibilité de ces pays au contact politique, il y a tout de même pour les représentants de l'économie une capacité accrue et une amélioration des circonstances d'introduction face à ces pays. Est-ce que vous considérez cela simplement comme une démonstration de bonne volonté?

Rüesch: Die Besuchsdiplomatie der Bundesräte ist ja im Volk nicht unbestritten. Im Hinblick auf die Reorganisation der Regierung hat es ja geheissen, dass, wenn wir dann neun Bundesräte hätten, noch mehr «Reisli» stattfänden.[16] Diese Kritik mag zum Teil berechtigt sein – als z. B. drei Bundesräte in Lillehammer waren –;[17] aber sie wäre völlig falsch am Platz, wenn man die Tätigkeit des Vorstehers des EVD kritisieren wollte. Ganz im Gegenteil: ich bin ihm persönlich dankbar, dass er sich bereit erklärt hat, überhaupt so viele Reisen zu unternehmen. Nach dem, was ich jetzt wieder gehört habe, bin ich überzeugt davon, dass diese Reisen

15 *Cf. par exemple, pour les voyages mixtes en Russie et au Kazakhstan, le questionnaire des chambres de commerce de mai 1994,* dodis.ch/69530, *et en Indonésie, le questionnaire du Vorort de septembre 1994,* dodis.ch/68432.

16 *Zur Regierungsreform vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2318.

17 *Im Februar 1994 reisten die Vorsteher des EJPD und des EVED, die Bundesräte Arnold Koller und Adolf Ogi, sowie die Vorsteherin des EDI, Bundesrätin Ruth Dreifuss, zu den Olympischen Winterspielen nach Lillehammer.*

erfolgreich sind und dass es auch notwendig ist, dass Regierung und Wirtschaft gemischt antreten. Es braucht das politische Gewicht, um Türen zu öffnen, und anderseits braucht es die fachlichen Kontakte. Ich möchte also den Bundesrat ermuntern, in dieser Richtung weiterzufahren.

Im Parlament richtet man heute den Blick zu sehr nur auf die EU. Natürlich ist die EU, insbesondere Deutschland, unser wichtigster Handelspartner; aber es wäre ein Fehler, wie das Kaninchen, das auf die Schlange starrt, nur auf die EU zu starren und dabei die aussereuropäischen Märkte zu vernachlässigen. Gerade Ostasien und Lateinamerika sind sehr interessant. Ich habe in den Notizen über die Wirtschaftsförderung mit Befriedigung gelesen, dass die Ostasien-Exporte der Maschinenindustrie um einige Prozente angestiegen sind. Das ist nicht zuletzt auch das Verdienst dieser gemischten Delegationen.

Früher gab es eine Aussenwirtschaftskommission und eine aussenpolitische Kommission. Ich war damals Mitglied der Aussenwirtschaftskommission. Das Zusammenlegen dieser beiden Kommissionen hat dazu geführt, dass wir uns in der neuen APK manchmal zu wenig mit Aussenwirtschaft beschäftigen. In der grossen Europadiskussion, in der wir stecken, sehen wir diese internationalen, globalen Aspekte manchmal zu wenig. Ich bin Ihnen daher dankbar, Herr Präsident, dass Sie dieses Thema auf die heutige Tagesordnung gesetzt haben, und ich hoffe, dass Sie auch in Zukunft dem Teil Aussenwirtschaft vermehrt wieder Beachtung schenken. Es ist m. E. auch unsere Aufgabe, die Gedanken, dass man die aussereuropäischen Märkte nicht vernachlässigen darf und dass man die Aussenwirtschaft wegen der Aussenpolitik nicht vergessen soll, vermehrt in den Rat hineinzutragen. Die Gatt-Debatte wird dazu Gelegenheit geben.– Frage: Welches sind die Wünsche der Wirtschaftsvertreter an die Politik des Parlamentes, bezogen auf diese Kontakte?

Onken: Ich habe drei Fragen: 1. Es ist eine Notwendigkeit, aussenwirtschaftspolitische Anliegen immer wieder in die Aussenpolitische Kommission hineinzutragen, und umgekehrt ist es wichtig, aussenpolitische Aspekte immer wieder in die wirtschaftlichen Überlegungen einzuflechten. Wir ringen ja um mehr Kohärenz in unserer Aussenpolitik, jedenfalls im aussenpolitischen Bericht, in den Leitbildern und in den Konzepten, die erarbeitet werden.[18] Wir ringen um eine Übereinstimmung der Grundsätze, denen wir anhangen, mit den aussenwirtschaftlichen Bestrebungen. Wie sieht das im Falle eines solchen Besuches aus? Wird dort der Aspekt von Menschenrechtsverletzungen einbezogen oder nicht? Ich habe z. B. die Unterlagen über den Besuch in Indonesien durchgelesen, aber ich habe nirgends einen Hinweis darauf gefunden, dass man auch nur am Rande einmal gesagt hätte, die Vorkommnisse in Osttimor gefielen einem nicht. Klammert man das völlig aus, weil man die gute Stimmung nicht beeinträchtigen will, oder thematisiert man solche Fragen?[19]

2. Wir haben jetzt nur über diese gemischten Kommissionen gesprochen. Ich halte sie auch für ein nützliches Instrument, ein unerlässliches – die Schweiz kann

18 *Vgl. DDS 1994, Dok. 11,* dodis.ch/66378, *und DDS 1993, Dok. 8,* dodis.ch/61211; *Dok. 53,* dodis.ch/61212; *sowie die Zusammenstellung* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren, dodis.ch/T1981.

19 *Zur Wirtschaftsmission nach Indonesien vgl. DDS 1994, Dok. 45,* dodis.ch/67999. *Zur Frage der Menschenrechte in Indonesien und der Situation in Osttimor vgl.* dodis.ch/69670.

sich hier nicht entziehen –; aber wie sieht es sonst mit der Aussenwirtschaftspolitik aus? Wir haben jetzt zwei prominente Vertreter der Wirtschaft hier. Ich möchte Sie einladen, uns zu sagen, wie Sie diese generell beurteilen, wo Sie Verbesserungsmöglichkeiten sehen, wo Sie Mängel erkennen?

3. Wie beurteilen Sie unsere diplomatische Präsenz im Ausland, die Dienstleistungen der Botschaften und ganz generell die Präsenz in der Fläche?

Gadient: Herr Bundesrat Delamuraz, vous avez souligné qu'il nous fallait renouveller la diplomatie et puis aussi nos efforts, nos méthodes. Da möchte ich die Vertreter der Wirtschaft fragen, ob wir denn mit dem heutigen System der Präsenz in der Welt draussen, mit dem stabilen System, noch auf Kurs sind. Ich teile die Auffassung in bezug auf solche Missionen, wie Sie sie dargestellt haben, und betrachte sie als ausserordentlich wertvoll, unverzichtbar. Die Frage wäre, ob wir nicht, gemessen an den Herausforderungen unserer Zeit, sogar Wirtschaftsbotschafter einsetzen müssten, die dann konzentriert im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen aktiv würden. Ich glaube, in Schweden hat man diesbezüglich sehr gute Erfahrungen gemacht, und ein Teil des Erfolgs der schwedischen Industrie erklärt sich offenbar aufgrund solchen Vorgehens.

Bloetzer: Auch ich möchte meine Anerkennung ausdrücken. Der pragmatische Approach, dass nicht die Bundesräte allein mit ihren Verwaltungsmitgliedern diese Aufgaben angehen, sondern zusammen mit Vertretern von verschiedenen Branchen unserer Exportwirtschaft, leuchtet ein. Die Ausführungen, die wir gehört haben, überzeugen uns, dass das eine Arbeit ist, die Erfolg verspricht. Ich habe auch mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass nicht nur die grossen Exportbranchen – die Maschinen- und die Pharmaindustrie – hier beteiligt sind, sondern dass man auch den Tourismus einbezieht. Als Vertreter eines Kantons,[20] für den der Tourismus von besonderer Bedeutung ist und der auch noch Wachstumschancen hat, möchte ich hier unterstreichen, dass ich das wichtig finde, gerade auch, um der Tourismusbranche zu zeigen, dass man auf Seite des Bundesrates und auf Seite der Exportwirtschaft nicht «nur» an die traditionellen Exportbranchen denkt, sondern dass man dem Tourismus hier seinen Stellenwert geben will. Auch dass man die kleineren und mittleren Dienstleistungsbereiche einbezogen hat, möchte ich besonders anerkennen.

Frage: Die Delegationen haben ja nicht nur im Sinne von «fact finding», wie Sie sagten, neue Absatzgebiete besucht, sondern sicher auch gewertet, wo neue Konkurrenten sind. Im Zeitalter der Liberalisierung und der Globalisierung der Wirtschaft wird man ja vermehrt auch mit der Konkurrenz zu rechnen haben. Eine unserer Sorgen ist die, dass mit dem Abbau der Schranken dann ungleich lange Spiesse zum Zuge kommen, indem gewisse Länder nicht die gleichen Sozialstandards und die gleichen Umweltnormen haben wie wir. Wie beurteilen die Wirtschaftsvertreter diese Frage? Teilen Sie unsere Auffassung, dass die WTO gerade hier ohne Verzug an die Arbeit gehen muss, um Normen anzusetzen und Mechanismen zu schaffen, um diese Normen auch durchzusetzen?[21]

---

20 *Peter Bloetzer vertrat den Kanton Wallis im Ständerat.*

21 *Für die Diskussion in der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats über das WTO-Übereinkommen der Uruguay-Runde des GATT vgl. das Protokoll der Sitzung vom 27. und 28. Oktober 1994,* dodis.ch/67538.

Schiesser: Ich habe zwei Fragen: 1. Wir stehen ja in einem globalen Wettbewerb. Wenn ich sage «wir», dann meine ich nicht nur die Wirtschaft, sondern die Schweiz als Ganzes und damit auch das politische System als Bestandteil dieser Schweiz. Wir hören ab und zu von gleichen oder ähnlichen Besuchen anderer Staaten, z. B. grosser französischer oder deutscher Delegationen. Wie stehen wir in dieser Beziehung im Vergleich zu unseren grössten Konkurrenten? Sind wir gegenüber unseren Konkurrenten im Nachteil? Interessieren würde mich vor allem auch, wie das in zeitlicher Hinsicht zu beurteilen ist. Es ist ja immer auch die Frage, ob wir zur richtigen Zeit kommen.

2. Wir haben vor nicht allzu langer Zeit von der Absage eines Besuches in einem für die schweizerische Wirtschaft ausserordentlich wichtigen Land gehört, im grössten Markt der Welt, der wahrscheinlich einmal entstehen wird, nämlich der Volksrepublik China. Dort hat es in den offiziellen Verlautbarungen geheissen, der Besuch sei unter anderem nicht durchgeführt worden, weil nicht genügend wichtige Leute aus der schweizerischen Wirtschaft zur Verfügung gestanden seien.[22] Meine Frage: Ist die Beanspruchung zu gross, bestand kein Interesse in dieser Richtung, oder hat man China bereits anderweitig abgedeckt? Für mich ist erstens China ein ausserordentlich wichtiges Land, und zweitens habe ich diese Erklärung nicht so ganz verstanden. Wie verhält es sich mit der Verfügbarkeit von Spitzenleuten aus der Wirtschaft für derartige Besuche?

Simmen: Indonesien ist ja eines der Länder, wo die schweizerische Stiftung Swiss Contact, die ganz wesentlich auch mit der Schweizer Industrie verbunden ist, einen ihrer Schwerpunkte hat.[23] Haben hier auch Kontakte stattgefunden, oder haben sich Ihre Kontakte vorwiegend auf indonesische Stellen beschränkt?

M. *Delamuraz,* conseiller fédéral: En plus des voyages que nous organisons à l'étranger sous la forme de ces voyages mixtes, il y a très souvent des visites ici en Suisse, soit de ministres de l'économie soit de délégations qui prennent contact avec le gouvernement suisse et avec l'économie suisse. Il y a également des visites de représentants de grandes organisations économiques mondiales ici en Suisse. Le réflexe du Conseil fédéral est de bénéficier au maximum de la présence de ces délégations ici en Suisse, pour profiter non seulement de les rencontrer, d'avoir des contacts entre les responsables publics au niveau politique, mais aussi d'avoir des contacts avec les représentants de l'économie en Suisse. Les occasions que nous procurent un certain nombre de rendez-vous économiques traditionnels comme le Forum Économique de Davos sont des occasions uniques.[24] Le gouvernement suisse a saisi au maximum les chances que nous avons d'avoir concentré en une place dans notre pays un certain nombre de représentants publics de l'économie privée de ces pays étrangers. Chaque fois que je peux faire l'«Anknüpfung» avec les milieux politiques et les milieux économiques, je le fais. Un exemple a été la visite en Suisse de M. de Larosière, le patron de la Banque Européenne pour la

22 *Der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sollte im Herbst 1994 eine schweizerische Delegation nach China führen. Der Besuch wurde von chinesischer Seite abgesagt, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2005/342#2116* (B.15.21(8)).

23 *Für einen Überblick über die Aktivitäten von Swisscontact in Indonesien vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2676.

24 *Cf. DDS 1994, doc. 4,* dodis.ch/64666.

Reconstruction et le Développement, qui était là officiellement.[25] J'ai souhaité qu'il ait le contact direct avec des parlementaires fédéraux. Le soir à Zurich, j'étais avec lui pour avoir des contacts directs avec cinq ou six représentants de l'économie. Ce sont des occasions que nous devons multiplier. J'ai eu le privilège de pouvoir accueillir le futur Président de la Commission Européenne, à Lausanne.[26] J'ai profité en dehors de l'officialité publique de lui faire partager notre accueil avec des représentants de notre corps diplomatique à Bruxelles et à Berne, et avec des représentants de l'économie privée. Je tiens à ce que la séparation entre la responsabilité politique et la responsabilité économique soit comprise, mais que cette séparation des compétences soit surtout comprise par nos interlocuteurs comme créant des obligations confiantes et mutuelles entre les responsables de la politique et les responsables de l'économie. Car si nous travaillons en confusion, il n'y aura jamais de responsabilité dans ce pays. Ce que j'attends de l'économie – et je crois que l'économie attend autant de nous – c'est des occasions qui complètent singulièrement nos voyages et nos expéditions à l'étranger que nous devons saisir au maximum. Les périodes de Davos sont utilisées de surcroît pour profiter de la présence en Suisse d'un certain nombre de responsables politiques et économiques étrangers, pour les recevoir officiellement à Berne.[27] Ce pays doit comprendre que les temps sont passés où l'un des conseillers fédéraux pouvait déclarer qu'il avait réussi un beau parcours au service de ce pays parce qu'il avait eu le privilège de ne jamais sortir de Suisse. Je crois qu'il y a des opportunités qu'il faut saisir.

(à M. Onken): Les missions économiques ont pour priorité de venir voir sur place les moyens de renforcer notre coopération économique. Mais il ne serait pas concevable – s'il y a des problèmes de nature politique, notamment de nature d'application de la démocratie ou des Droits de l'Homme – de passer au travers de ce pays sans avoir entre quatre yeux des contacts d'ouverture avec les responsables politiques. À cela il faut simplement mettre les formes. Je considère qu'il serait insupportable que toute une délégation économique en Chine soit là pour désigner le Chef de l'État qui nous reçoit et entendre les réquisitoires de Droits de l'Homme qu'on a à lui faire entendre. Ce serait à la fois insupportable et indigne pour l'intéressé et extrêmement inconfortable pour les représentants de l'économie. C'est pourquoi je ménage à chaque fois un rendez-vous politique exclusif, souvent entre quatre yeux, où nous débattons de ce type de problèmes, et souvent je remets un mémorandum qui exprime l'opinion du Conseil fédéral. C'est ce que j'ai fait par exemple avec M. Li Peng et M. Soeharto.[28]

---

25 *Cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral sur la visite du Président de la BERD, Jacques de Larosière, du 28 septembre 1994 à Berne,* dodis.ch/67535.

26 *Cf. la note d'information du DFEP au Conseil fédéral sur l'entretien avec Jacques Santer, Président désigné de la Commission européenne, du 11 novembre 1994,* dodis.ch/67496.

27 *Une pratique systématique de préparation des rencontres bilatérales à Berne dans le contexte du World Economic Forum (WEF) à Davos est établie dès 1989, cf. à ce propos le PVCF N° 1976 du 8 novembre 1989,* dodis.ch/54583. *En 1994 sont accueillis à Berne le Ministre des affaires étrangères égyptien Amr Moussa, cf.* dodis.ch/65497, *le Président du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) Yasser Arafat, cf. DDS 1994, doc. 5,* dodis.ch/65081, *ainsi que le Président de la République d'Ouzbékistan Islam Karimov, cf. DDS 1994, doc. 6,* dodis.ch/62977.

28 *Cf. respectivement* dodis.ch/61853, *annexe, et le facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.1.*

(à M. Gadient): Dans l'organisation diplomatique suisse, on a fait un certain nombre de tentatives qui n'ont pas toutes été suivies. On avait un certain temps à notre ambassade de Russie un représentant du Vorort qui était associé à part entière aux travaux de notre ambassadeur. Dans d'autres pays, par exemple au Japon, on a des techniciens scientifiques qui exercent leur spécialité dans les domaines qui sont les leurs.[29] La dimension de notre pays et l'organisation de notre diplomatie exigent surtout des ambassadeurs polyvalents qui soient formés à la discipline économique d'une manière constante. C'est en cette qualité-là que les ambassadeurs rendront les meilleurs services à notre pays. Si l'ambassadeur est particulièrement bien formé à sa discipline principale qu'est la mission économique, il pourra donner toute sa valeur et tout son rayonnement à la préoccupation économique, d'autant plus qu'il est souvent secondé d'un attaché qui, lui, est un attaché économique. Cette formation économique est développée d'une manière constante pendant les séjours, à la centrale ou à l'étranger, des agents diplomatiques.[30] Ce qui est très important c'est le contact direct des agents diplomatiques avec le BAWI. Ils ont un contact intense, confiant et constant. Et c'est justement ce contact qui permet d'assurer cette permanence économique.

J'aimerais insister sur deux aspects des choses: 1. Nos ambassadeurs et leurs agents économiques sont ouverts à tout contact avec les représentants de l'économie suisse. Ils jugeront de la possibilité de la démarche à suivre, selon la nature des propositions ou des demandes, mais il doit y avoir un contact aigu de nos ambassadeurs et de nos attachés économiques avec la réalité de l'économie – pas seulement avec le BAWI, mais avec les gens de l'économie. 2. L'évolution de la typologie diplomatique a été formidable dans le bon sens dans ces dernières générations. Nous voyons une diplomatie vraiment moderne et ouverte sur ces réalités plus que la diplomatie traditionnelle à la «cocktail-party» qui a constitué l'histoire diplomatique de l'entre-deux-guerres.

(à M. Bloetzer): Très souvent, dans les voyages mixtes, nous prenons avec nous un représentant du tourisme, dans des pays où des institutions touristiques suisses pourraient jouer un rôle plus actif. Je vous rappelle que le tourisme est la troisième source de nos importations et du rapport économique étranger avant l'horlogerie. Nous ne devons pas considérer le tourisme comme une activité aimablement folklorique et philosophiquement agréable, mais comme une réalité économique.

M. *Borgeaud* (à M. Gadient): En ce qui concerne le travail de nos ambassades, j'ai pu constater que la qualité était très positive, aussi grâce aux collaborateurs de nos ambassadeurs dans ces pays. J'ai également pu constater qu'il y a une ouverture plus prononcée à tous les échelons du corps diplomatique pour les problèmes économiques. Lorsqu'il y a des problèmes de ce genre, il s'agit de prendre contact assez tôt avec le corps diplomatique. Dans ce domaine le rythme s'accélère.

Des problèmes peuvent surgir dans certains pays où la culture est très différente de la nôtre et où il faut plusieurs années pour vraiment connaître le pays.

---

29 *Pour les décisions du Conseil fédéral d'envoyer des conseillers scientifiques et industriels dans les Ambassades de Suisse à Washington, Tokyo et Moscou, cf. le PVCF N° 1813 du 31 octobre 1967,* dodis.ch/30774, *ainsi que le PVCF N° 1792 du 13 novembre 1968,* dodis.ch/32693.

30 *Depuis les années 1970, le DFAE met en place des* Séminaires sur la promotion des exportations pour les diplomates suisses, *cf. la compilation* dodis.ch/T1445.

Dans ces cas-là il serait souhaitable que nos gens puissent rester un peu plus longtemps que ces quatre ans qui sont prévus.

(à M. Cavadini): Quand on voit le programme de ces voyages où on débute à 7h du matin pour finir tard dans la nuit, on constate qu'il n'y a aucune possibilité de faire des affaires. Si un chef d'entreprise voit une affaire concrète, il la traitera individuellement après la période de la mission. Il est clair qu'aucun chef d'entreprise ne prendrait le temps de se rendre une semaine dans un de ces pays s'il n'avait pas une idée claire sur ses affaires. Le «fact finding», c'est également de sentir l'atmosphère, de constater que les pays du sud-est asiatique seront probablement plus vite des exportateurs en concurrence avec nous que par exemple les Chinois. Cela fait partie du «fact finding».

(à Mme Simmen): Il n'y a pas eu de projet-type, Swiss Contact a discuté avec le professeur Gscheid de St. Gall qui a signé un contrat avec une école.[31] La formation est un sujet qui nous intéresse constamment. Je prends l'exemple du projet de Sumatra: on ne peut pas vendre un chemin de fer si on n'est pas prêt à donner le suivi dans la formation des gens. La formation est un problème qui fait partie de nos préoccupations comme industrie privée.

Il est clair que, comme représentant d'une société comme Sulzer, je suis intéressé à la Chine. On a déjà participé à plusieurs voyages en Chine. Mais je ne me rendrais pas en Chine avec une mission qui n'est pas une mission purement économique. Je ne vois pas l'obligation qu'on fasse des voyages mixtes avec l'économie privée et avec les conseillers fédéraux Delamuraz et Cotti. Notre intérêt c'est le genre de missions où l'accent est mis sur les problèmes économiques.

Leuenberger: Als erstes möchte ich unterstreichen, was Herr Bundesrat Delamuraz über die Bedeutung der Besuche der Staatsoberhäupter und der Minister in der Schweiz anlässlich des Davoser Symposiums gesagt hat.[32] Ich beurteile diese Besuche als ausserordentlich wichtig. Wir sollten so viele dieser Leute als möglich zu einem offiziellen Teil nach Bern einladen; denn wenn Sie dann in diese Länder gehen – z. B. mit einer gemischten Delegation – ist es etwas ganz anderes, wenn der Präsident dieses Landes vorher schon die Gelegenheit gehabt hat, in Bern offizielle Gespräche zu führen. Das gibt ein ganz anderes Klima, und das Bedürfnis der Gegenseite, die Türen noch etwas weiter aufzumachen als vorher, ist grösser.

[…][33]

Schliesslich zur Frage bezüglich Sozial- und Umweltstandards im GATT: Wenn die WTO in allen Ländern ratifiziert sein wird, wird es sofort zu einer nächsten Runde kommen müssen. Die wird sich wahrscheinlich in erster Linie auf die Umweltproblematik konzentrieren.[34] In bezug auf Sozialstandards müssen wir sehr differenziert argumentieren. Es geht ja nicht darum, die Löhne in der ganzen Welt gleichzuschalten. Aber wir müssen Missbräuche wie die Kinderarbeit und diese Dinge durch neue Verhandlungen und multilaterale Verträge aus der Welt schaf-

31 *Il s'agit de Peter Pscheid, Professeur de l'École d'ingénieur de Saint Gall, cf. le facsimilé* dodis.ch/67999, *annexe 4.8.*

32 *Zum Weltwirtschaftsforum in Davos vgl. DDS 1994, Dok. 4,* dodis.ch/64666, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/T1711.

33 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/67955.

34 *Vgl. dazu die* Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) (Botschaft I) *vom 19. September 1994,* dodis.ch/66128, *Kapitel* 1.10 Die Wechselbeziehung von Handel–Umwelt, *S. 78–92.*

fen. Sie werden sehen: Beide Themen werden sofort nach der Ratifizierung im internationalen Rahmen aufgenommen werden müssen. Ich nehme an, die WTO wird da eine wichtige Rolle spielen.

Président: Je crois que nous pouvons parler d'un échange de vues extrêmement utile, utile en particulier aux parlementaires. Si nous avions à prendre une décision, ce serait celle d'encourager ce type de missions.

61

dodis.ch/68678

Déclaration de la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Dreifuss, à Chambéry le 20 décembre 1994[1]

CONFÉRENCE ALPINE DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT

Chambéry, 20 décembre 1994

Je vous remercie, Monsieur le Président,[2] de nous avoir invités chez vous, dans ces Alpes de Savoie qui vous doivent beaucoup, et auxquelles vous devez tant. Cette région alpine m'est d'autant plus chère que son histoire est très étroitement liée à celle d'une partie de la Suisse.

Ma ville, Genève, vient de fêter la victoire que les Genevois ont remportée sur les Savoyards en 1602: Mais ces festivités occultent le fait que la Genève d'aujourd'hui est *aussi* d'origine savoyarde. Et qu'elle est au cœur d'une zone d'échanges qui englobe une bonne portion des régions françaises frontalières. Et que serait Genève, sans l'Arve issue du Massif du Mont-Blanc, qui domine notre paysage.

Tout au long de l'arc alpin, les populations ont ainsi communiqué et échangé, s'efforçant de surmonter les frontières politiques qui étaient venues séparer l'inséparable, les versants d'une même montagne.

La géologie des Alpes a favorisé le développement d'une grande diversité de milieux naturels, de plantes et d'animaux. Elle a également créé des cultures proches les unes des autres, caractérisées par une lutte pour la subsistance, parfois très frugale, dans des conditions extrêmes.

L'amélioration certaine des conditions de vie que le milieu alpin a connue depuis le début de ce siècle est largement due au développement du tourisme et à l'exploitation des ressources hydrauliques.

Les Alpes, écologiquement riches et encore partiellement à l'abri des pollutions, sont convoitées par les citadins en quête d'espace et de tranquillité, et par

1 CH-BAR#E3807#2002/138#13* (31). *Ce discours est prononcé par la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, en tant que cheffe de la délégation suisse à la troisième conférence alpine des ministres de l'environnement du 20 décembre 1994 à Chambéry, cf. le PVCF N° 2202 du 12 décembre 1994,* dodis.ch/67686. *Pour les résultats de la conférence, cf. la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 21 décembre 1994,* dodis.ch/61440.

2 *Michel Barnier.*

les entrepreneurs désireux de les équiper d'infrastructures et d'en exploiter les ressources.

Elles sont menacées par la croissance des transports qui induisent la dégradation des paysages et apportent le bruit et la pollution de l'air jusqu'au cœur des Alpes. L'expansion démesurée de certaines agglomérations et de certains équipements touristiques menace la base même sur laquelle ils sont bâtis.

Elles sont également menacées par l'abandon des terres agricoles, et par les désavantages économiques qui vident certaines régions de leur population.

Une protection de la diversité écologique des Alpes, et de leur beauté paysagère n'est possible que dans le cadre d'un nouveau contrat entre la population et le milieu naturel, un contrat aussi fort que celui que la nature des lieux avait imposé par le passé, mais qui assure un niveau de vie suffisant, adapté aux exigences de notre époque.

Il est donc tout à fait légitime de mettre en place une politique spécifique pour les Alpes, qui tienne compte de la nécessité de préserver leur diversité écologique et leur vitalité économique.

Il est judicieux de tenter de mettre en place cette politique en commun, entre tous les États alpins, afin que nous puissions profiter des expériences des uns et des autres, et que nous puissions ensemble faire reconnaître le caractère spécifique du milieu alpin.

La Convention pour la protection des Alpes constitue une bonne base de travail pour élaborer cette politique commune.[3] Elle prévoit en effet que nous collaborions au développement de politiques harmonisées au sein desquelles la protection du milieu naturel soit équilibrée avec un développement socio-économique adapté aux conditions locales.

La Convention contient tous les éléments d'une politique du développement durable, dont elle ne porte pas la mention pour la bonne raison qu'elle est antérieure aux engagements que nous avons pris à Rio de Janeiro.[4]

Vous vous souvenez que la Suisse avait émis des réserves lors de la signature de la Convention à Salzbourg en 1991.[5] En effet, le Conseil fédéral et les cantons alpins n'ont pas voulu s'engager les yeux fermés, sans connaître de manière plus détaillée comment la Convention allait être mise en œuvre, notamment par l'adoption de protocoles.[6]

Dans le cadre des travaux des hauts fonctionnaires, la Suisse a participé activement aux travaux des différents groupes chargés d'élaborer les protocoles.[7]

---

3 *Cf. la compilation* La Convention alpine (1991), dodis.ch/T1926.

4 *Cf. la compilation* Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726. *La première conférence alpine des ministres de l'environnement a lieu à l'automne 1989 à Berchtesgaden, cf.* dodis.ch/61339.

5 *Cf. le procès-verbal de la deuxième conférence alpine des ministres de l'environnement du 6 et 7 novembre 1991 à Salzbourg,* dodis.ch/61403.

6 *Cf. le PVCF N° 2052 du 23 octobre 1991,* dodis.ch/57477, *en particulier la lettre de la conférence gouvernementale des cantons alpins au Chef du DFI, le Président de la Confédération Flavio Cotti, du 11 octobre 1991 en annexe.*

7 *Cf. par exemple la notice du Vice-directeur de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) du DFI, Aldo Antonietti, sur les résultats de la réunion du groupe de hauts fonctionnaires du 5 et 6 novembre 1992 à Chambéry,* dodis.ch/61409.

La Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss (troisième depuis la droite) entourée de ses homologues lors de la conférence alpine des ministres de l'environnement à Chambéry, le 20 décembre 1994 (Photo: Pierre Bessard, Agence France-Presse).

Sur le plan national, dans le cadre de notre structure fédéraliste, nous avons effectué une consultation des cantons et des milieux intéressés, qui a révélé une Suisse divisée.[8]

Afin de tenir compte des avis exprimés lors de cette consultation, la Suisse a été amenée à faire des propositions en vue d'élaborer un protocole spécifique sur les besoins socio-économiques, et en vue de renforcer ces aspects dans les protocoles en préparation.[9]

Suite à notre rencontre ministérielle du 23 mars à Paris,[10] des progrès sensibles ont permis d'introduire des éléments concernant

– la participation des collectivités locales aux décisions,

– la nécessité de tenir compte des besoins de développement des régions de montagne,

– et le principe de la rémunération des prestations d'intérêt public effectuées par la population de montagne.

Bien que le protocole «Aménagement du territoire et développement durable» ait repris une partie de ses propositions socio-économiques, la Suisse regrette que

8 *Cf. DDS 1992, doc. 61,* dodis.ch/62230*, et la note de discussion du DFI du 3 juin 1993 dans le PVCF N° 1079 du 7 juin 1993,* dodis.ch/61408.

9 *Cf. le PVCF N° 2388 du 22 décembre 1993,* dodis.ch/63381.

10 *Cf. la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 30 mars 1994,* dodis.ch/67325.

l'on n'ait pas élaboré un protocole spécifique sur la question du développement socio-économique des régions alpines.[11] Cet échec a renforcé la méfiance des gouvernements des cantons concernés vis-à-vis des objectifs de la Convention.[12]

Les cantons alpins se sont en majorité opposés à la signature des protocoles qui nous sont soumis aujourd'hui.[13] Leurs arguments concernent principalement

– le déséquilibre entre protection et développement,

– l'insuffisance des engagements en faveur des compensations financières pour les prestations d'intérêt public,

– la crainte de la perte d'autonomie cantonale et communale,

– et la crainte d'un développement outrancier de la bureaucratie pour la mise en œuvre des protocoles.

Je relève aussi que la Suisse a toujours conditionné sa ratification de la Convention à l'adoption d'une première série de protocoles qui soient jugés satisfaisants. Or des cinq protocoles envisagés par la Conférence alpine, seuls trois sont prêts aujourd'hui. L'absence de deux protocoles particulièrement importants pour la politique suisse, soit le protocole sur les transports[14] et celui sur le tourisme, m'empêche aujourd'hui de signer les trois premiers protocoles.

Le développement durable dans les Alpes suppose la participation des autorités et des populations locales concernées, et même les plus beaux textes ne vivent que par l'adhésion de ceux qui doivent les mettre en œuvre dans leur vécu quotidien.

N'ayant pas obtenu cette adhésion à ce jour, notre rôle se limitera ici à celui de témoin des engagements que vous allez prendre les uns envers les autres.

Toutefois le Conseil fédéral et, selon leurs propres déclarations, les cantons souhaitent poursuivre leur collaboration avec la Conférence alpine. Dans l'immédiat, et dès l'entrée en vigueur de la Convention, ce sera un statut d'observateur actif que nous pourrons jouer.[15] Nous pensons que notre expérience sera utile à l'élaboration de nouveaux protocoles et que nous pourrons mettre en place, tous ensemble, des projets concrets, clairement définis, inscrits dans un ordre de priorités, et orientés dans le sens du développement durable. N'est-ce pas là la meilleure démonstration que nous pourrons faire que notre projet n'est pas bureaucratique, mais qu'il vise le développement durable de l'arc alpin, d'un arc alpin peuplé de communautés dont les responsabilités, les espoirs et les problèmes seraient pris au sérieux.

Je tiens à préciser que notre droit national permet déjà de répondre aux exigences générales de la Convention, tant sur le plan de la protection de la nature que sur celui du développement socio-économique.

Je me réjouis de poursuivre nos efforts communs en faveur du développement durable des Alpes. Je suis persuadée que nous parviendrons à des résultats sen-

---

11 *Cf. la note d'information du DFI au Conseil fédéral du 15 novembre 1994,* dodis.ch/68526.

12 *Cf. également la discussion du postulat 94.3368* Convention des Alpes. Protocoles d'application *du Conseiller aux États Hans Danioth du 26 septembre 1994 lors de la séance du Conseil des États du 15 décembre 1994,* dodis.ch/67936.

13 *Cf. à ce propos le résultat de la procédure de consultation ainsi que la lettre de la conférence gouvernementale des cantons alpins à la Conseillère fédérale Dreifuss du 29 août 1994, en annexe du PVCF N° 2202 du 12 décembre 1994,* dodis.ch/67686.

14 *La question du trafic de transit à travers les Alpes est un thème central en 1994, surtout en raison de l'adoption de l'initiative des Alpes le 20 février 1994, cf. DDS 1994, doc. 19,* dodis.ch/64665, *et doc. 51,* dodis.ch/68436, *ainsi que la compilation* dodis.ch/T2177.

15 *Cf. à ce propos la notice du Service juridique de l'OFEFP du 15 décembre 1994,* dodis.ch/69187.

sibles, même si les premiers pas dans cette direction se révèlent plus difficiles que prévu. Je souhaite que nous poursuivions notre chemin dans un esprit de coopération, d'efficacité et de simplicité.

62

dodis.ch/68029 *Auszug*

Votum des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Koller, an der Sitzung der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 21. November 1994[1]

«FÜR EINE VERNÜNFTIGE ASYLPOLITIK» UND «GEGEN DIE ILLEGALE EINWANDERUNG». VOLKSINITIATIVEN

Vertraulich Bern, 21. Dezember 1994

[…][2]

1c) Délibération du message du Conseil fédéral

Koller: Die beiden Volksinitiativen, über die Sie heute beraten, sind sich in ihrer Stossrichtung ähnlich. Sowohl die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der SD als auch die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» der SVP wollen in erster Linie die illegale Einwanderung und den Missbrauch des Asylrechts bekämpfen.[3] Dies ist ja auch der Grund dafür, dass der Bundesrat sie im Rahmen einer Botschaft behandelt hat.[4] Allerdings besteht zwischen ihnen ein

1 CH-BAR#E1050.36#2000/81#26* (3). *Der hier edierte Auszug stammt aus dem Hauptprotokoll der Sitzung der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S) vom 21. und 22. November 1994, die von Ständerat Jean-François Roth präsidiert wurde. Die SPK-S behandelte als erstes Traktandum unter der Geschäftsnummer 94.061 die beiden Volksinitiativen* «für eine vernünftige Asylpolitik» *und* «gegen die illegale Einwanderung». *Die ersten beiden Punkte des Traktandums waren der Anhörung der jeweiligen Initiativkomitees gewidmet. An der anschliessenden Beratung der Botschaft des Bundesrats zu den Volksinitiativen nahmen nebst den anwesenden Kommissionsmitgliedern der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, der Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF), Urs Scheidegger, der stv. Chef des Rechtsdiensts des BFF, Roger Schneeberger, sowie der stv. Chef Geschäfte des Generalsekretariats des EJPD, Eduard Gnesa, teil. Verantwortlich für das Protokoll war der Mitarbeiter des Kommissionssekretariats Martin Graf. Bundesrat Koller äusserte sich zum Thema auch am 16. März 1995 im Ständerat, vgl. Amtl. Bull. SR, 1995, II, S. 345–348; am 31. August 1995 in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, vgl.* dodis.ch/68032, *sowie am 14. März 1996 im Nationalrat, vgl. Amtl. Bull. NR, 1996, I, S. 328–331.*

2 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68029.

3 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2584. *Die Volksinitiative* «für eine vernünftige Asylpolitik» *wurde 1995 vom Ständerat und 1996 vom Nationalrat ungültig erklärt. Die Volksinitiative* «gegen die illegale Einwanderung» *kam am 1. Dezember 1996 zur Abstimmung und wurde mit einem Nein-Anteil von 53,7% und von zwölf Ständen abgelehnt, vgl. BBl, 1997, I, S. 996–998.*

4 Botschaft über die Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «gegen die illegale Einwanderung» *vom 22. Juni 1994,* dodis.ch/67742. *Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 1125 vom 22. Juni 1994,* dodis.ch/67671.

ganz zentraler Unterschied: Die Volksinitiative der SVP behält das Rückschiebeverbot vor.

Es scheint mir wichtig, die Volksinitiativen im Lichte der asylpolitischen Lage zu betrachten, wie sie sich im Zeitpunkt ihrer Lancierung präsentierte. In den Jahren 1990 (Volksinitiative der SD) und 1991 (Volksinitiative der SVP) hatten wir mit knapp 37 000 bzw. über 41 000 Gesuchen neue Höchstwerte zu verzeichnen, Rekordzahlen im europäischen Vergleich.[5] Seit 1988 hatten die Gesuche jedes Jahr um 50 Prozent zugenommen. Ich war damals unter starkem politischen Druck auch bestimmter Kantone: Bestimmte Kantone verlangten die Kündigung der Genfer Flüchtlingskonvention, weil sie keinen Ausweg sahen. Ich selbst habe 1991 erklärt, im Asylwesen sei eine Trendwende unbedingt notwendig.[6] Den Volksinitiativen lag die Befürchtung zugrunde, dass sich diese Entwicklung noch verschärfen und die Lage ausser Kontrolle geraten könnte. Heute wissen wir, dass sich diese Befürchtungen nicht bewahrheitet haben. Mit den Massnahmen, die das Parlament und der Bundesrat in den letzten Jahren getroffen haben, ist es gelungen, die Lage zu stabilisieren und die Zahl pendenter Asylgesuche in erster Instanz zwischen Ende 1991 und heute von 51 000 auf 20 000 zu verringern.[7] Gleichzeitig ist auch die Zahl der Gesuche drastisch gesunken. Im laufenden Jahr rechnen wir beispielsweise mit lediglich 16 000 Asylbewerbern. Heute ist das Bundesamt für Flüchtlinge in der Lage, den überwiegenden Teil der neuen Asylbegehren innert weniger Monate zu erledigen. Dasselbe gilt für die Erledigung der Beschwerden durch die Schweizerische Asylrekurskommission.

Defizite bestehen noch beim Vollzug von Wegweisungen.[8] Ein grosser Teil der abgewiesenen Asylsuchenden taucht nach einem ablehnenden Entscheid unter oder versucht – was noch schlimmer ist –, die Wegweisung zu verhindern, indem er die Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung verweigert.

Um diesen und anderen Missständen im Asyl- und Ausländerbereich zu begegnen, haben wir das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht geschaffen.[9] Sofern der Souverän dem Gesetz am übernächsten Wochenende zustimmt, werden uns künftig auch beim Vollzug von Wegweisungen und bei einem grob rechtsmissbräuchlichen oder gar kriminellen Verhalten von Asylbewerbern und Ausländern griffige Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.[10]

---

5 *Vgl. dazu die Asylstatistiken 1990,* dodis.ch/69860, *sowie 1991,* dodis.ch/69851.

6 *Vgl. das Votum vom 3. Oktober 1991 von Bundesrat Koller im Ständerat zum* Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik *vom 15. Mai 1991, Amtl. Bull. SR, 1991, IV, S. 879–883. Für den Bericht vgl.* dodis.ch/57212.

7 *Vgl. dazu die Asylstatistik 1994,* dodis.ch/69861. *Zu den getroffenen Massnahmen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2664 *sowie DDS 1993, Dok. 40,* dodis.ch/65148.

8 *Vgl. dazu das Schreiben von BFF-Direktor Scheidegger an Bundesrat Koller vom 3. Mai 1994,* dodis.ch/68426.

9 Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht *vom 18. März 1994, AS, 1995, III, S. 146–152. Vgl. dazu die* Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht *vom 22. Dezember 1993,* dodis.ch/67207, *sowie das BR-Prot. Nr. 2409 vom 22. Dezember 1993,* dodis.ch/64080.

10 *Das* Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht *wurde in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 mit einem Ja-Anteil von 72,9% angenommen, vgl. BBl, 1995, I, S. 278–281.*

Zu unseren Bemühungen auf internationaler Ebene. Die europäischen Staaten sind in den letzten Jahren immer stärker zur Überzeugung gelangt, dass erfolgreiche Strategien in der Flüchtlings- und Migrationspolitik nur im Zusammenwirken der Staatengemeinschaft Erfolg versprechen. Die Schweiz bemüht sich deshalb unter anderem um einen Anschluss ans Dubliner Erstasylabkommen und um einen Beitritt zum multilateralen Rückübernahmeabkommen, das die Schengener Staaten und Polen abgeschlossen haben. (Das Dubliner Erstasylabkommen von 1990 ist leider noch nicht in Kraft, weil es noch nicht alle EU-Staaten ratifiziert haben.)[11] Zudem wollen wir mit möglichst vielen Staaten bilaterale Schubabkommen vereinbaren.[12] Mit diesen Mitteln wird es in vielen Fällen gelingen, illegale Wanderungsbewegungen rückgängig zu machen, das Stellen von mehreren Asylgesuchen durch ein und dieselbe Person in Westeuropa zu unterbinden und auch einen konsequenten Vollzug der Wegweisungen sicherzustellen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass dies erfolgversprechende Lösungsansätze sind, die es erlauben, unsere humanitäre Asylpolitik fortzuführen.

Die wichtigsten Eckpfeiler dieser humanitären Asylpolitik bilden die sogenannten Non-Refoulement-Prinzipien, die in der Genfer Flüchtlingskonvention,[13] in der EMRK,[14] in der UNO-Folterkonvention[15] und im UNO-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte[16] verankert sind. Sie verbieten es, jemanden in einen Staat auszuweisen, in dem ihm eine Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauungen droht. Dasselbe gilt gemäss Artikel 3 EMRK, wenn jemand durch eine Wegweisung der konkreten Gefahr der Folter oder einer unmenschlichen Behandlung ausgesetzt würde.[17]

---

11 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 53,* dodis.ch/56148, *sowie die Zusammenstellung* Abkommen von Schengen und Dublin, dodis.ch/T1879. *Zur Verhandlung eines Parallelabkommens zum Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 vgl. das BR-Prot. Nr. 2261 vom 25. November 1992,* dodis.ch/60631. *Zum Stand der Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zum Schengen/Polen Rückübernahmeabkommen vgl. die Notiz vom Chef des Rechtsdiensts des BFF, Roger Schneeberger, an Bundesrat Koller vom 17. Juni 1994,* dodis.ch/67971.

12 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2683.

13 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge *vom 28. Juli 1951, AS, 1955, S. 443–462. Die Schweiz ratifizierte die Konvention am 21. Januar 1955, vgl. dazu die Botschaft des Bundesrats vom 9. Juli 1954,* dodis.ch/34732.

14 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten *vom 4. November 1950, AS, 1974, S. 2151–2183. Die Schweiz ratifizierte die Konvention am 28. November 1974, vgl. dazu DDS, Bd. 26, Dok. 25,* dodis.ch/39375, *und Dok. 107,* dodis.ch/39382, *sowie die Zusammenstellung* Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), dodis.ch/T2663.

15 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe *vom 10. Dezember 1984, AS, 1987, S. 1307–1322. Die Schweiz ratifizierte die Konvention am 6. Dezember 1986, vgl. dazu die Botschaft des Bundesrats vom 30. Oktober 1985,* dodis.ch/63121.

16 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, *AS, 1993, S. 750–804. Die Schweiz trat dem Pakt am 18. September 1992 bei, vgl. dazu DDS 1991, Dok. 41,* dodis.ch/58221, *sowie die Botschaft des Bundesrats vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/55261.

17 *Vgl. dazu auch das Schreiben der Sektion Europarecht und internationale Angelegenheiten des Bundesamts für Justiz des EJPD an den Rechtsdienst des Bundesamts für Ausländerfragen vom 12. Dezember 1994,* dodis.ch/68265.

Damit komme ich zur Würdigung der wichtigsten Punkte der Volksinitiative der SD, die eine Abkehr von diesen international anerkannten Kerngehalten der Flüchtlings- und Menschenrechte erreichen will. Sie liegt in der bekannten asylpolitischen Stossrichtung der SD. Teilweise werden Forderungen wieder aufgenommen, die Herr Ruf 1990 – erfolglos – im Nationalrat im Rahmen der Eintretensdebatte zum dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren, dem sogenannten AVB, in der Form eines Rückweisungsantrags eingebracht hat.[18]

Die Volksinitiative der SD verlangt eine radikale Änderung der Asylpolitik, die das Parlament und der Bundesrat bisher verfolgt haben.[19] Beispielsweise soll der Flüchtlingsbegriff gegenüber den heute geltenden Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und dem schweizerischen Asylgesetz[20] eingeschränkt werden,[21] und Flüchtlingen soll nur dann Schutz gewährt werden, wenn sie nicht zu zahlreich darum nachsuchen. Ebenso drastische Massnahmen sind für illegal eingereiste Asylbewerber vorgesehen: Sie sollen umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen werden. (Hier gilt es, den Wortlaut der Volksinitiative der SD[22] genau anzusehen, nicht die *édulcorants,* die beschönigenden Bemerkungen Herrn Spiess',[23] anzuhören.) Dies würde bedeuten, dass bei ihnen überhaupt nicht mehr geprüft würde, ob sie dadurch einer politischen Verfolgung, der Folter oder gar dem Tod ausgesetzt würden.

Durch diesen Verzicht auf die Non-Refoulement-Prüfung würden illegal eingereiste Asylbewerber selbst dann in ihre Heimatstaaten zurückgeschafft, wenn sie dort an Leib und Leben gefährdet wären. Ein solches Handeln hätte unabsehbare Konsequenzen, in erster Linie für die betroffenen Flüchtlinge, aber auch für die Stellung der Schweiz in der Staatengemeinschaft. Wir wären gezwungen, die wichtigsten internationalen Verträge auf dem Gebiet der Flüchtlinge und der Menschenrechte zu kündigen. Die Volksinitiative der SD sieht dies in ihren Übergangsbestimmungen ausdrücklich vor.[24] Das würde aber bedeuten, dass die Schweiz den Schutz der Flüchtlinge und der Menschenrechte gesamthaft ablehnt. Die Volksinitiative der SD verlangt damit nicht weniger als den vollständigen Bruch mit der humanitären Tradition unseres Landes. Damit würden wir aufhören, ein Rechtsstaat zu sein, und wären international isoliert. Weil von Europaratskandidaten unter anderem die Ratifikation der EMRK verlangt wird, müsste die Schweiz sogar aus dem Europarat austreten, und sie hätte auch keinen Zugang mehr zum Dubliner Erstasylabkommen und zum multilateralen Rückübernah-

---

18 *Vgl. die* Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge *vom 25. April 1990, BBl, 1990, II, S. 573–696, sowie das BR-Prot. Nr. 793 vom 25. April 1990,* dodis.ch/59158. *Für den Rückweisungsantrag von Nationalrat Markus Ruf in der Eintretensdebatte vom 5. Juni 1990 vgl.* dodis.ch/59123.

19 *Vgl. dazu das Schlagwort* Asylpolitik, dodis.ch/D333.

20 Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 mit der Revision vom 22. Juni 1990, *AS, 1990, S. 938–953.*

21 *Zur Einschränkung des Flüchtlingsbegriffs vgl. die Einschätzung der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 22. März 1993,* dodis.ch/64722.

22 *Vgl.* dodis.ch/67742, *S. 1489.*

23 *Für die Wortmeldung von Christoph Spiess, Mitglied des SD-Initiativkomitees, im ersten Teil des Traktandums vgl. das Faksimile* dodis.ch/68029.

24 *Vgl.* dodis.ch/67742, *S. 1489.*

meübereinkommen Schengen/Polen, weil beide Verträge ausdrücklich die Einhaltung der Non-Refoulement-Prinzipien voraussetzen.

Zur Ungültigkeit der Volksinitiative der SD. Die Volksinitiative der SD hätte aber nicht nur gravierende Konsequenzen. Sie wirft auch zentrale staatsrechtliche Fragen auf, die sich in dieser Form in der Schweiz zum ersten Mal stellen. Der Bundesrat musste in seiner Botschaft nämlich zur Frage Stellung nehmen, ob der Revision unserer Bundesverfassung und damit auch den Volksrechten dort Schranken gesetzt sind, wo sich eine Volksinitiative nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes vereinbaren lässt.

Die eidgenössischen Räte und der Bundesrat haben sich bereits im Rahmen der EWR-Debatte ausführlich zum Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht geäussert.[25] Dabei gelangten sie in Übereinstimmung mit der völkerrechtlichen Gerichtspraxis, der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Lehre zur Auffassung, dass das Völkerrecht grundsätzlich Vorrang hat. Dieses Prinzip ist auch in der von der Schweiz ratifizierten Wiener Vertragsrechtskonvention[26] verankert und gilt heute in unserem Land als allgemein anerkannt.

Damit ist aber noch nicht beantwortet, wie mit Volksinitiativen zu verfahren ist, die dem Völkerrecht widersprechen. Die ältere Lehre hat eher verneint, dass aus dem Völkerrecht materielle Schranken der Verfassungsrevision fliessen können. Diese Auffassung hat sich aber in den letzten Jahrzehnten deutlich gewandelt. Heute vertreten der weit überwiegende Teil der Autoren und das Bundesgericht[27] die Meinung, dass zumindest die Normen des zwingenden Völkerrechts durch die Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen und dass Verfassungsinitiativen ungültig zu erklären sind, wenn sie solchen Bestimmungen widersprechen. Ich verweise auf namhafteste Autoren wie Jean-François Aubert, Walter Kälin, Luzius Wildhaber, Jörg Paul Müller, Peter Saladin, Dietrich Schindler, Arthur Häfliger, Olivier Jacot-Guillarmod, Ulrich Häfliger, Walter Haller und Yvo Hangartner. An der gegenteiligen Auffassung haben in jüngerer Zeit nur noch Kurt Eichenberger und Etienne Grisel festgehalten.[28]

Bis heute ist zwar noch nie eine Volksinitiative ungültig erklärt worden, die gegen Völkerrecht verstiess.[29] Allerdings stellte sich diese Frage bisher auch nur im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, aus denen sich die Schweiz durch eine Kündigung hätte befreien können. Ich erinnere an die Rheinau-Initiative aus dem Jahr 1953,[30] an die Staatsvertragsinitiative der Na-

---

25 *Vgl. dazu die* Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum *vom 18. Mai 1992,* dodis.ch/61368, *bes. Kapitel 5.3. Mit dem Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht befasste sich der Nationalrat am 26. August 1992, vgl. Amtl. Bull. NR, 1992, IV, S. 1380–1397, sowie der Ständerat am 24. und 29. September 1992, vgl. Amtl. Bull. SR, 1992, V, S. 825–838 und S. 883–886.*

26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge *vom 23. Mai 1969, AS, 1990, S. 1112–1153.*

27 *Für eine Übersicht über relevante Bundesgerichtsentscheide vgl.* dodis.ch/69825.

28 *Gemeint ist Ulrich Häfelin. Für die bibliografischen Angaben der Publikationen der erwähnten Autoren vgl.* dodis.ch/67742, *S. 1495 f.*

29 *Vgl. dazu den Presserohstoff des EJPD vom 23. Juni 1994,* dodis.ch/68429.

30 *Vgl. den* Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall–Rheinau *vom 4. Mai 1954, BBl, 1954, I, S. 721–827.*

tionalen Aktion 1973[31] und an die Überfremdungs-Initiativen der sechziger und siebziger Jahre,[32] die allesamt verworfen wurden. Eine Annahme dieser Initiativen wäre jeweils als Verpflichtung an den Bundesrat zu werten gewesen, die durch die Initiativen verletzten völkerrechtlichen Verträge zu kündigen und damit wieder einen völkerrechtskonformen Zustand herzustellen. Diesen Schritt sieht auch die Volksinitiative der SD in ihren Übergangsbestimmungen vor.

Hier liegt nun aber der entscheidende Unterschied zwischen der Volksinitiative der SD und den früheren Volksinitiativen: Die Non-Refoulement-Bestimmungen, die durch die Volksinitiative der SD verletzt würden, werden in ganz Westeuropa, in Nordamerika und in vielen andern Staaten als Völkergewohnheitsrecht mit zwingendem Charakter anerkannt.[33] In der Schweiz sind Bundesgericht, Bundesrat und Parlament dieser Überzeugung. Auch die herrschende Lehre teilt diese Auffassung. Normen des zwingenden Völkergewohnheitsrechts gelten wegen ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung als unkündbar. Damit ist der Widerspruch zwischen der Volksinitiative der SD und dem Völkerrecht unlösbar. Im Gegensatz zum Eindruck, den Absatz 2 der Übergangsbestimmungen erweckt, kann er auch durch eine Kündigung der entsprechenden völkerrechtlichen Verträge nicht beseitigt werden.

Mit dem Inkrafttreten der fraglichen Verfassungsbestimmungen wäre die Schweiz somit gezwungen, diese entweder nicht anzuwenden oder die elementarsten Grundsätze des Völkerrechts zu verletzen. Die erste Option verbietet sich aus demokratischer Sicht und die zweite Variante würde bewirken, dass sowohl den von Wegweisungen betroffenen schutzbedürftigen Personen als auch unserem Land ein nicht wiedergutzumachender Schaden zugefügt würde. Dies ist für einen Rechtsstaat unzulässig. Der Souverän würde sich in einer rechtlich ausweglosen Situation befinden, wenn ihm die Volksinitiative der SD zum Entscheid vorgelegt würde. Für den Stimmbürger bestünde in Wirklichkeit gar nicht die Möglichkeit einer freien Willensäusserung.

Die Initianten haben vorhin geltend gemacht,[34] der Bundesrat verstosse gegen Treu und Glauben, es handle sich um eine ganz neue Entwicklung seit der Botschaft zum EWR. Dem ist nicht so. In der berühmten gemeinsamen Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989[35] haben wir schon darauf hingewiesen: Kündbare völkerrechtliche Abkommen müssten bei Annahme einer Volksinitiative gekündigt werden. Und weiter: «Selbst mit dieser Regelung wären die sicher seltenen Fälle nicht gelöst, in welchen eine Volksinitiative gegen eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts,

31 *Vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 25,* dodis.ch/39375, *und Dok. 163,* dodis.ch/39526, *sowie die* Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums *vom 23. Oktober 1974,* dodis.ch/69268.

32 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* Überfremdungs-Initiativen (1965–1977), dodis.ch/T2030.

33 *Zum Non-Refoulement-Prinzip als Teil des Völkergewohnheitsrechts vgl. auch die Notiz der Direktion für Völkerrecht vom 30. September 1992,* dodis.ch/62213.

34 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/68029, *S. 3–9.*

35 Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung, dodis.ch/69825.

ius cogens im Sinne von Artikel 64 der Wiener Vertragskonvention,[36] oder gegen unbefristete und unkündbare Staatsverträge verstossen würde. In diesen Fällen müssten sich Bundesrat und Bundesversammlung wieder die Frage stellen, ob die Initiative nicht in Anwendung von Artikel 24 Absatz 2 GVG[37] für ungültig erklärt werden müsse.»

Zur Teilungültigkeit. In der Literatur zum Bundesrecht ist die Frage kontrovers, ob eine Volksinitiative teilungültig erklärt werden kann. Weil aber Absatz 4 und Absatz 1 kardinale Bestimmungen der Volksinitiative der SD sind, muss die Frage der Teilungültigkeit heute nicht abschliessend entschieden werden. Was wir heute von Herrn Spiess gehört haben, war eher *habilité juridique.*[38]

Auch der Bundesrat war sich bewusst, dass im Zweifel zugunsten der Volksrechte zu entscheiden ist. Das ergibt sich auch aus Artikel 24 Absatz 2 GVG. (Wenn nur eine Kammer die Volksinitiative ungültig erklärt, muss die Volksinitiative Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden.) Aber er ist nach eingehender Diskussion zum Schluss gekommen, den Räten zu beantragen, die Volksinitiative der SD ungültig zu erklären und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung zu unterbreiten.[39]

[…][40]

36 *Art. 64 des* Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge *vom 23. Mai 1969:* «Entsteht eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, so wird jeder zu dieser Norm im Widerspruch stehende Vertrag nichtig und erlischt.» *Vgl. AS, 1990, S. 1112–1153, hier S. 1132.*

37 *Art. 24, Abs. 2 des* Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) *vom 23. März 1962:* «Weichen die Beschlüsse der beiden Räte inbezug auf die Gültigkeit eines Volksbegehrens voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist das Volksbegehren als gültig zu betrachten.» *Vgl. AS, 1962, S. 773–808, hier S. 779.*

38 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/68029, *S. 4–7.*

39 *Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 22. Sitzung des Bundesrats vom 22. Juni 1994,* CH-BAR# E1003-01#2006/306#2* (322.3). *Der* Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» *wurde am 16. März 1995 im Ständerat mit 23 zu 1 Stimmen, vgl. Amtl. Bull. SR, 1995, S. 349, und am 14. März 1996 vom Nationalrat mit 125 zu 23 Stimmen, vgl. Amtl. Bull. NR, 1996, I, S. 333, angenommen und die Initiative damit für ungültig erklärt.*

40 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/68029.

VI. Appendix
Appendice

Im vorliegenden Band DDS 1994 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 1994 finden sich in der Datenbank Dodis rund 1700 weitere Dokumente.

Dans le présent volume DDS 1994, 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 1994, la base de données Dodis contient environ 1700 documents supplémentaires.

Nel presente volume DDS 1994 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 1994, 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/1994

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches thematisches Verzeichnis der Dokumente des vorliegenden DDS-Bandes sowie aller Dokumente aus dem Jahr 1994 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 1994 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 1994 nella banca dati Dodis.

Verzeichnis der benutzten Dossiers
Liste des dossiers utilisés
Elenco dei dossier utilizzati

dodis.ch/index/dos/1994

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches Verzeichnis der benutzten Archivdossiers des vorliegenden DDS-Bandes sowie aller Dokumente aus dem Jahr 1994 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 1994 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 1994 nella 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 1994 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 1994 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 1994 nella banca dati Dodis.

Personen / Personnes / Persone

dodis.ch/index/bio/1994

Körperschaften / Organisations
Organizzazioni

dodis.ch/index/org/1994

Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques
Denominazioni geografiche

dodis.ch/index/geo/1994

Zugang zum Archivgut
Accès aux archives
Accesso agli archivi

Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) ist ein Institut der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) und somit Teil der Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+). Entsprechend unterliegen die Mitglieder der Forschungsstelle Dodis denselben rechtlichen Bestimmungen wie alle Forscherinnen und Forscher. Artikel 20 der *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* gewährleistet die Wissenschaftsfreiheit. Als Forschungsinstitut 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 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. Ferner können abliefernde Stellen gemäss Artikel 12.2 im Einzelfall eine Einsichtnahme in Archivgut nach Ablauf der Schutzfrist beschränken und untersagen. Die Übersichtsliste aller dieser Dossiers wird vom Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) online publiziert.

Schliesslich gilt generell für die Publikation von Dokumenten und deren Metadaten die Einhaltung des *Bundesgesetzes über den Datenschutz* (DSG) vom 25. September 2020, hauptsächlich betreffend die Veröffentlichung besonders schützenswerter Personendaten.

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 1994 hat die Forschungsstelle Dodis gemäss Artikel 13 BGA (Einsichtnahme während der Schutzfrist) eine Vielzahl an Einsichtsgesuchen gestellt mit dem Hinweis, dass zahlreiche für eine Veröffentlichung in Frage kommende Dokumente zum Zeitpunkt ihrer Publikation in der Datenbank Dodis per 1. Januar 2025 ohnehin frei zugänglich sein werden. Im folgenden *Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers* werden diejenigen Dossiers festgehalten, bei denen die Behörden der Forschungsstelle Dodis die Einsicht während der Forschung für den vorliegenden Band verweigert haben. Für das Jahr 1994 handelt es sich um 48 verweigerte Dossiers.

In regelmässigen Abständen überprüft die Forschungsstelle Dodis die Schutzfristen aller Dossiers, in die sie keine Einsicht erhalten hatte. Nachträglich frei ge-

wordene 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 aktenabliefernden 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 unter dodis.ch/dds/BGA online konsultiert 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 1994 aus den Beständen des Schweizerischen Bundesarchivs unterstanden 74 der Auflage der Manuskriptvorlage bei der jeweiligen aktenabliefernden Stelle. Ferner unterstanden 19 weitere Dokumente aus dem Archiv für Zeitgeschichte in Zürich (AfZ) analogen Auflagen. Erfreulicherweise konnten alle diese 93 Dokumente vollumfänglich im vorliegenden Band oder in der Datenbank Dodis veröffentlicht werden.

Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen des Datenschutzes wird von der Forschungsstelle Dodis in einem mehrstufigen Qualitätssicherungsverfahren sehr sorgfältig und präzise überprüft. In der Praxis stellen die Auflagen des DSG jedoch kaum ein Problem dar, da Dodis grundsätzlich die internationalen Beziehungen der Schweiz erforscht und nicht personenbezogene Forschung betreibt. Entsprechend finden sich in den publizierten Dokumenten praktisch ausnahmslos Namen von Personen der Zeitgeschichte, von offiziellen Amtspersonen oder von Akteurinnen und Akteuren, die aus der Medienberichterstattung bereits öffentlich bekannt sind. Sollte eine Veröffentlichung von Personennamen durch Dodis im Ausnahmefall eine Verletzung von Persönlichkeitsrechten darstellen, würden diese Informationen anonymisiert. Dies würde auch für die Wiedergabe von anonymisierten Metadaten aus dem Archivkatalog gelten. In Fällen hingegen, in denen die durch das Schweizerische Bundesarchiv automatisiert erfolgte Anonymisierung von Metadaten im Archivkatalog aus Sicht der Forschung ungerechtfertigt erscheint, schlüsselt die Forschungsstelle Dodis die anonymisierten Daten gemäss ihren editorischen Richtlinien auf (*kursiv* und in eckigen Klammern). Dossiertitel mit evidenten Fehlanonymisierungen, bei denen die Forschungsstelle annimmt, dass die Behörden sie im Archivkatalog bald rückgängig machen, werden dagegen stillschweigend korrekt ausgewiesen.

Le centre de recherche Documents diplomatiques suisses (Dodis) est un institut de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH) et fait donc partie des Académies suisses des sciences (a+). 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'institut de recherche, le centre de recherche Dodis est donc entièrement libre dans sa 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). En outre, les services versants peuvent, selon l'article 12.2, limiter ou interdire la consultation de dossiers dans des cas particuliers. La liste récapitulative de tous ces dossiers est publiée en ligne par les Archives fédérales suisses (AFS).

Enfin, de manière générale, la publication de documents et de leurs métadonnées est soumise au respect de la *Loi fédérale sur la protection des données* (LPD) du 25 septembre 2020, notamment en ce qui concerne la publication de données personnelles sensibles.

Concernant la troisième série des DDS, consacrée aux années 1990–1999, le centre de recherche Dodis publie une sélection de document immédiatement après l'expiration du délai de protection de 30 ans. Par conséquent, la consultation des dossiers pertinents nécessaires aux travaux de recherche doit se faire pendant le délai de protection. Pour le présent volume, portant sur l'année 1994, le centre de recherche Dodis a 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 grande majorité des documents concernés serait, de toute manière, librement accessible au 1er janvier 2025, au moment de leur publication sur la base de données Dodis. La *Liste des dossiers non rendus accessibles* ci-après consigne les dossiers dont l'autorité compétente a refusé la consultation au centre de recherche Dodis pour le présent volume. Pour l'année 1994, il s'agit de 48 dossiers qui ont été refusés. À intervalles réguliers, le centre de recherche Dodis vérifie les délais de protection des dossiers auxquels il n'a pas eu accès. S'ils ont été rendus accessibles entre-temps, 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 renouvelle également ses 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. Des listes cumulées, actualisées en permanence, de tous les dossiers non libérés pour le centre de recherche Dodis, ainsi que des dossiers libérés ultérieurement et à partir desquels des documents ont éventuellement été publiés sur Dodis, peuvent être consultées en ligne à l'adresse dodis.ch/dds/Lar. 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 issus des fonds des Archives fédérales suisses de l'année 1994 sélectionnés pour une publication dans la base de données Dodis, 74 documents étaient conditionnés à la présentation du manuscrit aux services versants. Par ailleurs, 19 autres documents provenant des Archives d'histoire contemporaine de Zurich (AfZ) ont été soumis à des conditions analogues. Ces 93 documents ont heureusement tous pu être publiés, intégralement et sans aucune restriction, dans le présent volume et dans la base de données Dodis.

Le respect des dispositions légales en matière de protection des données est soigneusement et précisément contrôlé par le centre de recherche Dodis au moyen d'une procédure de vérification à plusieurs niveaux. Les obligations de la LPD ne constituent toutefois guère un problème dans la pratique, étant donné que Dodis étudie essentiellement les relations internationales de la Suisse et ne mène pas de recherche sur des personnes. Par conséquent, les documents publiés contiennent principalement des noms de personnes appartenant à l'histoire contemporaine, de fonctionnaires officiels ou d'actrices et d'acteurs déjà connus du public en raison de la couverture médiatique dont ils ou elles ont fait l'objet. Si, à titre exceptionnel, la publication de noms de personnes par Dodis devait constituer une violation des droits de la personnalité, ces informations seraient rendues anonymes. Il en irait de même pour la reproduction de métadonnées anonymisées issues du catalogue d'archives. En revanche, dans les cas où l'anonymisation des métadonnées du catalogue d'archives – effectuée mécaniquement par les Archives fédérales suisses – semble injustifiée du point de vue de la recherche, le centre de recherche Dodis reproduit les données anonymisées conformément à ses directives éditoriales (en *italique* et entre crochets). Les titres de dossiers présentant des erreurs d'anonymisation évidentes, pour lesquels le centre de recherche suppose que les autorités les annuleront bientôt dans le catalogue d'archives, sont toutefois tacitement indiqués correctement.

Il centro di ricerca Documenti diplomatici svizzeri (Dodis) è un istituto dell'Accademia svizzera di scienze umane e sociali (ASSU) e dunque parte delle Accademie svizzere delle scienze (a+). I membri del centro 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 istituto di ricerca, il centro 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). Inoltre, in conformità all'articolo 12.2, i servizi mittenti possono in casi

particolari limitare o vietare la consultazione di determinati dossier. Una lista di tali dossier è pubblicata online dall'Archivio federale svizzero (AFS).

Infine, la pubblicazione di documenti e dei loro metadati è in generale soggetta al rispetto della *Legge federale sulla protezione dei dati* (LPD) del 25 settembre 2020, soprattutto per quanto riguarda la pubblicazione di dati personali sensibili.

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 periodo di protezione. Per il presente volume, relativo all'anno 1994, 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 1o gennaio 2025, la stragrande maggioranza di questi documenti sarebbero comunque liberamente accessibili. Nel presente *Elenco dei dossier non resi accessibili* sono indicati i dossier la cui consultazione è stata negata al centro di ricerca Dodis dalle autorità durante la ricerca per il presente volume. Per l'anno 1994 sono stati negati 48 dossier. A intervalli regolari, il centro di ricerca Dodis riesamina i termini di protezione dei dossier per i quali non ha ottenuto l'accesso. Qualora nel frattempo siano stati resi accessibili, questi dossier vengono analizzati sistematicamente ed eventuali documenti pertinenti vengono pubblicati nella banca dati Dodis. Inoltre, il centro di ricerca Dodis rinnova regolarmente richieste di consultazione precedentemente negate 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 online all'indirizzo dodis.ch/dds/Lar. 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 riguardanti l'anno 1994 scelti dai fondi dell'Archivio federale svizzero per la pubblicazione nella banca dati Dodis, 74 documenti sottostavano alla condizione della presentazione del manoscritto ai servizi mittenti. Inoltre, altri 19 documenti provenienti dall'Archivio di storia contemporanea a Zurigo (AfZ) erano soggetti ad analoghe condizioni. Fortunatamente, tutti questi 93 documenti hanno potuto essere pubblicati integralmente e senza alcuna restrizione in questo volume o nella banca dati Dodis.

La conformità alle disposizioni legislative in materia di protezione dei dati viene verificata con estrema attenzione e precisione dal centro di ricerca Dodis in un processo di controllo della qualità a più fasi. Di fatto, nella pratica, i requisiti della LPD non comportano grandi problemi, poiché Dodis si occupa essenzialmente di ricerche sulle relazioni internazionali della Svizzera e non conduce ricerche inerenti a persone. Di conseguenza, nei documenti pubblicati si trovano quasi esclusivamente nomi di personaggi della storia contemporanea, di funzionari pubblici o di protagonisti e protagoniste già noti al pubblico attraverso la copertura mediatica. Se la pubblicazione di nomi personali da parte di Dodis dovesse costituire, in casi eccezionali, una violazione dei diritti personali, queste informa-

zioni verrebbero rese anonime. Questo vale anche per la riproduzione di metadati anonimizzati nel catalogo dell'archivio. Tuttavia, nei casi in cui l'anonimizzazione automatica dei metadati del catalogo d'archivio da parte dell'Archivio federale svizzero risulti ingiustificata dal punto di vista della ricerca, il centro di ricerca Dodis scioglie i dati anonimizzati secondo le proprie linee guida editoriali (*corsivo* in parentesi quadrate). I titoli dei dossier con evidenti errori di anonimizzazione, che il centro di ricerca presume saranno presto rettificati dalle autorità nel catalogo d'archivio, sono invece tacitamente indicati in modo normale.

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

Stand / État au / Stato: 11.12.2024

Dossier	**Negativer Entscheid** **Décision négative** **Decisione negativa**	**Frei zugänglich** **Librement accessible** **Liberamente accessibile**
Bundesversammlung BVers *Assemblée fédérale Ass. féd.* *Assemblea federale AF*		
CH-BAR#E1050.3B#1998/209#294* (201.2) Spesen Nordmann (1994)	27.09.2024	2045
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA *Département fédéral des affaires étrangères DFAE* *Dipartimento federale degli affari esteri DFAE*		
CH-BAR#E2023-01A#2003/332#132* (f.840) Questions fondamentales et rapports d'ensemble au sujet de la représentation des intérêts de l'USA en Iran (1994–1996)	26.04.2023	2047
CH-BAR#E2010A#2005/342#4778* et CH-BAR#E2010A#2005/342#4779* (B.32.14) *[Dalla Corte, Remo, 1962],* vol. 1 et 2 (1994–1995)	07.05.2024	2045/6
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD *Département fédéral de justice et police DFJP* *Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP*		
CH-BAR#E4110-10#2015/155#214* (103.12.24) Bahamas Auslieferungsverkehr (1978–1995)	17.09.2024	2046
CH-BAR#E4110-10#2015/156#691* (2.212.0) Zwischenstaatliche Rechtshilfe. Allgemeines (1982–2005)	14.10.2024	2036
CH-BAR#E4110-10#2015/156#1339* (2.402.0) Zwischenstaatliche Rechtshilfe. Allgemeines (1983–2001)	14.10.2024	2032
CH-BAR#E4110-10#2015/156#1340* (2.402.001.1) Strafgesetzgebung. Strafgesetzsammlung (1986–1998)	14.10.2024	2029
CH-BAR#E4320C#2006/130#108* (502) Gemeinrechtliche Vergehen (1994)	26.01.2023	2075
CH-BAR#E4320C#2006/130#181* (710) Politisch Verdächtige (1994)	26.01.2023	2075

CH-BAR#E4321A#2001/43#893* (B.04.00-5) Ausweisung – Allg. (1980–1995)	29.11.2024	2046
CH-BAR#E4800-01#2004/264#20* (01-6) Akten «Arbeitstagung der Generalstaatsanwälte und des Generalbundesanwaltes – Deutschland» (1994–1996)	29.11.2024	2047
CH-BAR#E4800-01#2004/264#24* (02) Beziehungen CH–Russland im justiziellen Bereich (1994)	14.08.2023	2045
CH-BAR#E4800-01#2004/264#130* (7-11) «Bestechung» (1994)	14.08.2023	2045
CH-BAR#E4800-01#2004/264#179* (9-21) Bericht «Indicazioni operative per la segnalazione di operazioni sospette» der Banca d'Italia, Novembre 1994 (1994)	29.11.2024	2045
CH-BAR#E4800-01#2004/264#210* (9-5) «Geldwäscherei» – «OK» (1994)	14.08.2023	2045
CH-BAR#E4800-01#2004/264#215* (9-6) «SwG – Geldwäschereigesetz» (1994)	14.08.2023	2045
CH-BAR#E4800-01#2004/264#74* (2-14) Schreiben vom 6.9.1993 an die Mitglieder der KSK (1994)	14.08.2023	2045
CH-BAR#E4800-01#2004/264#185* (9-27) Schweiz. Vertretung in Washington an BA vom 8.8.1995 betr. Rapport de la DEA intitulé «Impact du blanchissage d'argent sur l'économie colombienne» (1994–1995)	17.07.2024	2046

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#2014/244#10* (027.29-001) Arbeitsgruppe Weber (1990–1999)	09.08.2024	2050
CH-BAR#E5560D#2003/350#1621* (650) Festungswachkorps (1990–1996)	09.08.2024	2077
CH-BAR#E5560D#2010/154#45* bis CH-BAR#E5560D#2010/154#50* (20.0) *[insgesamt 6 Dossiers]* Persönlicher Mitarbeiter des Generalstabschefs (Oberst R. Beck) Dossiers 1/9 bis 5/9 (1994–1995)	16.04.2024	2075/6
CH-BAR#E5565-04#2020/258#55* (03) Untergruppe Nachrichtendienst und Abwehr (UNA), Gruppe Generalstabsdienst, Angriffsmöglichkeiten Russlands bis zum Jahr 2005 (1994)	13.07.2023	2045

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale delle finanze DFF

CH-BAR#E6520B#2008/211#222* (911.22) Materialien (1987–1995)	16.09.2024	2046
CH-BAR#E6520B#2008/211#223* (911.23) SOFFEX Materialien (1987–1995)	16.09.2024	2046
CH-BAR#E6520B#2008/211#224* (911.23) Materialien (1992–1995)	16.09.2024	2046
CH-BAR#E6520B#2008/211#226* und CH-BAR#E6520B#2008/211#227* (921.18) Allgemeine Materialien / Dossiers 1 und 2 (1991–1995)	16.09.2024	2046
CH-BAR#E6520B#2008/211#229* (922.10) Korrespondenz (1986–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520B#2008/211#230* (922.11) Materialien (1986–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520C#2009/66#1* (003.3) EBK-Protokolle – Börsen + Effekthändler (1994–1998)	16.09.2024	2049
CH-BAR#E6520-02#2014/122#5897* (764) Bürgenstock Meeting 764-1 (1994–1995)	16.09.2024	2046

CH-BAR#E6520-02#2014/149#9893* (60) Allgemeine Länderdokumentation: Jersey, Kambodscha, Kuwait, Lettland, Libanon, Liechtenstein (1994–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520-02#2014/149#9894* (60) Allgemeine Länderdokumentation: Luxembourg, Mexiko (1994–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520-02#2014/149#9895* (60) Allgemeine Länderdokumentation: Marokko, Mazedonien, Nepal, Nigeria, Oman, Österreich (1994–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520-02#2014/149#9896* (60) Allgemeine Länderdokumentation: Algerien, Argentinien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Canada, China, Czech Republic (1994–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520-02#2014/149#9897* (60) Allgemeine Länderdokumentation: Bahamas (1994–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520-02#2014/149#9898* (60) Allgemeine Länderdokumentation: Dubai, Ecuador, Frankreich, Gibraltar, Grossbritannien, Guernsey, Irland, Israel (1994–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520-02#2014/149#9899* (60) Allgemeine Länderdokumentation: Italien, Irak (1994–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6520-02#2014/149#9900* (94) BiK94 Allgemeine Unterlagen Prüfungshandlung 1, 4, 5 + 6 (1992–1996)	16.09.2024	2047
CH-BAR#E6600-01#2015/6#257* (41-15.1) DBA Rechtshilfe (1985–2001)	08.11.2024	2052
CH-BAR#E6600-01#2015/6#269* (41-15.1) DBA Geltungsbereich / Definitionen / Methode zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (1974–2005)	08.11.2024	2056
CH-BAR#E6600-01#2015/6#271* (41-15.1) DBA Missbrauch (1980–2005)	08.11.2024	2056

Das offizielle Bundesratsfoto 1994, aufgenommen im Salon de la présidence im Bundeshaus West. Von links: Bundeskanzler Couchepin, die Bundesräte Ogi, Koller und Villiger, Bundespräsident Stich, die Bundesräte Delamuraz und Cotti sowie Bundesrätin Dreifuss, dodis.ch/70203 (Foto: Karl-Heinz Hug, Bundeskanzlei Bern).

Bundesrat / Conseil fédéral / Consiglio federale

Bundespräsident	Otto Stich (SP, Solothurn)	EFD / DFF
Vizepräsident des Bundesrats	Kaspar Villiger (FDP, Luzern)	EMD / DMF
Conseiller fédéral	Jean-Pascal Delamuraz (PRD, Vaud)	EVD / DFEP
Bundesrat	Arnold Koller (CVP, Appenzell Inner.)	EJPD / DFJP / DFGP
Consigliere federale	Flavio Cotti (PPD, Ticino)	EDA / DFAE
Bundesrat	Adolf Ogi (SVP, Bern)	EVED / DFTCE
Conseillère fédérale	Ruth Dreifuss (PS, Genève)	EDI / DFI

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 / Secrétaires d'État / Segretari di Stato

Staatssekretär 1986–1998	Franz Blankart	EVD / DFEP
Staatssekretär 1992–1999	Jakob Kellenberger	EDA / DFAE
Staatssekretär 1992–1997	Heinrich Ursprung	EDI / DFI

Diplomatische Dokumente der Schweiz
Documents diplomatiques suisses
Documenti diplomatici svizzeri

1994

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. Der Band 1994 dokumentiert die zunehmende Infragestellung der internationalen Politik des Bundesrats durch Volksentscheide, die Anbahnung der bilateralen Verhandlungen mit der EU, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa sowie die Intensivierung der globalen Wirtschaftskontakte.

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 1994 documente la remise en question croissante de la politique internationale du Conseil fédéral lors de votations populaires, l'amorce de négociations bilatérales avec l'UE, la coopération en matière de politique de sécurité en Europe ainsi que l'intensification des contacts économiques globaux.

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 1994 documenta la crescente messa in discussione della politica internazionale del Consiglio federale attraverso votazioni popolari, l'avvio dei negoziati bilaterali con l'UE, la cooperazione in materia di politica di sicurezza in Europa e l'intensificazione dei contatti economici globali.

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 978-3-907261-42-2

9 783907 261422 >

OPEN science