Diplomatische Dokumente der Schweiz
Documents diplomatiques suisses
Documenti diplomatici svizzeri

1991

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
ATTRAVERSO 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

1991

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, Lena Heizmann, Jonas Hirschi, Mattia Mahon, Dominik Matter, Maurizio Rossi, Yves Steiner

Dodis

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT
COMITÉ SCIENTIFIQUE
COMITATO SCIENTIFICO

Präsidentin Prof. Dr. Madeleine Herren, Universität Basel

Direttore Prof. Dr. Sacha Zala, Direttore del centro di ricerca Documenti diplomatici svizzeri (Dodis) und Professor an der Universität Bern

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

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

ISBN 978-3-907261-05-7 (Hardcover)
ISBN 978-3-907261-06-4 (Softcover)
ISBN 978-3-907261-07-1 (.pdf)
ISBN 978-3-907261-08-8 (.epub)
ISBN 978-3-907261-09-5 (.mobi)
DOI 10.5907/DDS-1991

Grafisches Konzept und Layout: Erik Dettwiler
Bildredaktion: Aaron Estermann (Schweizerisches Nationalmuseum)

Titelbild: Der Schweizer Bundespräsident Flavio Cotti anlässlich seiner Rede am Europatag in Sils im Engadin/Segl vom 7. September 1991 vor zahlreichen nationalen und internationalen Gästen im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft, dodis.ch/59980 (Foto: Niklaus Spoerri).

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-1991

© 2022 Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Archivstrasse 24, 3003 Bern | www.dodis.ch

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

OPEN science

Inhaltsverzeichnis
Table des matières
Sommario

I. Vorwort VII
Avant-propos IX
Prefazione XI

II. Editorische Notiz XIII
Note éditoriale XVIII
Introduzione editoriale XXIII

III. Einleitung XXIX

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

V. Dokumente / Documents / Documenti 1

VI. Appendix / Appendice 375

Abkürzungen / Abréviations / Abbreviazioni 375

Thematisches Verzeichnis / Table méthodique / Tavola metodica 376

Verzeichnis der benutzten Dossiers / Liste des dossiers utilisés
Elenco dei dossiers utilizzati 376

Register / Index / Indici 377

Personen / Personnes / Persone 377

Körperschaften / Organisations / Organizzazioni 377

Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques
Denominazioni geografiche 377

Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers
Liste des dossiers non rendus accessibles
Elenco dei dossier non resi accessibili 378

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. Eine breite Auffassung von grenzübergreifenden Prozessen 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 und einen schweizerischen Beitrag zur Globalgeschichte darstellen.

Als Institut der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* (SAGW) steht Dodis unter dem Patronat der *Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte* (SGG) und geniesst die Unterstützung des *Schweizerischen Bundesarchivs* (BAR) sowie des *Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten* (EDA). Die wissenschaftliche Qualität des Projekts sichert ein Beirat, in dem Professorinnen und Professoren aus den historischen Instituten der Schweizer Universitäten vertreten sind.

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 soll zeitnah an der Öffnung der Archivbestände – entlang der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für das Archivgut des Bundes – mit jährlichen Bänden erscheinen. Mit dem unmittelbaren Zugang zu den Dokumenten nach Ablauf der Schutzfrist erreichen die von Dodis publizierten Dokumente einen bislang nicht realisierten 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 für den jeweiligen Zeitraum relevanten Aktenstücke: In den einleitenden Texten sowie im Anhang liefert der Forschungsleiter alle nötigen Informationen, um die Transparenz der getroffenen Selektion zu garantieren.

Durch die bereits eingesetzte Massendigitalisierung von Archivgut und die baldige Zunahme digitaler Quellenbestände wird die Anzahl digital verfügbarer Quellen nochmals massiv ansteigen. Umso wichtiger ist es, deren wissenschaftliche Relevanz durch präzis erfasste quellenkritische Merkmale und die Verwen-

dung von Metadaten sicherzustellen. Die DDS-Bände werden seit 1997 durch die Online-Datenbank Dodis ergänzt (www.dodis.ch), die international als Pionierleistung gilt und sich durch hohe Nutzungsfrequenzen auszeichnet. Durch die in den letzten Jahren erfolgten kontinuierlichen Verbesserungen an der Datenbank Dodis hat die Forschungsstelle eine führende Rolle im Netzwerk der internationalen Editoren diplomatischer Dokumente erreicht. Die frei zugängliche Datenbank enthält momentan rund 33 000 Dokumente über die gesamte Periode des Bundesstaats ab 1848. Im vorliegenden Band 1991 wurden 62 Dokumente ediert, welche durch die zahlreichen Querverweise und Verknüpfungen im Anmerkungsapparat und in den Registern auch als Orientierungshilfe zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen in der Datenbank Dodis dienen. Alleine aus dem Jahr 1991 hat die Forschungsstelle rund 1700 weitere Dokumente im Faksimile mit präzisen Metadaten publiziert.

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

Von der Publikation der Quellenbände, der steten Verbesserung der Datenbank Dodis, der Herausgabe aller anderen 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 allen Mitgliedern von Regierung, Parlament, Bundesverwaltung und Diplomatie aussenpolitische Orientierungshilfe geben und Wissen vermitteln, das bislang nur unter grossem Aufwand zu erlangen war. Es gilt also, das Projekt weiterhin auf Kurs zu halten und über die Dokumentation grenzübergreifender Verflechtungsprozesse die globale Vernetzung der Schweiz analytisch greifbar und einer kritischen Lektüre zugänglich zu machen.

Bern, Dezember 2021

MADELEINE HERREN
Präsidentin
des wissenschaftlichen Beirates

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 vue d'ensemble des 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. Ils représentent enfin la contribution suisse à l'histoire mondiale.

En tant qu'institut de l'*Académie suisse des sciences humaines et sociales* (ASSH), Dodis est placé sous le patronage de la *Société suisse d'histoire* (SSH) et bénéficie du soutien des *Archives fédérales suisses* (AFS) ainsi que du *Département fédéral des affaires étrangères* (DFAE). La qualité scientifique du projet est assurée par un comité composée de professeures et professeurs des instituts d'histoire des universités suisses.

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. Cette collection se déclinera en volumes contenant des documents d'une seule année, 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. Rendus accessibles immédiatement après l'expiration de leur période de protection, ces documents publiés par Dodis sont d'une actualité jusqu'à présent jamais atteinte. Celle-ci devrait ainsi insuffler de nouvelles recherches en histoire contemporaine. 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 de la période: dans les textes introductifs ainsi qu'en annexe, le directeur de la recherche fournit toutes les informations nécessaires pour garantir la transparence de ses choix.

Le nombre de sources disponibles en format numérique va croissant. En effet, la numérisation des archives progresse à un rythme soutenu, alors que les sources originellement numériques vont, de façon imminente, se multiplier. 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 prolongés par la base de données en ligne Dodis (www.dodis.ch). Considérée comme une réalisation pionnière au niveau international, elle jouit de fréquences d'utilisation élevées. Grâce aux améliorations continues apportées à sa base de données ces dernières années, le centre de recherche Dodis a acquis un rôle de premier plan dans le réseau des éditeurs internationaux de documents diplomatiques. La base de données en libre accès contient actuellement environ 33 000 documents couvrant toute la période de l'État fédéral depuis 1848. 62 documents ont été choisis pour l'édition du présent volume de l'année 1991. Les nombreux renvois et liens dans l'appareil d'annotation et dans les index guident en outre vers d'autres documents, thématiques, personnes, organisations et noms géographiques de la base de données Dodis. Rien que pour l'année 1991, le centre de recherche a publié quelque 1700 documents supplémentaires sous forme de facsimilés, indexés avec des métadonnées précises.

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

La publication des éditions de sources, l'amélioration constante de la base de données Dodis, la publication des *Quaderni* et des *Saggi di Dodis*, de même que les autres activités scientifiques fécondes du centre de recherche, permettent un double constat. D'abord, 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. Enfin, ce projet fournit également 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. Il est donc essentiel de maintenir le projet sur la bonne voie, de manière à ce que, grâce à la documentation des nombreux processus d'intégration transfrontaliers, le réseau mondial de relations de la Suisse devienne analytiquement compréhensible et accessible à une lecture critique.

Berne, décembre 2021

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. Un'ampia panoramica dei processi transnazionali permette una riflessione su nuovi temi ancora poco presenti nel dibattito pubblico, offrendo una serie di spunti di riflessione sull'interconnessione della Svizzera nel sistema delle relazioni internazionali e costituendo così un apporto svizzero alla storia globale.

Quale istituto dell'*Accademia svizzera delle scienze umane e sociali* (ASSUS), Dodis è posto sotto il patrocinio della *Società svizzera di storia* (SSS) e gode del sostegno dell'*Archivio federale svizzero* (AFS) così come del *Dipartimento federale degli affari esteri* (DFAE). La qualità scientifica del progetto è assicurata da un comitato composto da professoresse e professori degli istituti storici delle università svizzere.

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. Questa nuova serie sarà realizzata tempestivamente – lungo il termine di protezione trentennale previsto dalla Legge federale sull'archiviazione – mediante l'apparizione di volumi annuali. Grazie all'accesso offerto ai documenti immediatamente dopo la scadenza dei termini legali di protezione si raggiunge un livello di attualità finora inedito, permettendo così di promuovere nuove ricerche nel campo della storia contemporanea. A causa della quantità sempre più massiccia di documenti dell'amministrazione federale, del rafforzamento dei legami internazionali e dell'importanza crescente delle questioni transfrontaliere, le questioni importanti relative alle analisi sulla politica estera si sono moltiplicate. Parallelamente a questo aumento, è cresciuta anche l'importanza della selezione e dell'analisi dei dossier pertinenti per il periodo corrispondente: nei testi introduttivi, come pure nelle appendici, il direttore della ricerca fornisce tutte le informazioni necessarie a garanzia della trasparenza della selezione effettuata.

Attraverso la digitalizzazione di massa dei fondi d'archivio già in atto e dell'imminente aumento delle fonti di origine digitale, la quantità di documenti accessibili digitalmente aumenterà sempre più massicciamente. In futuro sarà dunque essenziale, alla luce di questi sviluppi, poter valutare accuratamente la rilevanza scientifica dei documenti attraverso annotazioni critiche precise e l'uso di metadati. Fin dal 1997 i volumi dei DDS vengono affiancati dalla banca dati Dodis

(www.dodis.ch), la quale viene riconosciuta internazionalmente come un'opera pionieristica e gode di un elevato livello di frequentazione. Grazie al costante miglioramento della banca dati messo in atto negli ultimi anni, il centro di ricerca ha acquisito un ruolo trainante nell'ambito della rete internazionale degli editori di documenti diplomatici. Liberamente accessibile su internet, la banca dati Dodis contiene al momento più di 33 000 documenti che coprono l'insieme del periodo dello Stato federale dal 1848. L'attuale volume 1991 contiene l'edizione di 62 documenti. I numerosi riferimenti incrociati e collegamenti presenti nell'apparato delle annotazioni e nei registri servono anche come orientamento verso altri documenti, temi, persone, istituzioni e denominazioni geografiche presenti nella banca dati Dodis. Solamente per l'anno 1991, il centro di ricerca ha pubblicato all'incirca ulteriori 1700 documenti in facsimile con i relativi metadati.

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. 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 liberamente scaricate in vari formati.

La pubblicazione dei volumi di documenti, il miglioramento costante della banca dati, senza dimenticare tutte le altre pubblicazioni, così come l'ulteriore e fruttuosa attività scientifica svolta dal centro di ricerca debbono permetterci di raggiungere due obiettivi: da un lato, il progetto di ricerca e d'edizione deve 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 altresì 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. È quindi di vitale importanza che il progetto sia mantenuto sulla rotta imboccata cosicché, attraverso la documentazione dei molteplici processi d'integrazione transfrontalieri, la rete globale di relazioni della Svizzera diventi analiticamente tangibile e sia accessibile ad una lettura critica.

Berna, dicembre 2021

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 ein Institut der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* (SAGW) und entsprechend eine Institution der freien Forschung. Dodis ist die Kompetenzstelle für die Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz, deren Auftrag auf dem Bundesbeschluss zur Forschungsförderung basiert. Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) ist ein Beitrag zur Grundlagenforschung der Zeitgeschichte der Schweiz. Der vorliegende Band zum Jahr 1991 setzt die dritte Serie der DDS über die Jahre 1990–1999 fort, welche die Umbruchszeit nach dem Ende des «Kalten Krieges» dokumentiert und für die historische Forschung erschliessen will. Die Dokumente der dritten Serie der DDS werden zeitnah an der Öffnung der Archivbestände, entlang der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut des Bundes, publiziert. Damit verleiht das Editionsprojekt der zeithistorischen Forschung entscheidende Impulse und soll als Katalysator und Orientierungshilfe für weitere Recherchen dienen.

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

Ziel der Edition ist es, durch eine breite und systematische Erforschung der Bestände des *Schweizerischen Bundesarchivs* (BAR) eine Auswahl von Dokumenten zu treffen, welche ein möglichst breites Spektrum der schweizerischen Aussenpolitik abbildet und die wichtigsten Problemstellungen und Fragen der massgeblichen Akteurinnen und Akteure exemplarisch wiedergibt. Die Themen und Fragestellungen – und in der Folge die Dokumente, die diese reflektieren – werden aufgrund ihrer relativen Bedeutung in Bezug auf die Gesamtheit der von der Forschungsstelle untersuchten aussenpolitischen Vorgänge ausgewählt.

Die ausgewählten Dokumente werden quellenkritisch präzise erschlossen und in der frei zugänglichen Online-Datenbank Dodis (www.dodis.ch) als Faksimile mit

allen relevanten Metadaten veröffentlicht. Aus diesem Fundus wird eine noch engere Auswahl an Dokumenten, die sich besonders paradigmatisch für die Illustration einer Problematik eignen, für die Bände der Serie DDS ediert und mit einem weiterführenden wissenschaftlichen Apparat versehen. Für das nun vorliegend erforschte Jahr 1991 wurden aus den zahlreichen konsultierten Beständen 62 Dokumente in den Band und weitere rund 1700 Dokumente in die Datenbank Dodis aufgenommen.

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

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

Die ausgewählten Dokumente zum Jahr 1991 stammen in der Regel aus dem *Schweizerischen Bundesarchiv*, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Punktuell wurde die Selektion mit Akten aus anderen Archiven ergänzt (vgl. das *Verzeichnis der benutzten Dossiers* im *Appendix*). Das schweizerische Regierungssystem ist dem Kollegialitätsprinzip verpflichtet. Das bedeutet, dass alle Entscheide einer gewissen Tragweite vom gesamten Bundesrat getroffen werden. Darüber hinaus spiegeln sich in der Aussenpolitik zunehmend innenpolitische und transnationale Verflechtungen wider, womit praktisch alle Departemente und Amtsstellen direkt oder indirekt von aussenpolitischen Fragestellungen betroffen sind. Demzufolge stammen die veröffentlichten Dokumente bei weitem nicht allein aus den Beständen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Ein beachtlicher Teil der Akten stammt von der Regierung selbst – so die Sitzungsprotokolle und Beschlüsse des Bundesrates –, von den verschiedenen Departementen und besonderen Ämtern sowie von Delegationen oder Spezialmissionen und nicht zuletzt vom Parlament; auch Briefe von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder von privaten Institutionen werden berücksichtigt.

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

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

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

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

Der Kopf der Dokumente enthält den Permalink (z. B. dodis.ch/58092) für das Auffinden des Faksimiles und der Metadaten in der Online-Datenbank Dodis, den redaktionellen Titel, eventuell vorhandene Klassifikations- und Dringlichkeitsvermerke (z. B. vertraulich, geheim, etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf das sich das Aktenstück bezieht (z. B. das Datum der protokollierten Sitzung), wird entweder im Originaltitel oder im redaktionellen Titel erwähnt. Wörtlich wiedergegebene Originaltitel sind in VERSALIEN gesetzt.

Die erste Anmerkung jedes Dokuments verweist über die Archivsignatur auf den Fundort. Zusätzlich zu den Archivsignaturen werden auch die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. B.11.61.1), 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 mögliche Hinweise auf die Autorschaft, die Adressaten und den Entstehungskontext sowie weitere relevante quellenkritische Informationen.

Die Schreibweise der Majuskel und Minuskel von Telegrammen und 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 redaktionellen Texte orientieren sich an einer geschlechtergerechten Sprache, wobei die Formen bewusst nach dem historischen Kontext ausgewählt werden. Quellenbegriffe wie «Botschafterkonferenz» oder «Ministertreffen» werden übernommen.

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

Der *Appendix* des Bandes führt zu dynamischen Online-Verzeichnissen und Registern, welche die hier edierten Dokumente mit zahlreichen Informationen in den vier Sprachen der Datenbank Dodis verbinden. So gruppiert ein *thematisches Verzeichnis* die Dokumente nach den Themenschwerpunkten des Jahres 1991, die wiederum zu weiteren verknüpften Dokumenten aus anderen Zeitperioden führen. Register zu *Personen*, *Körperschaften* und *geografischen Bezeichnungen* ermöglichen das rasche, mehrsprachige Auffinden der gesuchten Informationen.

Die Bände der dritten Serie der DDS (1990–1999) sollen just zum Zeitpunkt der Freigabe der Archivbestände erscheinen und somit eine Orientierungshilfe für neue Forschungen bieten. Der vorliegende Band zum Jahr 1991 erscheint pünktlich zum Jahresanfang 2022. Dieses ehrgeizige Ziel wäre nicht ohne den ausserordentlichen Einsatz aller Mitglieder der Forschungsstelle möglich gewesen. Für das gemeinsam geteilte Vergnügen wissenschaftlicher Erkenntnis und für die Freude an der täglichen Forschungsarbeit selbst unter den erschwerten Bedingungen der aktuellen Pandemie danke ich herzlich meinen langjährigen Kollegen Thomas Bürgisser und Yves Steiner sowie den Forscherinnen und Forschern Annina Clavadetscher, Jonas Hirschi, Mattia Mahon und Dominik Matter. Ohne den unermüdlichen Einsatz von Maurizio Rossi und Lena Heizmann würde das technische Innovationspotential der Forschungsstelle mit ihrer Vielzahl von unterschiedlichen Systemen und Technologien kaum derart ausgeschöpft werden können, während Christiane Sibille und Tobias Steiner mit dem Projekt Metagrid, die Online-Vernetzung von geisteswissenschaftlichen Ressourcen national wie international entschieden fördern. Tatkräftige Unterstützung für die Forschungsstelle kam von den wissenschaftlichen Hilfskräften Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Patrick Maître, Lukas Nyffeler, Janick Rüttimann, Philip Stevanon, Febe Tognina und Marion Wagnières. Eine wichtige und wertvolle Ergänzung der Forschungsstelle bildete die grosse Equipe von Praktikantinnen und Praktikanten aus den schweizerischen Universitäten sowie die zahlreichen Zivildienstleistenden, denen ich bestens danke: Jan Ackermann, Christophe Bertrand, Lorenz Bischof, Thaddäus Braun, Rudi Brügger, Yannick Dittrich, Agnès Dubler, Cédric Girardin, Benedikt Gottstein, Etienne Gubler, Jacopo Hübscher, Andri Hummel, Julian Yves Jouini, Thomas Leu, Gianni Perlini, Arian Schenk, Yael Schiess, Fabian Schläpfer, Joel Sivakumaran, Simon Staudenmann, Theodor Truffer, Joel Wehrle, Christian Wüthrich und Sebastian Zünd. Gleichzeitig freue ich mich, dass diese zahlreichen in der Forschungsstelle Dodis geleisteten Arbeitseinsätze auch einen erfolgreichen Beitrag zur wissenschaftlichen Nachwuchsförderung darstellen.

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

Bern, Dezember 2021 SACHA ZALA

II. Note éditoriale

Le centre de recherche *Documents diplomatiques suisses* (Dodis) est une entreprise de l'*Académie suisse des sciences humaines et sociales* (ASSH) et constitue à ce titre une institution de recherche libre. Dodis forme le pôle de compétence en histoire des relations internationales de la Suisse et de sa politique extérieure. Sa mission se base sur l'arrêté fédéral relatif à l'encouragement de la recherche. L'édition *Documents diplomatiques suisses* (DDS) est une contribution à la recherche fondamentale en histoire contemporaine de la Suisse. Le présent volume sur l'année 1991 poursuit la troisième série des DDS consacrée aux années 1990–1999 et documentant ainsi la période troublée qui suit la fin de la «guerre froide». Cette collection ouvrira de nouvelles perspectives de recherche: les documents de la troisième série des DDS (1990–1999) seront publiés au plus proche de l'ouverture des archives correspondantes – à l'expiration du délai de protection légal de 30 ans frappant les fonds de la Confédération. Ce faisant, le projet d'édition donnera des impulsions décisives à la recherche historique contemporaine; il pourra également servir de catalyseur et de boussole pour de futures recherches.

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

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

Les documents sélectionnés sont indexés de manière critique et précise. Ils sont publiés en libre accès sur la base de données en ligne Dodis (www.dodis.ch), sous forme de facsimilés et enrichis de l'ensemble des métadonnées pertinentes. Une

sélection restreinte des documents de ce corpus est transcrite dans les volumes de la série des DDS et accompagnée d'un appareil critique approfondi. Pour l'année 1991, quelque 1700 documents pour la base de données Dodis et 62 documents pour le volume ont été choisis parmi les nombreux fonds d'archives consultés.

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

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

Les documents sélectionnés pour l'année 1991 proviennent d'abord des *Archives fédérales suisses*, chargées de conserver les actes du parlement, du gouvernement et des départements fédéraux (ministères). Par endroits, la sélection de documents a pu être complétée par des documents provenant d'autres fonds d'archives (cf. la *liste des dossiers consultés* dans l'*appendice*). Le gouvernement suisse fonctionne selon le principe de collégialité, ce qui signifie que les décisions qui relèvent d'une certaine importance sont prises par l'ensemble du Conseil fédéral. En outre, tous les départements et les unités administratives sont, directement ou indirectement, en prise avec des questions de politique extérieure. Pour cause, l'imbrication de cette dernière à la politique intérieure et transnationale ne cesse de s'accroître. Les documents publiés ne proviennent donc pas uniquement des fonds du *Département fédéral des affaires étrangères*. Un nombre non négligeable de documents provient du gouvernement lui-même, tels que les procès-verbaux de séances et les décisions du Conseil fédéral, des différents départements et unités administratives, ou encore de délégations, de missions spéciales, et enfin du parlement. À ces sources s'ajoutent des lettres d'institutions privées ou de personnalités agissant en qualité officielle ou semi-officielle.

L'édition des documents étant un projet indépendant, les membres du centre de recherche Dodis sont soumis aux mêmes dispositions légales concernant l'accès aux archives de la Confédération que toutes les chercheuses et chercheurs.

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

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

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

La partie rédactionnelle, comprenant l'en-tête des documents et les annotations, est écrite dans la langue du document, soit en général dans l'une des langues officielles (allemand, français et italien). Par l'emploi de l'*italique*, elle se distingue du texte du document, lui-même reproduit en caractère romain. Les passages du document original mis en évidence (sous-titres, textes soulignés ou en caractères

espacés, etc.) sont également rendus par l'*italique*. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent en *italique* et entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre formalité dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents comprend les éléments suivants: le permalien (p. ex. dodis.ch/58092) qui renvoie au facsimilé du document original et à des métadonnées dans la base de données en ligne Dodis, le titre rédactionnel, les éventuels classification et degré d'urgence (confidentiel, secret, etc.), ainsi que la date et le lieu de la rédaction (p. ex. la date d'un procès-verbal). Le cas échéant, la date de l'événement auquel le document fait référence (p. ex. la date de la séance qui fait l'objet d'un procès-verbal) est mentionnée soit dans le titre original soit dans le titre rédactionnel. Quand il est repris littéralement, le titre original du document est rendu en CAPITALES de caractère romain.

La première note de bas de page de chaque document indique le fonds d'archives par sa cote. En plus de cette dernière, les *cadres de classement* des dossiers, tels qu'ils apparaissent dans les instruments de recherche, sont indiqués entre parenthèses (p. ex. B.25.61.1), ce qui permet de retrouver facilement le document en question et offre la possibilité de nouvelles recherches. Cette première note contient également des informations détaillées sur le type du document, le cas échéant sur le numéro de série ainsi que des références relatives 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 télégrammes et 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 annotations et les textes éditoriaux sont rédigés dans une perspective de non-discrimination entre les sexes, avec un choix de termes dépendant du contexte historique. Les formules comme «conférence des ambassadeurs» ou «réunion des chefs d'État» sont reprises des sources.

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

L'*appendice* du volume mène à des listes et index dynamiques en ligne, qui relient les documents édités ici à une multitude d'informations disponibles dans les quatre langues de la base de données Dodis. Ainsi, une *table méthodique* regroupe les documents en fonction des axes thématiques de 1991, ce qui permet par la suite de consulter des documents d'autres périodes portant sur les mêmes thématiques. Les *index* des *personnes*, des *organisations* et des *noms géographiques* permettent d'accéder rapidement et dans plusieurs langues à l'information recherchée.

Les volumes de la troisième série des DDS (1990–1999) seront publiés concomitamment à l'expiration du délai de protection des fonds d'archives et serviront ainsi de guide pour de nouvelles recherches. Le présent volume portant sur l'année 1991 est publié en début d'année 2022, conformément au calendrier prévu – un objectif ambitieux qui n'aura été possible que grâce à l'engagement de tous

les instants des membres du centre de recherche. Pour le plaisir partagé de la connaissance scientifique et pour l'enthousiasme du travail de recherche quotidien, même dans les conditions difficiles de l'actuelle pandémie, je remercie chaleureusement mes collègues de longue date Thomas Bürgisser et Yves Steiner, ainsi que les chercheuses et chercheurs Annina Clavadetscher, Jonas Hirschi, Mattia Mahon et Dominik Matter. Sans les efforts inlassables de Maurizio Rossi et Lena Heizmann, l'innovation technique du centre de recherche, avec sa multitude de systèmes et de technologies, n'aurait guère pu être aussi aboutie. En parallèle, Christiane Sibille et Tobias Steiner, avec le projet Metagrid, sont les chevilles ouvrières de la mise en réseau numérique des ressources des sciences humaines et sociales, tant sur le plan national qu'international. Dans toutes ses tâches, le centre de recherche a pu compter sur le soutien indéfectible des assistantes et assistants scientifiques Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Patrick Maître, Lukas Nyffeler, Janick Rüttimann, Philip Stevanon, Febe Tognina et Marion Wagnières. En outre, j'adresse mes remerciements à l'équipe nombreuse de stagiaires universitaires et de civilistes, qui ont constitué un apport important et précieux: Jan Ackermann, Christophe Bertrand, Lorenz Bischof, Thaddäus Braun, Rudi Brügger, Yannick Dittrich, Agnès Dubler, Cédric Girardin, Benedikt Gottstein, Etienne Gubler, Jacopo Hübscher, Andri Hummel, Julian Yves Jouini, Thomas Leu, Gianni Perlini, Arian Schenk, Yael Schiess, Fabian Schläpfer, Joel Sivakumaran, Simon Staudenmann, Theodor Truffer, Joel Wehrle, Christian Wüthrich und Sebastian Zünd. Je ne puis à cet instant que me réjouir de ces nombreuses missions auprès du centre de recherche Dodis. Elles sont le témoin d'une contribution réussie à la promotion de la relève dans le domaine de la recherche scientifique.

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

Berne, décembre 2021 SACHA ZALA

II. Introduzione editoriale

Il centro di ricerca *Documenti diplomatici svizzeri* (Dodis) è un istituto dell'*Accademia svizzera di scienze umane e sociali* (ASSUS) e come tale rappresenta un progetto di ricerca libero e indipendente. Dodis costituisce un polo di competenza per la storia delle relazioni internazionali e della politica estera svizzera i cui compiti sono definiti dal decreto federale sulle istituzioni che promuovono la ricerca. L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS) è dunque un contributo alla ricerca fondamentale nel campo della storia contemporanea della Svizzera. L'attuale volume, dedicato all'anno 1991, continua la terza serie dei DDS che copre gli anni 1990–1999. Questo periodo è caratterizzato dalla fine della «guerra fredda» e dalla relativa incertezza causata dalla fine del bipolarismo. I documenti di questa terza serie dei DDS vengono pubblicati tempestivamente seguendo la graduale apertura dei fondi archivistici soggetti a un termine di protezione legale di 30 anni. L'obiettivo di questa serie è dunque quello di fungere da catalizzatore, da stimolo e da guida per promuovere nuove ricerche sulla storia contemporanea.

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

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

I documenti selezionati sono sottoposti a una rigorosa analisi critica e sono messi a disposizione, sotto forma di facsimile corredati di tutti i metadati, nella

banca dati liberamente accessibile Dodis (www.dodis.ch). Da questa ricca scelta è tratta un'ulteriore selezione che promuove quei documenti che maggiormente si prestano a illustrare una problematica in maniera paradigmatica. Questi vengono trascritti, corredati di un accurato apparato critico e pubblicati nella serie a stampa dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS). Dopo approfondite ricerche in numerosi fondi d'archivio, per l'anno 1991 sono stati pubblicati circa 1700 documenti nella banca dati Dodis e 62 documenti nel presente volume.

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

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

La maggior parte dei documenti selezionati per l'anno 1991 proviene dall'*Archivio federale svizzero*, che conserva gli atti del parlamento, del governo e dei vari dipartimenti federali (ministeri). Nei casi in cui sussistono forti connessioni con l'amministrazione federale, la selezione è stata integrata puntualmente con documenti provenienti da altri archivi (cfr. *elenco dei fondi utilizzati* in *appendice*). Poiché il governo svizzero applica il principio della collegialità, tutte le questioni di una certa portata vengono prese dal Consiglio federale in corpore. Inoltre, in misura crescente, nella politica estera si rispecchiano questioni tradizionalmente legate alla politica interna come pure rapporti transnazionali a diversi livelli. Così, di fatto, tutti i dipartimenti e i relativi uffici federali sono toccati, direttamente o indirettamente, da questioni legate alla politica estera. I documenti selezionati non provengono dunque esclusivamente dal *Dipartimento federale degli affari esteri*

ma pure, in misura sostanziale, da numerosi altri uffici dell'amministrazione federale. Una parte non trascurabile dei fondi esaminati provengono direttamente dal governo, come per esempio i verbali delle sedute e le decisioni prese dal Consiglio federale; dai vari dipartimenti con i relativi uffici; nonché da varie delegazioni o missioni speciali o dal parlamento. Sono state inoltre prese in considerazione lettere di personalità ufficiali o che esercitavano attività semiufficiali, come pure scritti di esponenti di istituzioni private ritenute rilevanti.

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

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

In linea di massima, i documenti trascritti nel volume e i facsimile presenti nella banca dati Dodis sono pubblicati integralmente. La natura duale dell'edizione, in forma trascritta nel volume e in facsimile nella banca dati Dodis, permette tuttavia tagli puntuali nella trascrizione di lunghi testi, evitando così lungaggini e ridondanze. Questa prassi consente la pubblicazione in estratto di fonti che altrimenti, per la loro ampiezza, non troverebbero posto in un'edizione di documenti. I passi soppressi sono sempre indicati con puntini di sospensione fra parentesi quadre e sono accompagnati da una nota a piè di pagina. Le formule di saluto sono state tacitamente soppresse, tranne quando parevano rivestire un significato particolare. I tagli riguardano soltanto la trascrizione; nella banca dati Dodis i docu-

menti sono sempre consultabili nella loro integralità. Le trascrizioni sono eseguite secondo gli standard della Text Encoding Initiative (TEI) e possono quindi essere consultate su internet nel formato HTML oppure scaricate e utilizzate nel formato XML leggibile dal computer.

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

L'intestazione dei documenti comprende il permalink (p. es. dodis.ch/58092) per il reperimento del facsimile e dei metadati nella banca dati Dodis, il titolo redazionale, l'eventuale grado di classificazione (confidenziale, segreto, etc.) o di urgenza del documento, il luogo e la data della sua stesura (p. es. la data di un verbale). L'eventuale data dell'evento a cui si riferisce il documento (p. es. la data della seduta verbalizzata) è riportata nel titolo originale o nel titolo redazionale. Titoli originali ripresi alla lettera sono trascritti in MAIUSCOLETTO tondo.

Nella prima nota a piè pagina di ogni documento viene indicata la provenienza del documento attraverso la segnatura d'archivio. Oltre alle segnature vengono indicati anche i numeri d'ordine dei dossier (*Aktenzeichen*), così come appaiono negli inventari (p. es. B.25.61.1). 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 possibili 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 telegrammi e 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 annotazioni e i testi editoriali sono orientati a un linguaggio inclusivo dal punto di vista del genere, tuttavia alcune formulazioni utilizzate provengono da un contesto storico specifico. Vengono pertanto adottati termini delle fonti come «conferenza degli ambasciatori» o «riunione dei capi di Stato».

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

L'*appendice* del volume conduce a indici ed elenchi dinamici online che collegano i documenti qui pubblicati con una vasta quantità di informazioni contenute nella banca dati Dodis e disponibili nelle sue quattro lingue. Una *tavola metodica* non solo riunisce e raggruppa i documenti per l'anno 1991 secondo il loro focus tematico, ma permette altresì di correlare dinamicamente ulteriori documenti di altri periodi. I *registri* delle *persone*, delle *organizzazioni* e delle *denominazioni geografiche* permettono di trovare rapidamente e in diverse lingue le informazioni cercate.

Dodis intende pubblicare i volumi della terza serie dei DDS (1990–1999) regolarmente alla scadenza dei termini di protezione previsti dalla legislazione vigente. In questo modo, i documenti pubblicati costituiranno un punto cardinale per promuovere e orientare nuove ricerche. Il presente volume sul 1991 è dato alle stampe puntualmente per l'inizio dell'anno 2022. Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo ha comportato uno sforzo immane, impensabile senza l'impegno straordinario di tutti i membri del centro di ricerca. Per la loro dedizione, per il piacere comune nel condividere i risultati della ricerca scientifica come pure per l'entusiasmo nell'affrontare il lavoro quotidiano, anche nelle difficili condizioni dell'attuale pandemia, ringrazio di cuore i miei colleghi di lunga data Thomas Bürgisser e Yves Steiner così come le ricercatrici e i ricercatori Annina Clavadetscher, Jonas Hirschi, Mattia Mahon e Dominik Matter. Sentiti ringraziamenti vanno pure a Maurizio Rossi e Lena Heizmann per il loro instancabile sforzo su svariate piattaforme e molteplici sistemi informatici, senza il quale difficilmente si riuscirebbe a sfruttare pienamente il potenziale innovativo di Dodis. Ancora nel campo dell'innovazione tecnica, Christiane Sibille e Tobias Steiner, portando avanti il progetto delle scienze umane digitali Metagrid, promuovono in modo decisivo l'interconnessione d'importanti risorse digitali a livello nazionale e internazionale. Un imprescindibile sostegno è stato fornito anche dagli assistenti di ricerca Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Patrick Maître, Lukas Nyffeler, Janick Rüttimann, Philip Stevanon, Febe Tognina e Marion Wagnières. Un prezioso sostegno è arrivato infine dalle stagiste e dagli stagisti provenienti dalle varie università svizzere come pure da numerosi civilisti: Jan Ackermann, Christophe Bertrand, Lorenz Bischof, Thaddäus Braun, Rudi Brügger, Yannick Dittrich, Agnès Dubler, Cédric Girardin, Benedikt Gottstein, Etienne Gubler, Jacopo Hübscher, Andri Hummel, Julian Yves Jouini, Thomas Leu, Gianni Perlini, Arian Schenk, Yael Schiess, Fabian Schläpfer, Joel Sivakumaran, Simon Staudenmann, Theodor Truffer, Joel Wehrle, Christian Wüthrich und Sebastian Zünd. Mi rallegro per il fatto che le numerose occasioni di lavoro presso Dodis rappresentino un'ottima possibilità di formazione per una nuova generazione di ricercatrici e ricercatori.

Desidero infine ringraziare le istituzioni che finanziano il centro di ricerca Dodis o che gli offrono sostegno logistico. Il mio grazie va in particolare a coloro che le rappresentano per la fiducia che hanno riposto nella mia persona: l'*Accademia svizzera delle scienze umane e sociali*, in particolare il segretario generale Markus Zürcher e il suo supplente Beat Immenhauser; l'*Archivio federale svizzero*, in particolare il direttore Philippe Künzler e il suo supplente Stefan Kwasnitza; il *Dipartimento federale degli affari esteri*, rappresentato dal segretario generale Markus Seiler e dalla capa del Servizio documentazione, Elena Wildi-Ballabio. È poi con vivo piacere che voglio ringraziare il comitato scientifico, rappresentato dalla sua presidente Madeleine Herren, la quale mi ha sempre offerto il suo incondizionato sostegno a tutti i nuovi progetti, le iniziative e le innovazioni tecniche e mi ha sempre stimolato a proseguire sulla via intrapresa. Possa questo nuovo volume, puntualmente pubblicato in occasione dell'apertura degli archivi, fungere da tangibile ringraziamento per tutti coloro che con la loro fiducia e il loro sostegno hanno condiviso e partecipato alla realizzazione di questo obiettivo visionario.

Berna, dicembre 2021 SACHA ZALA

III. Einleitung

Das Jahr 1991 stand für die Schweiz im Zeichen der Feierlichkeiten zum 700. Jahrestag des Bundesbriefs, der seit dem späten 19. Jahrhundert als eigentliche Gründungsurkunde der Eidgenossenschaft angesehen wird. Die dezentralen Feiern in allen Landesteilen sollten nicht zur helvetischen Nabelschau verkommen, sondern hatten zum Ziel, in Zeiten des Umbruchs ein zukunftsgerichtetes und weltoffenes Bild des Landes zu vermitteln. Dies galt insbesondere für den «Europatag» vom 7. September 1991 in Sils im Engadin/Segl, der ganz im Zeichen der Beziehungen der Schweiz zu dem sich einigenden Europa stand: «[L]'Europa è una parte di noi stessi, e noi siamo parte di essa», leitete Bundespräsident Flavio Cotti seine Rede ein. «Così è sempre stato», hielt er gegenüber den zahlreichen prominenten Gästen aus dem In- und Ausland fest. «Così sarà sempre» (Dok. 37, dodis.ch/57668). Die apodiktische Statik dieser Verortung steht im krassen Kontrast zur Dynamik der europapolitischen Entwicklungen des Jahres 1991. Obwohl die Schweiz und Europa scheinbar immer eine Einheit waren, galt es nun, wie Cotti aufforderte, mit Zuversicht den «Weg nach Europa» zu beschreiten. Doch wie sah dieser aus? Im Jubiläumsjahr der Eidgenossenschaft erschien diese Frage ungewisser denn je.

Hoffte man seit 1989 auf einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) als Königsweg für die Schweiz, so stellte der Bundespräsident fest, dass die Attraktivität eines EWR-Beitritts unter den veränderten Rahmenbedingungen auf dem Kontinent zusehends schwinde. Daher sollten Alternativen ausgelotet werden – «il quesito delle altre vie aperte verso l'Europa». Der bevorstehende Abschluss der Verhandlungen über den EWR-Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) liess einen Grundsatzentscheid über das künftige Verhältnis der Schweiz zu Europa vordringlich erscheinen. Allein, die Landesregierung zeigte sich in dieser Angelegenheit orientierungslos und zerstritten. Sollte die Schweiz anstatt des EWR-Vertrags direkt eine Mitgliedschaft bei der EG anstreben? Oder sollte das Land, entgegen der kühnen Vision einer Einigung vom Atlantik bis zum Ural, tatsächlich einen Sonderweg anstreben? Aussenpolitisch hielt das Jahr 1991 zahlreiche weitere Herausforderungen bereit. Der enthusiastisch begrüsste Transformationsprozess in Osteuropa erwies sich als komplexer und aufreibender als erhofft. In der Sowjetunion und in Jugoslawien kam es gar zu gewaltsamen Auseinandersetzungen über die Neuordnung nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Machtmonopols. Am Persischen Golf führten die USA eine breite Koalition von Staaten in die erste grosse Militärintervention nach Ende des Kalten Kriegs. Wie sollte sich die neutrale Schweiz in diesen Konflikten positionieren? Welche

Bedeutung kam der Neutralität überhaupt noch zu angesichts einer Vielzahl von Problemen, die je länger je mehr nur in internationaler Zusammenarbeit lösbar schienen? Welche Rolle sollte das Land in internationalen Gremien einnehmen, die nicht nur wirtschaftliche und finanzielle, sondern auch genuin politische Interessen durchzusetzen suchten? Der vorliegende Band der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS) beleuchtet diese zentralen Fragen zu den internationalen Beziehungen der Schweiz im Jahr 1991 mit einer Selektion von Dokumenten und einer Vielzahl von Hinweisen auf zusätzliche Quellen und weiterführende Informationen in der Online-Datenbank Dodis.

Turnusgemäss übernahm der Tessiner CVP-Bundesrat und Vorsteher des Eidg. Departements des Innern (EDI) 1991 das Amt des Bundespräsidenten. Dass Cotti als *primus inter pares* des Regierungsgremiums in seinem Präsidialjahr auch aussenpolitische und insbesondere eigene Akzente in der Europapolitik setzen wollte, unterstrich er unter anderem in seiner Grundsatzrede am «Europatag». Die Aussenpolitik stand unter der Führung des Neuenburger SP-Bundesrats René Felber, der seit seiner Wahl im Jahr 1987 dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vorstand. Für die Aussenwirtschaftspolitik war der Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) verantwortlich; seit 1987 war dies der Waadtländer FDP-Politiker Jean-Pascal Delamuraz. Es waren die Bundesräte Felber und Delamuraz, die in den Verhandlungen über den EWR-Vertrag die schweizerische Position zu vertreten hatten. Zentral waren für die Beziehungen zu Europa auch die Verhandlungen über das Transitabkommen mit der EG, die Adolf Ogi (SVP, Bern) als Vorsteher des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED) verantwortete. Daneben waren auch die Bundesräte Otto Stich (SP, Solothurn), Arnold Koller (CVP, Appenzell Innerrhoden) und Kaspar Villiger (FDP, Luzern) sowohl als Mitglieder des Regierungskollegiums, als auch als Vorsteher ihrer Departemente – Finanzen (EFD), Justiz- und Polizei (EJPD), respektive Militär (EMD) – in die aussenpolitische Entscheidungsfindung involviert. Die schweizerische Regierungsform mit ihrem Kollegialitätsprinzip, die nach dem Zweiten Weltkrieg vermehrt eingeforderte parlamentarische Mitwirkung, die direktdemokratische Rückkoppelung aussenpolitischer Grundsatzentscheide im Volk und nicht zuletzt die faktisch alle Bereiche staatlichen Handelns ergreifende internationale Verflechtung führten in der Nachkriegszeit dazu, dass alle Bundesräte aktiv an der Gestaltung der Aussenpolitik mitwirkten. In der Schweiz stammen daher die «diplomatischen Dokumente» nicht nur aus allen Departementen, sondern auch von allen drei staatlichen Gewalten sowie von einer Vielzahl weiterer Akteure, deren Tätigkeit durch unsere Forschungen in der Datenbank Dodis eingehend dokumentiert ist.

Konflikte, Kriege und «Gute Dienste»

Auf die Hoffnungen des Wendejahres 1990 folgte 1991 die Ernüchterung. Den Prolog bildeten der verzweifelte Versuch Moskaus, die Unabhängigkeitsbestrebungen der baltischen Teilrepubliken der Sowjetunion mit Waffengewalt zurückzubinden sowie die von den Vereinten Nationen sanktionierte US-Intervention in Kuwait und Irak, einem eigentlichen Testfall für die neue Rolle der einzig verbliebenen Supermacht. Der Bundesrat diskutierte den krisenhaften Jahresauftakt in einer ausserordentlichen Sitzung am 14. Januar. Am 9. Januar hatten US-Aussenminister James Baker und sein irakischer Amtskolleg Tariq Aziz in Genf einen

letzten, vergeblichen Anlauf unternommen, auf bilateraler Ebene eine weitere Eskalation des Konflikts am Golf zu verhindern. Die Schweiz unterstützte logistisch die gescheiterte Vermittlungsaktion von UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar und offerierte noch weitergehende «Gute Dienste» ihrer Diplomatie (Dok. 2, dodis.ch/57332). Bei Ausbruch des Golfkriegs verbot der Bundesrat unter Berufung auf die Neutralität den Überflug des schweizerischen Territoriums durch Kampfflugzeuge und Truppentransporter. Nachdem die Schweiz im August 1990 – erstmals überhaupt – die UNO-Wirtschaftssanktionen gegen den Irak mitgetragen hatte, wurde diesen Vorbehalten von der Kriegskoalition wenig Verständnis entgegengebracht. Umso mehr bemühte sich die Schweiz mit dem Angebot von Vermittlungsdiensten und durch humanitäre Aktionen sowie Finanzhilfen für die vom Krieg betroffenen Länder, einen positiven Beitrag zur Linderung des Konflikts zu leisten und die Vorteile ihrer Neutralität für die Staatengemeinschaft zu unterstreichen (Dok. 4, dodis.ch/54707). Gerade am 24. Februar, als die USA nach wochenlangen Luftschlägen ihren Bodenkrieg gegen den Irak begannen, empfing eine Delegation des Bundesrats in Bern den Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in Genf, den ehemaligen Schweizer Handelsdiplomaten und Chefbeamten Cornelio Sommaruga. Aussenminister Felber versicherte Sommaruga der finanziellen Unterstützung und generellen Rücksichtnahme des Depositarstaats der Genfer Konventionen, woraus sich auch die «neutrale Haltung im gegenwärtigen Krieg» erkläre. Tatsächlich sah sich das IKRK, worauf Sommaruga bei anderer Gelegenheit hinwies, «mit der derzeit aktiveren, engagierteren Aussenpolitik der Schweiz mitunter in eine schwierige Lage» versetzt: «So sei etwa dem IKRK nach der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Irak durch die Schweiz vorgeworfen worden, die Schweiz und damit das IKRK seien nicht mehr neutral und unabhängig» (Dok. 14, dodis.ch/57263).

Nach dem Wegfall der bipolaren Weltordnung des Kalten Kriegs schien der globale Führungsanspruch der Vereinigten Staaten von Amerika kaum bestritten. Anlässlich eines Arbeitsbesuchs in den USA unternahm Staatssekretär Klaus Jacobi zusammen mit diversen Gesprächspartnern vom Nationalen Sicherheitsrat, dem Staatsdepartement und weiterer Behörden einen ausgedehnten geopolitischen Tour d'horizon vom Golfkrieg und dem Nahen Osten über die Entwicklungen in Osteuropa und die europäische Sicherheitspolitik, von Regionalkonflikten in Südafrika, Angola und Mosambik sowie Vietnam, Kambodscha und Afghanistan bis zu Lageanalysen Washingtons bezüglich der Verhältnisse «in verschiedenen Weltgegenden». Ein Referat, das Jacobi während seiner USA-Reise vor den schweizerisch-amerikanischen Vereinigungen in New York hielt, trug den sprechenden Titel «An emerging new world order: Swiss responses» (Dok. 6, dodis.ch/57921). Die Schweiz war bestrebt, sich unter diesen veränderten Rahmenbedingungen in die internationalen Beziehungen einzubringen. So fällt auf, wie aktiv sich die schweizerische Aussenpolitik im Jahr 1991 bemühte, sich an Seite der Vereinten Nationen, aber durchaus mit eigenen Ambitionen, an der Beilegung oder Verhinderung von Konflikten in verschiedenen Weltgegenden zu beteiligen. Dies geschah etwa durch die Zurverfügungstellung von Diplomaten wie Edouard Brunner, dem schweizerischen Botschafter in Washington, der im März 1991 von UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar zum Sonderbeauftragten für den Nahen Osten ernannt wurde. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Bericht von Staatssekretär Jacobi an Brunner über seine Konsultationen im

ägyptischen Aussenministerium: «Die Hauptschwierigkeit liegt zweifelsohne in der sehr starren Haltung der israelischen Regierung, die mit allen Mitteln und auf allen Wegen einen Kampf auf Zeitgewinn führt», so Jacobis Eindruck. Die Siedlungspolitik werde von den Israeli «mit Konstanz und einer Arroganz betrieben», dass selbst «die doch eher vernünftigen Ägypter» die bisherige Reaktion der USA «als lahm und lau» taxieren würden. Jacobi sprach in Kairo auch die mögliche Abhaltung einer Nahost-Friedenskonferenz in Genf an, die schliesslich aber im Herbst in Madrid stattfinden sollte (Dok. 15, dodis.ch/58300). Ebenfalls in Absprache mit und parallel zu den Bestrebungen der UNO setzte sich die Schweizer Diplomatie mittels diskreter Verhandlungen für eine gegenseitige Befreiung von Geiseln und Gefangenen insbesondere im Libanonkonflikt ein (Dok. 33, dodis.ch/58395).

Ein Augenmerk richtete das EDA bereits seit längerem auf Afghanistan. Im Juni und Juli führte Staatssekretär Jacobi in Kabul, Islamabad und Peschawar Gespräche mit allen massgeblichen Konfliktparteien und bekräftigte das Angebot der Schweiz, komplementär zu den Vermittlungsbemühungen der UNO, durch Schaffung eines neuen Gesprächsrahmens zu einer politischen Lösung der verfahrenen Situation beizutragen (Dok. 29, dodis.ch/57737). Des Weiteren beteiligte sich das Land sowohl durch die Bereitstellung einer «Swiss Medical Unit» der Schweizer Armee als auch durch den Diplomaten Johannes Manz, der bereits 1990 zum Sonderbeauftragen des UNO-Generalsekretärs ernannt wurde, an der Mission der Vereinten Nationen für ein Referendum in der Westsahara (MINURSO). Während die erste schweizerische Beteiligung an einer friedenserhaltenden Mission der UNO in Namibia im Jahr zuvor ein voller Erfolg war, bereitete die MINURSO einige Schwierigkeiten. «Probleme und Frustrationen innerhalb der Operation» erleichterten Botschafter Manz die Entscheidung, sich nach zweijähriger Amtszeit von der MINURSO zurückzuziehen (Dok. 60, dodis.ch/58732). Verteidigungsminister Villiger führte bei der Behandlung des «Berichts 90» des Bundesrats über die Sicherheitspolitik vor der zuständigen Parlamentskommission aus, dass das «traditionelle Element der Dissuasion» als Mittel zur Kriegsverhinderung angesichts der Veränderungen in Europa aus Kostengründen «nicht mehr maximalistisch» wie im Kalten Krieg, sondern «angemessen» sein müsse. Der erste Schwerpunkt der Stärkung und Festigung des Friedensprozesses sei vornehmlich ein politischer Prozess. Doch auch hier leiste die Armee ihren «relativ kleinen Beitrag im Sektor der Friedensförderung», etwa als Militärbeobachterin, bei Verifikationen und in Abrüstungsverhandlungen. Zudem plante das EMD eine Beteiligung der Schweiz als Nichtmitglied der Vereinten Nationen bei den Blauhelmtruppen der UNO (Dok. 22, dodis.ch/59498).

Grösste Betroffenheit löste das jugoslawische Drama aus, das sich in nur 300 Kilometer Entfernung abzuspielen begann. Hier schien sich in erster Linie die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument anzubieten, um eine Eskalation des Konflikts zwischen den die Unabhängigkeit anstrebenden Republiken Kroatien und Slowenien auf der einen und Serbien unter Präsident Slobodan Milošević auf der anderen Seite, abzuwenden. Die Schweizer Diplomatie engagierte sich nachdrücklich für eine Erweiterung der Handlungsspielräume der KSZE. Sie unterstützte im Juni auf der ersten Konferenz des KSZE-Ministerrats in Berlin die Schaffung eines Dringlichkeitsmechanismus, wonach ein Ausschuss Hoher Beamter in Krisenfällen zu Sondersitzungen

zusammentreten konnte. Am dritten KSZE-Treffen über die Menschliche Dimension im September in Moskau war die Schweiz massgeblich an der Einführung eines obligatorischen Mechanismus für Berichterstattungsmissionen über Menschenrechtsverletzungen beteiligt (Dok. 46, dodis.ch/58731). Im Vorfeld der Moskauer Konferenz wurde im Juli ein von der Schweiz initiiertes KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Europa abgehalten, dessen Bilanz zwar umstritten war, das jedoch ein angesichts der Entwicklungen in Osteuropa zentrales Problem akzentuierte. So versuchte die Schweiz – als Ergänzung zu den Bemühungen der EG an der Haager Friedenskonferenz für Jugoslawien – ihre föderalistische Expertise mit einem «Minderheitenvorschlag für Kroatien» zur Entschärfung der Nationalitätenkonflikte in Slawonien und in der Krajina einzubringen (Dok. 50, dodis.ch/58114). Das EDA sondierte jedoch im September auch direkt bei Milošević und dem kroatischen Präsidenten Franjo Tuđman, ob die beiden Hauptkontrahenten Interesse an einem diskreten Treffen in Bern zeigen würden. Als Bundesrat Felber im November 1991 vor der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats zu Jugoslawien sprach, war die unilaterale Initiative aufgrund von Miloševićs Desinteresse bereits gescheitert, wohl auch – wie Felber einräumte – weil der Bundesrat Ende August Belgrads Aggressionspolitik gegenüber Kroatien mit ungewöhnlich scharfen Worten verurteilt und Serbien öffentlich «en dehors des peuples civilisés» verortet hatte. Schliesslich sollte sich die Schweiz durch ihre Beteiligung an der KSZE-Berichterstattermission über Menschenrechte im Dezember in die internationalen Bemühungen um eine Konfliktlösung einbringen können. Allgemein zeichnete jedoch der Aussenminister ein desillusioniertes Bild: «Avec la Yougoslavie nous sommes dans un domaine où plus personne ne sait ce qu'il faut faire» (Dok. 55, dodis.ch/57983).

Migrations- und Flüchtlingspolitik

Die dramatischen Entwicklungen in Jugoslawien hatten weitreichende Konsequenzen auch im Umgang mit der bedeutenden jugoslawischen Migrationsbevölkerung in der Schweiz. Gemäss EJPD wohnten 1991 über 150 000 Jugoslawinnen und Jugoslawen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Dazu kamen 60 000 Saisonniers und Kurzaufenthaltende. Im Rahmen der im Mai 1991 definierten Ausländer- und Flüchtlingspolitik, beschloss der Bundesrat, das traditionelle Rekrutierungsland Jugoslawien neu in den Kreis derjenigen Staaten zurückzustufen, aus denen prinzipiell keine Arbeitsmigration mehr erwünscht war, sowie ein 1968 mit Jugoslawien abgeschlossenes Abkommen über die beidseitige Visumsbefreiung zu suspendieren. Mit diesen Massnahmen beabsichtigte die Regierung, «einer massiven und unkontrollierten Fluchtbewegung» aus Kroatien und Kosovo in die Schweiz vorzubeugen. Mit flankierenden Massnahmen und Übergangslösungen bemühte sich der Bundesrat, sowohl humanitären Massstäben als auch den Bedürfnissen der Wirtschaft zu entsprechen. Dabei traten starke Differenzen zwischen den Bundesämtern für Ausländerfragen und für Flüchtlinge, sowie mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des EVD und dem EDA auf (Dok. 38, dodis.ch/57954). Interessenskonflikte zwischen dem EJPD und dem EDA ergaben sich auch in der Frage der sogenannten *Safe Countries*. Das Aussendepartement machte etwa im November 1991 in einem Mitbericht zu einem Antrag des EJPD, Rumänien, Angola und Bangladesch als verfolgungssichere Länder zu deklarieren, darauf aufmerksam, dass solche asylpolitisch

motivierten Entscheide negative «aussenpolitische, vor allem menschenrechtspolitische Konsequenzen» zeitigen könnten. Das Beispiel Algerien zeige, dass es bei einer Verschlechterung der Menschenrechtssituation in einem *Safe Country* kaum mehr möglich sei, Länder wieder von der Liste der verfolgungssicheren Länder zu streichen. «Die Bezeichnung eines Landes als verfolgungssicher wirkt zudem wie ein menschenrechtspolitischer Blanko-Check, den die betreffenden Regierungen sowohl in innenpolitischer wie aussenpolitischer Hinsicht verwenden können», so das EDA, um gleichzeitig darauf hinzuweisen, dass dies «die Glaubwürdigkeit unserer Menschenrechtspolitik in Frage» stellte (Dok. 54, dodis.ch/57837).

Der Umgang mit Geflüchteten und die zunehmende Verschärfung der Asylpolitik wurden im Jahr 1991 auf breiter gesellschaftlicher Ebene diskutiert, wie die Affäre um die Rückschaffung abgewiesener kurdischer Asylbewerber in die Türkei zeigt. Seit Weihnachten 1990 waren in einem Asylzentrum in Flüeli-Ranft sieben kurdische Flüchtlinge unter grosser Anteilnahme der Schweizer Bevölkerung aus Protest gegen den Wegweisungsbeschluss in einen Hungerstreik getreten. Der Regierungsrat des Kantons Obwalden äusserte gegenüber dem Bundesrat die Befürchtung, bei der anstehenden Rückschaffung unter grossen Druck zu geraten. In seiner Antwort bekräftigte EJPD-Vorsteher Koller den Entscheid seines Departements und argumentierte in Berufung auf die internationale Praxis, die generell starke Zunahme der Asylgesuche in den letzten Jahren und einen wachsenden Unmut in der Bevölkerung, der sich auch in fremdenfeindlichen Aktionen niederschlage, gegen einen Ausschaffungsstopp (Dok. 3, dodis.ch/58521). Die Behandlung von Asylsuchenden aus der Türkei wurde im April auch anlässlich des Besuchs von Aussenminister Felber in Ankara thematisiert, wo die kurdische Frage aufgrund des Golfkriegs und der Fluchtbewegungen aus dem benachbarten Nordirak besonders virulent aufflammte. Dieselbe Reise führte Felber auch – als ersten Bundesrat überhaupt – in den Iran. Die Gespräche in Teheran, unter anderem mit Präsident Akbar Hāschemi Rafsandschāni, legten offen, dass die Beziehungen zur Islamischen Republik in vielerlei Hinsicht problembehaftet blieben (Dok. 11, dodis.ch/57361). Für neue Spannungen sorgte Ende Jahr die Verhaftung eines Verwandten Rafsandschānis in Bern, den die französische Polizei verdächtigte, an der Ermordung des letzten Premierministers des Schah-Regimes, Schapur Bachtiar, in Paris beteiligt gewesen zu sein. In der Folge kam es zu verschiedenen Schikanen der iranischen Behörden gegenüber dem schweizerischen diplomatischen Personal in Teheran, gegen welche die Botschaft vehement protestierte (Dok. 62, dodis.ch/59676).

Reformprozess in Osteuropa und Zerfall der Sowjetunion

Die ungebremste Dynamik der Entwicklungen in Osteuropa hielt die Schweiz auch im Jahr 1991 in Atem. Standen 1990 noch die aus dem demokratischen Wandel sich ergebenden Chancen im Zentrum, so fielen nun zunehmend die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Transition ins Gewicht. «Der Zusammenbruch der Planwirtschaft und die Einleitung des Systemwandels führten zu Rückschlägen in Produktion, Handel und Einkommen», leitete der Bundesrat seine Botschaft zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten im August 1991 ein. «Mehr und mehr wird man sich daher im Westen bewusst, dass Hilfe in viel grösserem Ausmass als bisher vorgesehen unerlässlich ist, um ein Ausbreiten der Hoffnungslosigkeit,

welche die Bemühungen um Reformen und Stabilisierung zunichte machen würde, zu dämpfen.» Nachdem der erste, vom Parlament im März 1990 verabschiedete Rahmenkredit über 250 Mio. CHF schon beinahe vollständig eingesetzt worden war, arbeitete der Bundesrat eine neue Vorlage für einen Kredit über 800 Mio. mit einer Laufzeit von drei Jahren (ursprünglich geplant waren 2,2 Mrd. CHF auf vier Jahre) aus. Unter der «Maxime der solidarischen Mitverantwortung» wollte die Schweiz mithelfen, «gravierende soziale Konsequenzen der Reformprogramme in Ost- und Mitteleuropa abzufedern und damit das Überleben wichtiger Reformmassnahmen sicherzustellen». Neben den bisherigen Schwerpunktländern Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei sollten neu auch Albanien, Bulgarien, Rumänien, Jugoslawien und die UdSSR berücksichtigt werden (Dok. 35, dodis.ch/57522). Anlässlich des ersten Besuchs eines ungarischen Staatsoberhaupts in der Schweiz Ende April sicherte Bundesrat Felber seinem Gesprächspartner die «unverminderte Unterstützung Ungarns durch die Schweiz» zu (Dok. 17, dodis.ch/57905). In einem Artikel für die vom EDA herausgegebene Zeitschrift «Die Schweiz und die Welt» strich die für den Europarat zuständige Sektionschefin die Pionierrolle hervor, welche der schweizerischen Delegation 1989 bei der Öffnung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gegenüber Volksvertreterinnen und -vertretern aus den reformorientierten Ländern Osteuropas spielte. Im November 1991 übernahm Bundesrat Felber turnusgemäss den Vorsitz des Ministerkomitees des Europarats (Dok. 57, dodis.ch/58669).

Zu Beginn des Jahres 1991 eskalierte nicht nur am Persischen Golf die Gewalt. Am 13. Januar unternahmen in der nach Unabhängigkeit von der UdSSR strebenden Teilrepublik Litauen sowjetische Militär- und Polizeitruppen gemeinsam mit moskautreuen Kräften einen schliesslich gescheiterten Putschversuch, was der Bundesrat in einer Sondersitzung erörterte (Dok. 2, dodis.ch/57332). Im August stand dann das sowjetische Machtzentrum selbst im Fokus, als konservative Kräfte im Führungsapparat in einem Staatsstreich den sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow absetzten. Bundesrat Felber hielt kurz nach dem Putsch in seiner Eröffnungsrede an der jährlichen Botschafterkonferenz vom 20. August fest: «[N]ous considérons en effet qu'un régime qui s'engage vers la dictature et la réaction doit comprendre qu'il n'y a pas d'avenir» (Dok. 34, dodis.ch/54827). Tatsächlich gelang es dem russischen Präsidenten Boris Jelzin am 21. August, den Staatsstreich zu vereiteln. Damit war auch der Weg für die Unabhängigkeit der baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen geebnet. Bereits Anfang September entsandte der Bundesrat eine Delegation des EDA ins Baltikum, um die diplomatischen Beziehungen mit Tallinn, Riga und Vilnius zu formalisieren und Gebiete möglicher Zusammenarbeit abzuklären. Die Schweiz als neutraler, multikultureller Kleinstaat gelte in vieler Hinsicht als Vorbild, so das Fazit, und ihre Expertise in den Bereichen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie beim Aufbau eines Währungs- und Bankensystems sei sehr willkommen (Dok. 39, dodis.ch/57645). Auch in den übrigen Republiken des sowjetischen Vielvölkerreichs überschlugen sich die Ereignisse. Ende November besuchte Staatssekretär Klaus Jacobi neben der Kapitale Moskau nicht nur das aufstrebende St. Petersburg – noch kurz zuvor Leningrad genannt –, sondern auch die ukrainische Hauptstadt Kiew. Im Sinne einer pragmatischen Politik wurden Beziehungen sowohl mit der Union als auch mit den Republiken anvisiert (Dok. 58, dodis.ch/58470). Einen Monat später war dies bereits überholt: Mit der Alma-Ata-Erklärung vom 21. Dezember 1991

beschlossen die Staatsoberhäupter Aserbaidschans, Armeniens, Weissrusslands, Kasachstans, Kirgistans, Moldawiens, Russlands, Tadschikistans, Turkmenistans, Usbekistans und der Ukraine die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken hörte damit auf zu existieren. Bereits am 23. Dezember beschloss der Bundesrat die Anerkennung der sowjetischen Nachfolgerepubliken (Georgien wurde darüber, aufgrund der verworrenen innenpolitischen Lage, erst später notifiziert) und unterrichtete noch am selben Tag deren Präsidenten über den Wunsch, diplomatische Beziehungen aufzunehmen (Dok. 61, dodis.ch/57514). Die in Anerkennungsfragen grundsätzlich zurückhaltende Schweiz gehörte bemerkenswerterweise zu den ersten Ländern, die diesen Schritt vollzogen. Die USA sowie die europäischen Staaten folgten erst Tage und teilweise erst Wochen später.

Verhandlungen über den EWR-Vertrag

Im wichtigsten europapolitischen Dossier standen die Karten schlecht für die Schweiz. Die Front der EFTA-Staaten war unter dem Eindruck der Umwälzungen auf dem Kontinent auseinandergebrochen. Da die massgeblichen Partner Österreich und Schweden – vielleicht bald auch Finnland und Norwegen – eine Mitgliedschaft bei der EG anstrebten, sah sich die Kommission in Brüssel gegenüber der isolierten Schweiz kaum mehr zu Konzessionen bereit. Im Gegenteil nahmen die Forderungen stetig zu. So war im März seitens der EG «klar durchgesickert, dass ein Transitabkommen als Bedingung für einen EWR-Vertrag angesehen wird». Die Kommission befürwortete zwar das Prinzip der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene, drängte aber auf eine Kapazitätserhöhung für Lastwagen, bis die entsprechende Infrastruktur aufgebaut wäre. Die Schweiz sei in den Verhandlungen «in die Enge getrieben worden», gab Justizminister Koller anlässlich einer ausserordentlichen Sitzung der Landesregierung zu bedenken. Da der Bundesrat stets betont hatte, die Gewichtsbegrenzung und das Nachtfahrverbot für Lastwagen strikt durchzusetzen, verfügte er kaum über Handlungsspielraum. Die Vorschläge der EG seien eine «Frechheit» und «sogar für die Schweiz als unwürdig zu qualifizieren», warf Bundesrat Villiger ein: «Unsere Ehre steht auf dem Spiel.» Auch die Bundesräte Ogi und Stich gingen mit ihm einig, dass der Gotthard «als Pfand dargestellt und teuer verkauft werden» müsse. Verkehrsminister Ogi würde in den Verhandlungen hart bleiben und «deutlich signalisieren, dass die Schweiz auch ohne Verkehrsabkommen leben könnte» (Dok. 8, dodis.ch/57670). Schliesslich gelang es aber dem Verkehrsminister, ein befriedigendes Transitabkommen mit der EG zu erzielen (Dok. 51, dodis.ch/58168).

Einen mit dem Gotthard vergleichbaren Trumpf hielt der Bundesrat bei den Verhandlungen um den EWR-Vertrag jedoch nicht in der Hand. Die Hoffnungen auf ein Abkommen mit einem Sonderstatus für die Schweiz hatten sich endgültig zerschlagen. «Les négociations se sont révélées, il faut le reconnaître, une suite ininterrompue de déceptions», so die ernüchternde Bilanz von Bundespräsident Cotti. Der Innenminister nutzte sein Präsidialjahr, um verstärkt Einfluss auf die Europapolitik zu nehmen und unterbreitete seinem Kollegen Delamuraz Ende März in einem Schreiben den Vorschlag, die «demütigenden» Verhandlungen über den EWR – dem das Schweizer Stimmvolk sowieso kaum zustimmen würde – so rasch wie möglich zu Gunsten eines direkten EG-Beitrittsgesuchs abzu-

brechen: «J'en viens à imaginer qu'une adhésion pure et simple à la CE pourrait être envisagée avec d'avantage de sympathie par le souverain» (Dok. 9, dodis.ch/57510). Diese bemerkenswerte Intervention des Bundespräsidenten beim – gemeinsam mit dem Aussenminister in den EWR-Verhandlungen federführenden – Wirtschaftsminister zeugt von der Zerrissenheit der Landesregierung bei der Integrationspolitik. Dissens kam auch an einer Aussprache des Bundesrats Mitte April zum Tragen. Bundesrat Delamuraz legte dar, dass der EWR-Vertrag angesichts des deprimierenden Verhandlungsverlaufs für ihn nur die Transitionszeit hin zu einer Mitgliedschaft bei der EG überbrücken könne. «Faire cavalier seul» dürfe für die Schweiz keine Alternative sein, so sein *ceterum censeo*. Aussenminister Felber, der diese Vision teilte, hob «les nombreux points positifs» und «les avantages certains» selbst eines für die Schweiz unausgewogenen Abkommens hervor. Bundesrat Stich hielt dem entgegen, dass «ein schlechter Vertrag nie als ein Schritt in die richtige Richtung» betrachtet werden könne: «Ein EWR, wie er sich nun jetzt abzeichnet, bedeutet eine Satellisierung der Schweiz». «In der Öffentlichkeit ist der Eindruck entstanden, dass sich die Schweiz tranchenweise abschlachten lässt», legte Bundesrat Koller nach. Trotzdem sei «die schlechteste aller Hypothesen diejenige, wonach die Schweiz am Schluss als einzige den EWR-Vertrag nicht unterschreiben könnte». Es gelte deshalb, den EWR zu retten. Bundesrat Ogi plädierte generell für eine Neubesinnung, ein grösseres Selbstbewusstsein und einen offensiveren Umgang in der Integrationsfrage: «Wir sind bereit, mit der EG über alles zu verhandeln, sogar über eine Mitgliedschaft, aber nur wenn die EG selbst auch mitmacht.» Ein düsteres Bild vom sich abzeichnenden «diplomatischen Fiasko» malte hingegen Bundesrat Villiger: «Die EG hat die Schweiz an die Wand gedrückt und stellt stets neue Forderungen», so der Verteidigungsminister. «Wir bewegen uns auf dem Weg eines Kolonialstaates mit Autonomiestatut.» Der EWR sei als Dauerlösung nicht akzeptabel und als Übergangslösung nur, wenn eine Beitrittsklausel die baldige EG-Mitgliedschaft garantieren würde. Bundespräsident Cotti plädierte abermals dafür, die EWR-Verhandlungen unter den gegebenen Umständen abzubrechen und direkt die EG-Mitgliedschaft anzustreben (Dok. 13, dodis.ch/57331).

Anlässlich des Besuchs des deutschen Aussenministers Hans-Dietrich Genscher im Mai gab Bundesrat Felber in grosser Offenheit seinem Unmut darüber Ausdruck, dass «im Lichte der ständig höher geschraubten Forderungen der EG und der grossen Konzessionen der EFTA-Länder» von den ursprünglich anvisierten «Verhandlungen unter gleichberechtigten Partnern» keine Rede mehr sein könne. Auch der Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, der die EWR-Verhandlungen leitende Staatssekretär Franz Blankart, bezeichnete die bisherigen Resultate als «verfehlt und für die Schweiz unakzeptierbar». «Als Ausweichlösung habe die Schweiz daher in Brüssel informell einen sogenannten ‹EWR-light› getestet, wo das gemeinsame Gericht als Schlussstein wegfalle und mittels sechs paralleler bilateraler Verträge für eine gewisse Zeit die wichtigsten Elemente festgeschrieben würden», so Blankart. Genscher erwiderte lapidar, die Schweiz könne sich der Dynamik des europäischen Einigungsprozesses nicht entziehen. Nur als EG-Mitglied könnten «die eigenen nationalen Interessen optimal zur Geltung gebracht werden» (Dok. 16, dodis.ch/57028). Im Vorfeld eines Ministertreffens der EG- und EFTA-Staaten in Brüssel Mitte Mai gab sich Bundesrat Delamuraz zurückhaltend gegenüber einem «EWR-light». Gemeinsam mit

Aussenminister Felber plädierte Delamuraz dafür, die Beitrittsperspektive anzukündigen. Konsequent widersetzte sich Finanzminister Stich diesem Vorschlag. Die EG sei «noch zu zentralistisch und zu undemokratisch». Auch Justizminister Koller wehrte sich gegen eine EG-Mitgliedschaft als «Flucht nach vorn». Hauptstrategie solle der EWR bleiben. Eindrücklich zeigt sich neben der Uneinigkeit innerhalb des Bundesrats auch das Ausmass an Zerrüttung zwischen der Landesregierung und ihren Unterhändlern, insbesondere mit Staatssekretär Blankart. Bundesrat Ogi stellte fest, «dass der Bundesrat seine Haltung nicht definiert, während die Chefbeamten weiterhin Erklärungen abgeben». So hätten sie öffentlich «den Tod des EWR angekündigt» und damit «die Haltung der Schweiz verspielt». Schliesslich einigte sich die Landesregierung bezüglich ihrer Haltung zu einer EG-Mitgliedschaft auf die sibyllinische Kompromissformel, dass «ein möglicher Beitritt nicht überhastet beantragt, aber als jene Perspektive verfolgt werden soll, die erheblich an Gewicht gewonnen hat» (Dok. 20, dodis.ch/57748).

Bei seinem Besuch bei Bundespräsident Cotti und Bundesrat Delamuraz in Lugano erhöhte Anfang Juni auch Frankreichs Präsident François Mitterrand den Druck auf die Schweiz. Er mahnte verklausuliert, dass die Probleme der EFTA-Staaten in den Augen der Gemeinschaft «se perçoivent très différemment». Immer mehr Länder würden ihren Willen zum EG-Beitritt bekunden und sich den Bedingungen der EG fügen. «Si vous restez dans un très bel isolement», fragte Mitterrand warnend, «les conditions resteront-elles les mêmes?» Die Schweiz könne sich durchaus in den Aufbau Europas einbringen, «mais évidemment en acceptant le plus de discipline». Der französische Präsident führte im Gespräch seine eigene Vision einer europäischen Föderation aus, «une vocation de civilisation et spirituelle des pays à vivre ensemble». Für die osteuropäischen «pays quémandeurs» sei die Annäherung an Westeuropa eine diffizile Angelegenheit. «Ce n'est évidemment pas le cas de la Suisse», so Mitterrand, «mais on ne peut pas non plus fonder une civilisation sur les banques» (Dok. 25, dodis.ch/58092).

Bezeichnend ist auch eine Notiz von Staatssekretär Blankart über sein Tête-à-tête mit dem EG-Chefunterhändler Horst Günter Krenzler am Rande der OECD-Ministerkonferenz in Paris vom Juni. Die Schweiz verfüge «‹accross the board› über ein Modernitätsdefizit von 30 Jahren», sagte Krenzler zu Blankart, und dies «in der Weise der Beschlussfassung, in der Gesetzgebung, im Solidaritätsbewusstsein und letztlich in der Mentalität». Falls ein solches «Defizit» durch einen Beitritt zur EG «korrigiert werden soll», müsse dies über den Wartesaal des EWR erfolgen (Dok. 27, dodis.ch/58039). Die Fragen nach der Opportunität und dem Zeitpunkt eines EG-Beitritts überlagerten zunehmend die Verhandlungsstrategie des Bundesrats. Staatssekretär Jacobi beauftragte den EDA-Thinktank «Eurovision» mit der Ausarbeitung von Argumenten für einen EG-Beitritt. Das Arbeitspapier plädierte für einen möglichst baldigen Beitritt der Schweiz zur Gemeinschaft, um am Aufbau einer neuen europäischen Ordnung aktiv mitwirken zu können: «Par ses traditions fédéralistes et démocratiques, sa pratique du consensus, la Suisse est appelée à y jouer un rôle majeur.» Argumente, die gegen einen Beitritt sprachen (Verlust der Neutralität, der direkten Demokratie, der Souveränität und Selbstständigkeit sowie wirtschaftliche und finanzielle Bedenken) wurden in dem Papier entkräftet (Dok. 31, dodis.ch/58250). Ebenfalls im Sommer beschäftigte sich die Schweizerische Nationalbank bereits mit den Auswirkungen der im Aufbau befindlichen Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

auf die Schweiz. «Je suis persuadé que, indépendamment des options institutionnelles de rapprochement qui nous sont proposées, notre marge de manœuvre s'est réduite», gab sich das Direktoriumsmitglied Jean Zwahlen in einem Referat vor der Bankenkommission überzeugt. «[M]ême en cas d'‹Alleingang› constructif, il n'existerait pas d'autre alternative viable que de s'adapter à la plupart des pratiques communautaires.» In einer möglicherweise instabilen Übergangsphase solle sich die SNB bezüglich der Wechselkurspolitik gegenüber der europäischen Gemeinschaftswährung die Handlungsfreiheit vorbehalten. Über kurz oder lang würde man jedoch von der «Welle der WWU» getragen werden, «et cela quelle que soit notre décision à l'égard de l'EEE – sauf, bien sûr, si nous décidions d'adopter une politique d'autosuffisance sur le modèle albanais d'antan» (Dok. 36, dodis.ch/57653).

Im Herbst war die Zeit gekommen, sich zu entscheiden: «È l'appello, imperativo, per la Svizzera ad assumere la sua natura europea fino nell'ordine giuridico ed istituzionale», beschwor Bundespräsident Cotti am Ende seiner Rede vom 7. September am «Europatag» die Festgesellschaft in Sils/Segl. «È l'invito alla Svizzera perché abbia a compiere questo storico passaggio, senza precipitazione e senza fughe in avanti, con tutto l'approfondimento che il momento storico straordinario esige, e con la sincerità senza ombre che è richiesta dalla nostra idea dell'Europa, democratica e pacifica, solidale ed ecologica» (Dok. 37, dodis.ch/57668).

Fünfzehn Monate nach dem EWR-Verhandlungsbeginn, an der Tagung der EG- und EFTA-Minister in Luxemburg vom 21. Oktober, «soll der Durchbruch erzwungen oder aber das Scheitern der Verhandlungen festgestellt werden», hielt das von den Staatssekretären Blankart und Jacobi präsidierte Lenkungsgremium, der Interdepartementale Ausschuss für die europäische Integration, fest. Es sei deshalb nötig, dass der Bundesrat vorgängig einen Grundsatzentscheid über den EWR treffe. Eine Gesamtwertung der Verhandlungsergebnisse solle die Landesregierung an ihrer Sitzung vom 16. Oktober vornehmen und die Delegation mandatieren. Bereits für den 30. September war jedoch eine Diskussion über die Frage eines EG-Beitritts vorgesehen, «deren Beantwortung, wie der Ausschuss erneut schliesst, das Schicksal des EWR weitgehend bestimmt» (Dok. 44, dodis.ch/58388). Als Diskussionsgrundlage diente dem Bundesrat ein vom Integrationsbüro EDA–EVD ausgearbeitetes Aussprachepapier. Darin wurde festgehalten, dass die Verhandlungen über den EWR-Vertrag gezeigt hätten, dass die EG die EFTA-Staaten nicht als gleichwertige Vertragspartei akzeptiere und nicht gewillt sei, auf deren spezifische Bedürfnisse einzugehen. Gleichzeitig entwickle sich die Gemeinschaft mit der geplanten Unterzeichnung des Unionsvertrags unbestritten zum «point de référence pour pratiquement tous les pays européens». Wer dies nicht anerkenne, laufe Gefahr, isoliert zu werden, mit oder ohne EWR. Der Verwaltungsausschuss plädierte also für einen raschen Beitritt zur EG. Sollten Schweden und Österreich der Schweiz zuvorkommen, so würden bezüglich Neutralität und Transitverkehr Fakten geschaffen, denen sich die Schweiz später unterzuordnen hätte. Je früher das Land dagegen der EG beiträte, desto aktiver könne es den Transformationsprozess der Gemeinschaft mitgestalten (Dok. 42, dodis.ch/57475).

Eine gesonderte Sitzung zum Thema EG-Beitritt fand nicht statt und auch der Termin vom 16. Oktober wurde verschoben. Erst unmittelbar vor dem Luxemburger Treffen, an seiner Retraite in Gerzensee vom Samstag, dem 19. Oktober, fasste der Bundesrat einen Grundsatzentscheid sowohl zum EWR-Vertrag als auch zum

EG-Beitritt: «[L]e Conseil décide par consensus et sans vote de dire oui au TEEE et d'autoriser MM Delamuraz et Felber à annoncer officiellement que le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif une adhésion de la Suisse à la CE», wie es im Verhandlungsprotokoll heisst. Dies gelte allerdings nur unter dem Vorbehalt, «que la dernière phase de la négociation donne des résultats acceptables dans les domaines qui sont encore ouverts». Im gegenteiligen Fall sollten Delamuraz und Felber den Vertrag zurückweisen. Der Bundesrat würde in der Folge seine Integrationspolitik grundlegend überdenken. Die Einstimmigkeit dieses Beschlusses – der die eigentliche Entscheidung an die beiden federführenden Departementschefs delegierte – erstaunt, da in der vorangegangenen Diskussion abermals die erheblichen Differenzen der Ratsmitglieder untereinander hervorstachen. «Il est vrai que la partie institutionnelle ne peut pas satisfaire la dignité de la Suisse, car on peut parler de satellisation», führte Aussenminister Felber aus. «Si le TEEE est tout de même acceptable, c'est pour les avantages qu'il apporte à notre pays et parce qu'il est transitoire.» Der EWR sei «un important moyen» in Richtung einer EG-Mitgliedschaft. Bundesrat Ogi wertete den EWR «als wichtiger Schritt Richtung Europa». Auch Bundesrat Koller sprach sich abermals deutlich für das Vertragswerk aus: «Der EWR ist als schrittweise Annäherung an die EG gut, auch wenn sich die Volksabstimmung als schwierig präsentiert.» Wenngleich Koller die EG-Perspektive als strategisches Ziel akzeptierte, mahnte er zu Vorsicht. Es wäre falsch, sofort die Beitrittsalternative zu wählen, «denn dieser Weg hätte vor dem Volk keine Chance». Bundesrat Villiger, der im April noch den «Alleingang» einem «Kolonialvertrag» vorgezogen hätte, unterstrich, der EWR habe Stärken und Schwächen und sei jedenfalls nur als Übergangslösung denkbar: «Wenn der Bundesrat die Beitrittsperspektive wählt, kann der EWR angenommen werden.» Bundespräsident Cotti und Bundesrat Stich dagegen plädierten aus unterschiedlichen Gründen dafür, den EWR-Vertrag abzulehnen: «Anstelle eines solchen EWR, wäre es besser, direkt und sorgfältig die Frage des Beitrittes und seiner Folgen für die Neutralität und die direkte Demokratie zu prüfen», so der Finanzminister (Dok. 48, dodis.ch/57671). In der Nacht auf den 22. Oktober akzeptierten die Bundesräte Delamuraz und Felber im Namen der Landesregierung in Luxemburg die Verhandlungsergebnisse über den EWR-Vertrag. «La perspective dans laquelle le Conseil place cet accord est celle de l'adhésion», verkündete Felber im November vor der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats. Die Abgeordneten gaben ihre Genugtuung zum Ausdruck über «l'entente qui a régné au sein du Conseil fédéral» und beglückwünschten die Regierung zum Vertragsabschluss. Auch die Erklärung des Bundesrats bezüglich des strategischen Ziels eines EG-Beitritts quittierten die Abgeordneten mit Befriedigung. «Die Abstimmung über den EWR-Vertrag ist noch nicht gewonnen», mahnte allerdings ein Mitglied der Kommission. «Wir müssen noch eine riesige Arbeit leisten, wenn das Volk diesen Vertrag annehmen soll.» Die Parlamentarierin forderte eine engagierte Informationskampagne des Bundesrats und wies auf einen «starken Gegner» hin: «Herrn Blocher mit einer Organisation, die sehr viel Geld hat und populäre Politiker» (Dok. 56, dodis.ch/58525).

Internationale Organisationen

Die Themenpalette der Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen war 1991 breit. Im Zentrum der Sorgen stand wie oft der UNO-Standort Genf,

der mit Wien und New York konkurrierte, sobald das Generalsekretariat einen Aus- und Abbau von Bereichen und Spezialorganisationen bzw. deren Rochade unter den Sitzländern plante. Vor der Drohkulisse eines möglichen Umzugs des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge von der Rhone an die Donau wurde die Schweiz angehalten, eine längerfristige Strategie für den Ausbau der Kapazitäten in Genf zu entwerfen. Da die Schweiz sich seit 1990 bei friedenserhaltenden Aktionen der UNO beteiligte, stellte sich die Frage eines weiteren Engagements im *Peacekeeping*, zumal der Bundesrat künftig eine Beteiligung von Schweizer Armeeangehörigen an Blauhelmoperationen ins Auge fasste (Dok. 19, dodis.ch/58341). Gerade in diesem Punkt stellte sich die Frage der Neutralität. Eine Studiengruppe des EDA hatte vom Bundesrat den Auftrag erhalten, den zukünftigen Stellenwert der schweizerischen Neutralität in der Welt zu analysieren. Dazu gehörte auch die Überprüfung der Vereinbarkeit des Neutralitätsstatus mit einer Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen. Im Interview mit der Studiengruppe Neutralität führte der Rechtsberater des UNO-Generalsekretärs aus, dass neutrale Staaten durch ihr «besonderes ‹Image›» eher zur Erbringung von Dienstleistungen für die internationale Gemeinschaft in Frage kämen als andere. So gelte die Schweiz «als seriös und unparteiisch». Darüber hinaus erschien dem Funktionär die Neutralität für das Verhältnis zur Weltorganisation nicht als besonders relevanter Faktor, denn: «Wenn die UNO geschlossen gegen einen Staat Stellung beziehe, könne es keine neutrale Haltung mehr geben» (Dok. 30, dodis.ch/57379).

Ein weiteres wichtiges Thema waren die Vorbereitungen für die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Hier erhofften sich die federführenden Departemente eine «Trendwende in der fortschreitenden Umweltzerstörung hin zu einer sozial verträglichen, dauerhaften Entwicklung». Die Schweiz wollte sich aktiv in den Vorbereitungsprozess einbringen, insbesondere bezüglich der grossen Herausforderung der Klimaproblematik. Hier zählte man sich zur «Gruppe der fortschrittlicheren Länder bezüglich der zu ergreifenden Massnahmen im Bereich der Vorbeugung und Anpassung» und war an der Ausarbeitung «einer möglichst substanziellen und verpflichtenden internationalen Konvention interessiert» (Dok. 1, dodis.ch/56189). Eine alte Pendenz schliesslich erledigte im Herbst das Parlament durch die fast einstimmige Annahme der UNO-Menschenrechtspakte von 1966. Nun konnte die Schweiz – vor Griechenland, Liechtenstein, Malta und der Türkei als letztes westeuropäisches Land – die internationalen Abkommen ratifizieren, wohlgemerkt mit zahlreichen Vorbehalten besonders bei den wirtschaftlichen und sozialen Rechten (Pakt II). Die Ratifikation würde dem Land die Möglichkeit geben, «d'intervenir de manière plus crédible dans les régions du monde où les droits de l'homme sont bafoués», kommentierte der Aussenminister im Nationalrat (Dok. 41, dodis.ch/58221).

Stärker umstritten war während derselben Parlamentssession die Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods. Im März hatte der Exekutivrat des Internationalen Währungsfonds der Schweiz eine ausreichend hohe Quote von 1,7 Mrd. Sonderziehungsrechten zugestanden. Gegen den anfänglichen Widerstand Spaniens, das der Schweiz seine Nichtaufnahme in die G10 nachtrug, erschienen so die Chancen auf einen schweizerischen Sitz im Exekutivrat des IWF – das erklärte Hauptziel des Bundesrats – intakt, wobei noch ungeklärt blieb, welcher Stimmrechtsgruppe das Land angehören würde (Dok. 7, dodis.ch/58165). Trotz der Versuche von Abgeordneten aus unterschiedlichen

Lagern mit Nichteintretens- und Rückweisungsanträgen während der Debatte im Nationalrat gegen den Beitritt zu opponieren, gelang es dem Bundesrat, eine grosse Mehrheit für den Beitritt zu überzeugen (Dok. 40, dodis.ch/58258). Wenig Manövrierfähigkeit hatte die Schweiz dagegen in den wegen der Agrarfrage blockierten Verhandlungen zur Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) (Dok. 5, dodis.ch/58864).

Divergenzen gab es auch unter den Mitgliedstaaten der Internationalen Energieagentur, insbesondere bezüglich der Frage, welche Rolle künftig die Kernenergie für die Deckung des Elektrizitätsbedarfs spielen sollte. Bundesrat Ogi kam es zu, Anfang Juni als erster Schweizer Energieminister eine IEA-Ministerkonferenz in Paris zu präsidieren. Die schweizerische Delegation betonte in der Diskussion die «Notwendigkeit einer Harmonisierung von Massnahmen bezüglich der anstehenden Umweltprobleme», was mit liberalen, marktwirtschaftlichen Instrumenten zu bewerkstelligen sei, sowie die Bedeutung der Förderung des öffentlichen Verkehrs (Dok. 24, dodis.ch/54480). Erstmals nahm im November ein Mitglied des Bundesrats an einem Gipfeltreffen der Frankofonie teil, das ebenfalls in Paris abgehalten wurde. Im Vorfeld hatte die Schweiz in der Frage der Teilnahme Rumäniens und Bulgariens am Sommet de Chaillot vergeblich gegen die zunehmende politische Vereinnahmung der Bewegung durch Frankreich opponiert (Dok. 53, dodis.ch/58212).

Wirtschaftsbeziehungen zu Asien, Lateinamerika und Afrika sowie Entwicklungszusammenarbeit

Mit seiner Reise nach Südkorea und Singapur vom April beabsichtigte der Vorsteher des EVD nach seinem Besuch in Brasilien im Vorjahr neuerlich, eine einseitige Fokussierung auf die europäische Integration zu vermeiden und den Wunsch der Schweiz zu unterstreichen, «de développer sa présence dans des régions économiquement dynamiques hors d'Europe». Die Entwicklungen in den «Tigerstaaten» Asiens erschien den Handelsdiplomaten, Wirtschaftsführern und Bankenvertretern, die der Delegation angehörten, vielversprechend: «[I]l y a dans cette partie du monde des trains qui partent et qui pourraient partir sans la Suisse, si notre pays n'entreprend pas un gros effort de présence accrue», informierte Delamuraz den Bundesrat. Diese Züge zu verpassen, würde für die Schweiz einen Wettbewerbsverlust bis zur Jahrtausendwende bedeuten, denn «seule une économie qui se mesure sur le marché le plus compétitif du monde pourra être compétitive en Europe en l'an 2000» (Dok. 10, dodis.ch/57647). Ökonomische Themen standen auch beim Besuch von Aussenminister Felber in Indien im Oktober im Zentrum. Finanzminister Manmohan Singh, dessen Reformprogramm die hochverschuldete Volkswirtschaft aus der Krise führen sollte, stellte gegenüber dem Gast aus Bern in Aussicht, durch den Schutz von ausländischen Kapitalanlagen und des geistigen Eigentums bessere Investitionsbedingungen zu schaffen. Das Interesse an Asien unterstrich das EDA, indem Bundesrat Felber im Nachgang zu den bilateralen Besprechungen in New Delhi erstmals eine regionale Botschafterkonferenz präsidierte (Dok. 47, dodis.ch/57398). Die Schweiz verfolgte auch die wirtschaftlichen Deregulierungstendenzen in Lateinamerika weiterhin mit Interesse. Argentiniens Aussenminister Guido di Tella referierte anlässlich seines Besuchs in Bern im April ausführlich über die «Wirtschaftsliberalisierungsmassnahmen» seiner Regierung. Anlässlich der Unterzeichnung eines Investitions-

schutz- und eines Umschuldungsabkommens betonte di Tella im Einklang mit den Bundesräten Felber und Delamuraz «die Wichtigkeit und Vorteile eines offenen Welthandelssystems gegenüber demjenigen einzelner regionaler Wirtschaftsblöcke» (Dok. 12, dodis.ch/58462).

Erstaunlich wenige wirtschaftliche Fragen wurden anlässlich des Besuchs von Staatssekretär Jacobi in Beijing diskutiert. Den chinesischen Begehren nach Investitionen setzte Jacobi «den schweizerischen Wunsch nach einer entschlossenen Reformpolitik, innen- und aussenpolitischer Berechenbarkeit und der Respektierung elementarer Grundrechte» entgegen. Der Schweizer Chefdiplomat bezweifelte allerdings, dass die Willensbekundungen seiner Gesprächspartner zu wirtschaftlicher Öffnung auch eine Bereitschaft zu politischen und gesellschaftlichen Veränderungen in der Volksrepublik nach sich ziehen würden. «Hauptproblem in den bilateralen Beziehungen bleibt die Menschenrechtsfrage», so Jacobi. In diesem sensiblen Bereich schlug die Schweiz die Einführung eines regelmässigen Dialogs vor, worauf die chinesische Seite grundsätzlich positiv reagierte. In allen Unterredungen stach die Sorge der führenden Funktionäre um die «Einheit und Stabilität des Vielvölkerstaates» hervor; Beijing sei «offensichtlich durch Desintegrationstendenzen in der Sowjetunion zutiefst alarmiert». Mit Insistenz kamen alle Gesprächspartner auf die Souveränität der Volksrepublik China über Tibet zu sprechen (Dok. 21, dodis.ch/57590). Zwar betrachtete die Schweiz Tibet offiziell als Bestandteil Chinas, sprach sich aber dafür aus, dass die tibetische Minderheit «ihre eigene Identität finden, ihre jahrhundertalte Kultur beibehalten sowie ihre Religion frei ausüben» könne. Ungeachtet der chinesischen Empfindlichkeiten empfing mit Aussenminister Felber im August erstmals ein Mitglied des Bundesrats das geistige Oberhaupt der Tibeter, den Dalai Lama. Diesen Kurswechsel begründete das EDA mit der «[u]nbefriedigende[n] Entwicklung der Menschenrechtslage seit den Tienanmen-Ereignissen vom 4. Juni 1989, Ereignisse, die hoffnungsvolle Ansätze zu einer liberaleren chinesischen Gesellschaft zum Stillstand gebracht haben». Der Dalai Lama verdiene durch seine gemässigte Haltung eine «offizielle Solidarisierung durch die schweizerischen Behörden», zumal der Friedensnobelpreisträger bei einem gewichtigen Teil der öffentlichen Meinung im Land breite Unterstützung und Sympathien geniesse (Dok. 32, dodis.ch/55589).

Im Oktober traf Bundesrat Felber in Genf mit Jean-Bertrand Aristide zusammen. Der Armenpriester war im Dezember 1990 bei den ersten demokratischen Wahlen zum Präsidenten der Republik Haiti gewählt, doch bereits im September durch einen Putsch gestürzt und ins Exil gezwungen worden. Die Schweiz hatte für die UNO-Mission Wahlbeobachter zur Verfügung gestellt, engagierte sich in der Entwicklungshilfe für Haiti und die Genfer Polizei hatte zwei Beamte zur Ausbildung der Leibwächter von Präsident Aristide nach Port-au-Prince abgeordnet. Felber verabschiedete seinen Gast indem er betonte, «que la Suisse souhaite son retour à la présidence de Haïti» (Dok. 52, dodis.ch/57979).

Die Aktivitäten der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) des EDA hatten angesichts der wachsenden Differenzierung der Empfängerländer des globalen Südens, der Persistenz von Schuldenkrisen und Armut bei zunehmender wirtschaftlicher Interdependenz, der Ausbreitung regionaler Konflikte, vor dem Hintergrund von Umweltproblemen, demografischen Entwicklungen und neuen Migrationsbewegungen an Komplexität gewonnen. Ein neu entwickeltes «Leitbild der DEH für die 90er Jahre» wurde publiziert,

welches als internes «Managementinstrument» sowie als «Basis für den Dialog mit unseren Partnern in den Entwicklungsländern» dienen sollte (Dok. 28, dodis.ch/58718). Kurz darauf verabschiedete der Bundesrat zuhanden des Parlaments seine Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft. Hilfsmassnahmen würden «in noch weit grösserem Umfang als bisher [...] für Millionen von Menschen weiterhin lebensnotwendig sein». Der Bund leistete in rund achtzig Ländern Nahrungsmittelhilfe sowie Katastrophenhilfe und unterstützte internationale Organisationen sowie Hilfswerke, die dort die überlebenswichtigen Bedürfnisse der Bevölkerung sicherstellen (Dok. 18, dodis.ch/57414). Ein konkretes Beispiel stellte Äthiopien dar, wo nach dem Sturz des sozialistischen Regimes Ende Mai die Linderung der anhaltenden Hungersnot, auch im separatistischen Eritrea, vordringlich blieb (Dok. 23, dodis.ch/58911).

Selbstbespiegelung im Jubiläumsjahr

Ausgehend von einer Petition der Hilfswerke fand die Entwicklungszusammenarbeit auch einen prominenten Eingang in die 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft. Mit symbolträchtigen 700 Mio. CHF wollte der Bundesrat einerseits Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer finanzieren – eine vergleichsweise frühe Initiative, um gegen das gravierende Problem hochverschuldeter, armer Länder vorzugehen – und andererseits einen Beitrag zu Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung leisten. Während das Parlament die beiden Rahmenkredite mit grosser Mehrheit verabschiedete, erwiesen sich die Verhandlungen mit den Bankengläubigern in der Schweiz über den Aufkauf kommerzieller Guthaben gegenüber den Entwicklungsländern als schwieriger. So sträubten sich die drei Grossbanken teilweise gegen den Vorschlag, die Ausstände mit einem substantiellen Geschenkelement abzutreten und so einen eigenen Beitrag zum Schuldenerlass zu leisten (Dok. 59, dodis.ch/57999). Der Zielkonflikt zwischen der Entwicklungspolitik des Bundes und den Interessen des Finanzplatzes, der sich anhand der Entschuldungsfrage manifestierte, blieb nicht die einzige Gelegenheit zur kritischen Selbstbespiegelung der Schweiz im Lichte ihrer internationalen Beziehungen. So markiert das 700. Jahr in der Beziehungsgeschichte der Eidgenossenschaft zum Kirchenstaat in Rom einen weiteren Schritt in Richtung Normalisierung. Zwar hatte der Heilige Stuhl bereits im 16. Jahrhundert eine ständige Nuntiatur in Luzern eingerichtet und nach dem längeren Unterbruch offizieller Kontakte im Zuge des Kulturkampfes amtierte der apostolische Nuntius seit 1923 traditionsgemäss als Doyen des diplomatischen Corps in Bern. Allerdings blieb diese Vertretung einseitig, weil die Schweiz nie einen Gesandten beim Heiligen Stuhl akkreditieren liess. Schliesslich gaben die bestehenden Querelen um den umstrittenen Churer Bischof Wolfgang Haas den Ausschlag, dass der Bundesrat im Oktober 1991 einen Chefbeamten des EDA in Bern zum nicht residierenden Sonderbotschafter gegenüber dem Vatikan ernannte. Damit sollte künftig gewährleistet werden, dass «die schweizerische Wirklichkeit» nicht «nur in der Perzeption des Nuntius nach Rom gemeldet wird» und das EDA sich direkt «über die Hintergründe der päpstlichen Politik gegenüber der Schweiz» informieren konnte (Dok. 45, dodis.ch/57567).

Nicht allen Menschen war im Jahr 1991 nach Feiern zumute. Unter dem Eindruck des im November 1989 aufgedeckten «Fichenskandals» schien vielen Intellektuellen und Kulturschaffenden eine Jubelfeier für den «Schnüffelstaat

Schweiz» unangebracht. Im Oktober 1991 wollte der Bundesrat einen Schlussstrich unter eine Affäre ziehen, die im Zuge der Nachforschungen zur exzessiven Überwachungstätigkeit des Staatsschutzes aufgedeckt wurde: Die internationalen Verstrickungen der im November 1990 liquidierten geheimen Widerstandsorganisation P-26. Eine Administrativuntersuchung mit dem Auftrag, die Beziehungen zwischen der P-26 und analogen Stay-behind-Organisationen im Ausland abzuklären, folgerte in ihrem Schlussbericht, dass die P-26 keinem internationalen Netzwerk angehört und keine Kontakte zu NATO-Organen unterhalten habe. Dieses Ergebnis, das verschiedentlich geäusserte Spekulationen entkräftete, wertete der Bundesrat «mit Blick auf die Glaubwürdigkeit der Neutralität der Schweiz als positiv». Allerdings habe die schweizerische Widerstandsorganisation seit 1967 bilaterale Beziehungen mit dem britischen Geheimdienst unterhalten, worüber die Landesregierung nicht ausreichend informiert gewesen sei. Obwohl keine Zweifel an der Loyalität früherer Generalstabschefs bestünden, sei es bedenklich, «dass die britischen Dienste mehr über P-26 wussten, als der schweizerische Bundesrat». «Diese Kompetenzüberschreitung hätte unsere Aussenpolitik kompromittieren können», hielt der Bundesrat fest. «Es kann nicht geduldet werden, dass militärische Führer ohne Wissen der Landesregierung festlegen, wie die Souveränität im Kriegsfall aufrechterhalten wird, und dass sie dafür eigenmächtig Vorbereitungen treffen» (Dok. 49, dodis.ch/57569).

Auch für die Frauenbewegung in der Schweiz ging das Jahr 1991 weniger als Jubeljahr denn als Kampfjahr in die Geschichte ein. Für den 14. Juni, genau zehn Jahre nach der Volksabstimmung über die Aufnahme des Gleichstellungsartikels in die Bundesverfassung, hatte der Schweizerische Gewerkschaftsbund unter dem Motto «Wenn Frau will, steht alles still» zum nationalen Frauenstreik aufgerufen. Ausgerechnet an diesem Tag hatte der Bundesrat im Rahmen der 700-Jahrfeier zahlreiche Gäste aus aller Welt zum «Tag der internationalen Beziehungen» in den Nationalratssaal geladen und der ausländische Besuch wurde vor dem Bundeshaus von einem Teil der protestierenden Frauen mit Sprechchören und Pfeifkonzerten empfangen. An die Mitarbeiterinnen des EDA war im Vorfeld der Hinweis ergangen, dass auch an diesem Tag die ordnungsgemässe Weiterführung des Verwaltungsbetriebs vorrangig blieb und im Falle einer Verletzung der Dienstpflicht Disziplinarmassnahmen ergriffen werden müssten. «Trotzdem darf von den Führungskräften im Einzelfall einer um bezahlten oder unbezahlten Urlaub nachsuchenden, also allenfalls streikenden, Frau durchaus selbstkritisch überlegt werden, ob die Funktion dieser Mitarbeiterin so eminent wichtig ist, dass ein eintägiger Ausfall nicht zu verantworten ist», so der paternalistische Duktus des Rundschreibens der Verwaltungsdirektion (Dok. 26, dodis.ch/59621).

Anlässlich der 700-Jahrfeier fand schliesslich Ende September erstmals eine eidgenössische Jugendsession statt. 246 Jugendliche aus der ganzen Schweiz debattierten im Bundeshaus über aktuelle politische Fragen. Zur schweizerischen Aussenpolitik verabschiedeten sie die Petition «Die Schweiz in der Welt». «Wir Jungen wollen in einer solidarischen Schweiz älter werden» – so die einleitenden Sätze – «[e]s ist uns nicht egal, was in den anderen Ländern dieser Welt passiert.» Die Jugendsession forderte von den «Regierenden unseres Landes» Massnahmen zugunsten der Menschenrechte, der Entwicklungszusammenarbeit, des internationalen Umweltschutzes, der Asyl-, Abrüstungs- und Friedenspolitik sowie eines gerechten Handels bis hin zum Beitritt zur UNO und zur EG. Holzschnittartig

entwarfen die Jugendlichen ein aussenpolitisches Aktionsprogramm, das den Zeitgeist der Öffnung und des Aufbruchs atmete. Gleichzeitig äusserten die jungen Menschen starke Vorbehalte gegenüber der aussenpolitischen Entscheidungsfindung in der Schweiz, die sie angesichts der Dynamik globaler Prozesse als zu träge und zu zögerlich empfanden. «Wir sind nicht einverstanden mit der bisherigen Aussenpolitik von Bundesrat und Parlament», hielten sie ihre Kritik abschliessend fest: «Darum gehen unsere Forderungen weiter, und wir erwarten, dass die Schweiz eine Vorreiterrolle einnimmt, schnell reagiert und handelt» (Dok. 43, dodis.ch/58000).

Bern, Dezember 2021 THOMAS BÜRGISSER und SACHA ZALA

IV. Dokumentenverzeichnis
Table des documents
Indice e sommario dei documenti

1
14.1.199[1]
dodis.ch/56189

Antrag des EDA, des EDI und des EVD an den Bundesrat betreffend Mitwirkung der Schweiz an der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung
Die UNCED im Juni 1992 in Rio de Janeiro dürfte zum grössten Gipfeltreffen der Geschichte werden. Die normative Kraft der Konferenzergebnisse wird erheblich sein. Eine aktive Beteiligung an den Vorbereitungsarbeiten liegt im Interesse der Schweiz.

2
15.1.1991
dodis.ch/57332

Séance extraordinaire du Conseil fédéral sur le Golfe et la Lituanie
Après les bouleversements survenus dans la crise du Golfe et en Lituanie, le Conseil fédéral se concerte sur la position à adopter. Concernant le Golfe, la Suisse est disponible pour jouer les médiatrices. Elle soutient l'autodétermination de la Lituanie.

3
30.1.1991
dodis.ch/58521

Der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Koller, an den Landammann und den Regierungsrat des Kantons Obwalden betreffend kurdischer Asylgesuche
Der Bundesrat hat aufgrund des Golfkriegs die Türkei zur Spannungszone erklärt, jedoch keinen generellen Ausschaffungsstopp in die Türkei beschlossen. Deshalb ist auch an der Wegweisung der hungerstreikenden kurdischen Asylsuchenden festzuhalten.

4
10.2.1991
dodis.ch/54707

Vademecum de la cellule de crise Irak–Koweït du DFAE
Compendium de référence sur l'attitude de la Suisse face à la guerre du Golfe, notamment concernant les questions de neutralité, les sanctions contre l'Irak, les exportations de matériel de guerre et les bons offices.

5
18.2.1991
dodis.ch/58864

Séance de la Commission de l'économie du Conseil national sur l'état des négociations GATT (Uruguay-Round)
La folle semaine de décembre 1990 a fait place à une bilatéralisation des négociations entre la CE et les USA. La Suisse maintient sa volonté de parvenir à un accord dans les domaines où des avancées significatives ont été réalisées.

6
11.3.1991
dodis.ch/57921

Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi in Washington und New York
Die ausgedehnten politischen Gespräche betreffen v. a. den Golfkrieg und den Nahen Osten, die Entwicklungen in Osteuropa und die KSZE. Zudem findet ein sehr breiter Austausch über bilaterale Fragen und verschiedenste Regionalkonflikte statt.

7
13.3.1991
dodis.ch/58165

Notice du DFAE sur le rôle joué par l'Espagne dans le processus d'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods
Alors que dans un premier temps l'Espagne faisait obstruction aux prétentions concernant les quotes-parts suisses dans les institutions de Bretton Woods, elle a fait machine arrière et propose désormais à la Suisse de former un groupe de vote commun.

8
25.3.1991
dodis.ch/57670

Ausserordentliche Sitzung des Bundesrats zu den Verhandlungen über ein Verkehrsabkommen mit der EG
Im Hinblick auf ein Treffen von Bundesrat Ogi mit den EG-Verkehrsministern in Brüssel diskutiert der Bundesrat den Stand der Verhandlungen über das Transitabkommen, die weiteren Optionen und die von der Schweiz einzunehmende Haltung.

9
28.3.1991
dodis.ch/57510

Le Président de la Confédération Cotti au Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz sur les négociations EEE
Cotti partage ses doutes sur le processus d'intégration européenne avec Delamuraz. Les négociations sont vécues comme une suite d'humiliations et il pose la question d'abandonner le traité de l'EEE afin d'adhérer directement à la CE.

10
8.4.1991
dodis.ch/57647

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, à Séoul et à Singapour
À travers cette visite, la Suisse manifeste son désir de renforcer sa coopération économique avec ces deux marchés particulièrement dynamiques d'Asie orientale. Son message en faveur d'une alliance mondiale pro-multilatéralisme est bien reçu.

11
9.4.1991
dodis.ch/57361

Entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, avec le Président iranien Rafsandjani à Téhéran et le Président turc Özal à Ankara
La guerre du Golfe et la situation du peuple kurde sont au centre des discussions bilatérales avec l'Iran et la Turquie. Les questions migratoires, les relations avec les USA et l'Europe ainsi que la paix au Moyen-Orient sont également traitées.

12
18.4.1991
dodis.ch/58462

Gespräche des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz, und des Vorstehers des EDA, Bundesrat Felber, mit dem argentinischen Aussenminister di Tella in Bern
Im Mittelpunkt des Treffens, das als Ersatz für den im Januar 1991 annullierten Besuch von Präsident Menem dient, steht die Unterzeichnung verschiedener Wirtschaftsabkommen. Die Schweiz unterstützt den Willen der argentinischen Regierung zur Öffnung.

13
22.4.1991
dodis.ch/57331

Discussion du Conseil fédéral sur les négociations sur l'EEE
Les Conseillers fédéraux Felber et Delamuraz défendent les dernières concessions obtenues lors des négociations. Cependant, le reste du Conseil est sceptique quant aux chances de succès d'un tel accord lors d'une potentielle votation populaire.

14
23.4.1991
dodis.ch/57263

Gespräche mit dem IKRK-Präsidenten Sommaruga in Bern
Gespräche zwischen IKRK- und EDA-Vertretern über diverse regionale Konfliktherde, die Aktivitäten des IKRK im Kontext des Golfkriegs und in Afghanistan sowie die finanzielle Unterstützung des IKRK durch die Schweiz.

15
30.4.1991
dodis.ch/58300

Der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jacobi, an den schweizerischen Botschafter in Washington, Brunner, betreffend die Israel/Palästina-Frage
Die aus den in Kairo geführten Gesprächen über den Nahostkonflikt gewonnenen Eindrücke sind nicht sehr positiv. Die Hauptschwierigkeit scheint in der starren Haltung der israelischen Regierung zu liegen.

16
6.5.1991
dodis.ch/57028

Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Felber, mit dem deutschen Aussenminister Genscher in Bern
Die BRD hat ein Interesse daran, dass sich die Schweiz auf Europa zubewegt. Deshalb werden neue Ideen geprüft, um die europäische Integration der Schweiz zu fördern. Auch einer Mitgliedschaft der Oststaaten in der EG steht die BRD positiv gegenüber.

17
6.5.1991
dodis.ch/57905

Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Felber, und des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz, mit dem ungarischen Präsidenten Göncz in Bern
Zum ersten Mal besucht ein ungarisches Staatsoberhaupt die Schweiz. Gegenstand der Gespräche sind nebst den bilateralen Beziehungen, die Lage in Ungarn sowie die Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa.

18
6.5.1991
dodis.ch/57414
Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft
Die schwierige Entwicklung in vielen Weltregionen rechtfertigt eine Ausweitung der humanitären Hilfe der Schweiz. Dem Bundesrat wird ein neuer Rahmenkredit im Umfang von 1,1 Mrd. CHF zur Genehmigung vorgelegt.

19
10.5.1991
dodis.ch/58341
Gespräche am UNO-Hauptsitz in New York
Die in New York durchgeführten Gespräche des neuen Sektionschefs UNO des EDA ermöglichen, den Stand der Dinge bezüglich Peacekeeping, Genfer Fragen sowie Revitalisierung und Restrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der UNO zu erörtern.

20
14.5.1991
dodis.ch/57748
Discussion du Conseil fédéral sur l'intégration européenne
Malgré la dernière proposition de la CE, qui est inacceptable et démontre toute son arrogance, le Conseil fédéral décide que les négociations de l'EEE doivent se poursuivre. Il n'est en revanche pas uni sur la portée politique à donner au traité.

21
21.5.1991
dodis.ch/57590
Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi in Beijing
Alle Gesprächspartner betonen den Willen zu Reform und Öffnung. Hauptproblem in den bilateralen Beziehungen bleibt die Menschenrechtsfrage. Die Schweiz setzt auf einen nichtinquisitorischen Dialog, welcher der chinesischen Seite ein «face saving» erlaubt.

22
27.5.1991
dodis.ch/59498
Sitzung der für den Bericht über die Sicherheitspolitik zuständigen Kommission des Ständerats
Der Bericht 90 zur Sicherheitspolitik trägt neuen diffusen Gefahren Rechnung, die sich nach dem Umbruch in Europa und den Veränderungen weltweit herausbilden. Die Kommission würdigt den Bericht, der auch international für Anerkennung sorgte.

23
31.5.1991
dodis.ch/58911
Notiz des EDA betreffend Haltung der Schweiz zu Eritrea und Fortführung der Hilfe an Äthiopien
Kurzzusammenfassung der Ereignisse nach dem Sturz des Mengistu-Regimes. Die schweizerischen Beziehungen zu Äthiopien sind insbesondere von der humanitären Hilfe geprägt und der Eritrea-Konflikt wird als innerstaatlich betrachtet.

24
10.6.1991
dodis.ch/54480
Notiz des EVD und des EVED an den Bundesrat über die Ergebnisse der Ministerkonferenz der Internationalen Energieagentur
Im Zentrum standen die Kernenergie als Bestandteil einer diversifizierten Energieversorgung, der Beitrag der Energiepolitik zum Schutz der Umwelt, die Europäische Energiecharta sowie die Zusammenarbeit zwischen Ölproduzenten- und Konsumentenländern.

25
10.6.1991
dodis.ch/58092

Entretiens du Président de la Confédération Cotti et du Conseiller fédéral Delamuraz avec le Président français Mitterrand à Lugano
L'intégration européenne est au centre des discussions entre Mitterrand et Cotti, qu'il s'agisse du traité EEE, de la CSCE ou du Conseil de l'Europe. La France maintient une position ferme face aux hésitations suisses dans le dossier de l'EEE.

26
11.6.1991
dodis.ch/59621

Information an alle Mitarbeiterinnen des EDA an der Zentrale betreffend Aufruf des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zum Frauenstreik
Der Aufruf zum Frauenstreik kollidiert mit dem Streikverbot des Beamtengesetzes. Gesuche für eine Teilnahme an Workshops oder Bildungsprogrammen sollen genehmigt werden. Wer unbewilligt der Arbeit fernbleibt, muss mit Disziplinarmassnahmen rechnen.

27
26.6.1991
dodis.ch/58039

Gespräch von EVD-Staatssekretär Blankart mit dem Generaldirektor für Aussenbeziehungen der EG, Krenzler, in Paris
Am Rande der OECD-Ministerkonferenz bemerkt der Chef-Unterhändler der EG, die Schweiz verfüge «accross the board» über ein Modernitätsdefizit von 30 Jahren. Ein Beitritt der Schweiz könne nur mit dem Zwischenschritt via EWR vollzogen werden.

28
8.7.1991
dodis.ch/58718

Sitzung der Beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zum Leitbild der DEH
Diskussion über das neue Leitbild der DEH für die 1990er Jahre, welches als Managementinstrument sowie als Basis für den Dialog mit den Partnern in den Entwicklungsländern dienen soll.

29
16.7.1991
dodis.ch/57737

Entretiens du Secrétaire d'État du DFAE Jacobi à Kaboul, Islamabad et Peshawar
La Suisse cherche à contribuer à une résolution politique du conflit afghan et Jacobi souligne l'importance d'un dialogue multipartite. Le plan de paix de l'ONU, au sein duquel s'inscrit la démarche suisse, est accepté par une majorité des interlocuteurs.

30
19.7.1991
dodis.ch/57379

Gespräch mit dem Rechtsberater des UNO-Generalsekretariats, Fleischhauer, im Rahmen der Studiengruppe Neutralität
Aussprache über den sich wandelnden Stellenwert der schweizerischen Neutralität sowie deren Rolle und Bedeutung im Kontext der Beziehungen zu den Vereinten Nationen.

31
31.7.1991
dodis.ch/58250

Argumentarium der Arbeitsgruppe Eurovision des EDA für einen EG-Beitritt der Schweiz
Die Arbeitsgruppe Eurovision hat im Auftrag von Staatssekretär Jacobi einen Katalog von Argumenten ausgearbeitet, die für einen EG-Beitritt der Schweiz sprechen. Zudem wird aufgezeigt, wie mögliche Gegenargumente entkräftet werden können.

32
14.8.1991
dodis.ch/55589

Notiz des EDA über den Empfang des Dalai Lama durch den Vorsteher des EDA, Bundesrat Felber
Das erstmalige Treffen mit einem Mitglied des Bundesrats ändert nichts an der schweizerischen Beurteilung des völkerrechtlichen Status Tibets. Hingegen wird die politische Opportunität des Empfangs auf Regierungsebene aus diversen Gründen neu beurteilt.

33
[15.8.1991…]
dodis.ch/58395

Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi u. a. mit UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar in Genf über die Aktion zur Geiselbefreiung im Libanonkonflikt
Überblick über verschiedene Gespräche zum Fortschritt der Verhandlungen über die Freilassung von Geiseln und Kriegsgefangenen insbesondere im Libanon (Operation «Grand Nettoyage»), bei welchen die Schweiz eine wichtige Vermittlerrolle einnimmt.

34
20.8.1991
dodis.ch/54827

Exposé liminaire du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, à la Conférence des Ambassadeurs
Au lendemain du putsch de Moscou, les crises sont à l'honneur de la conférence des ambassadeurs: Golfe, Yougoslavie et Europe de l'Est. Felber aborde aussi l'intégration européenne et les réjouissances du 700ème anniversaire de la Confédération.

35
21.8.1991
dodis.ch/57522

Antrag des EDA und des EVD an den Bundesrat betreffend Weiterführung der Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten
Die Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten wird fortgeführt und ein zweiter Rahmenkredit wird gutgeheissen. Aufgrund des Mitberichtsverfahrens werden einige Änderungen am Botschaftsentwurf vorgenommen.

36
23.8.1991
dodis.ch/57653

Exposé du Directeur du 3ème Département de la BNS, le Directeur général Zwahlen, sur la Situation économique et monétaire
Il est probable que le marché unique soit complété par une union monétaire au sein des pays de la CE. Si cette union monétaire se matérialise, la politique de la BNS se verrait très fortement influencée par celle des banques centrales européennes.

37
7.9.1991
dodis.ch/57668

Discorso del Presidente della Confederazione Cotti in occasione della Giornata dell'Europa a Sils Maria sulla Svizzera in Europa
Cotti assume un chiaro impegno nei confronti dell'Europa e invita il popolo svizzero a fare il passo verso l'Europa. Allo stesso tempo mette in guardia contro l'eccesso di entusiasmo e le decisioni affrettate.

38
10.9.1991
dodis.ch/57954

Aussprachepapier des EJPD und des EVD an den Bundesrat betreffend die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger
Angesichts der Kriegssituation in Jugoslawien stellt sich die Frage der weiteren Anwesenheit zehntausender jugoslawischer Personen mit beschränkter Aufenthaltsbewilligung. Die Einführung der Visumspflicht für jugoslawische Staatsangehörige ist zu prüfen.

39
13.9.1991
dodis.ch/57645

Gespräche des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Staehelin, in Tallinn, Riga und Vilnius
Die baltischen Staaten haben sehr grosses Interesse an engen Beziehungen zur Schweiz, die in vielerlei Hinsicht als Vorbild dient. Gefragt ist ihre Expertise in der Aussen- und Sicherheitspolitik sowie beim Aufbau eines Währungs- und Bankensystems.

40
17.9.1991
dodis.ch/58258

Sitzung des Nationalrats zum Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods
Nichteintretens- und Rückweisungsanträge von Abgeordneten linker und rechter Parteien lösen eine lebhafte Debatte aus, in der mit finanziellen, ökologischen, sozialen und rechtlichen Argumenten gegen den Beitritt zu IWF und Weltbank argumentiert wird.

41
18.9.1991
dodis.ch/58221

Sitzung des Nationalrats zum Beitritt der Schweiz zu den Internationalen Menschenrechtspakten
Der Beitritt zu den UNO-Pakten über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über die bürgerlichen und politischen Rechte ist kaum bestritten. Das EDA kann künftig glaubwürdiger gegen Menschenrechtsverletzungen intervenieren.

42
18.9.1991
dodis.ch/57475

Note de discussion du DFEP et du DFAE au Conseil fédéral sur la question d'une adhésion de la Suisse à la CE
Le résumé de la note de discussion répond à cinq questions rhétoriques, argumentant en faveur d'une adhésion rapide de la Suisse à la CE, afin de participer activement aux transformations prévues au sein de la CE.

43
25.9.1991
dodis.ch/58000

Sitzung der ersten eidgenössischen Jugendsession zur Petition «Die Schweiz in der Welt»
Die von Jugendlichen ausgearbeitete, diskutierte und verabschiedete Petition zur schweizerischen Aussenpolitik fordert eine solidarische Schweiz, die sich für eine gerechte und friedliche Welt einsetzt.

44
30.9.1991
dodis.ch/58388

Sitzung des Interdepartementalen Ausschusses für die europäische Integration über den EWR-Vertrag
Der Bundesrat muss einen Grundsatzentscheid sowohl über den EWR als auch über einen EG-Beitritt treffen, damit klar ist, wie sich die Schweiz anlässlich der Endrunde der Verhandlungen der EG- und EFTA-Minister vom 21. Oktober 1991 zu verhalten hat.

45
14.10.1991
dodis.ch/57567

Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Ernennung einer Sondermission zum Heiligen Stuhl
Die einseitigen diplomatischen Beziehungen zum Vatikan sind für die Schweiz grundsätzlich nachteilig. Im Sinne einer Normalisierung wird deshalb ein Chefbeamter des EDA in Bern zum nicht residierenden Sonderbotschafter beim Heiligen Stuhl ernannt.

46
[…15.10.1991]
dodis.ch/58731

Referat von Botschafterin von Grünigen zur KSZE vor der Studiengruppe Neutralität
Die KSZE gewinnt nach dem Wandel in Mittel- und Osteuropa an Bedeutung. Die Neutralität stellt für die Schweiz kein Hindernis dar, an der Weiterentwicklung friedenspolitischer Instrumente (Militärbeobachter, Sanktionen, Friedenstruppen) mitzuwirken.

47
15.10.1991
dodis.ch/57398

Entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, avec les Ministres indiens des affaires étrangères, Solanki, et des finances, Singh, et Conférence régionale des Ambassadeurs à New Delhi
La Suisse axe les discussions sur les relations économiques, en attendant les réformes de libéralisation promises par l'Inde. La conférence régionale est l'occasion de comparer l'engagement politique et économique de la Suisse en Asie.

48
[19.10.1991…]
dodis.ch/57671

Ausserordentliche Sitzung des Bundesrats zum EWR-Vertrag und zum Beitritt der Schweiz zur EG
Zwei Tage vor dem entscheidenden Ministertreffen in Luxemburg diskutiert der Bundesrat die Verhandlungsergebnisse. Trotz seiner Schwächen wird der EWR-Vertrag als wichtige Etappe einer schrittweisen Annäherung an die EG eingeschätzt.

49
30.10.1991
dodis.ch/57569

Bericht des Bundesrats über allfällige Beziehungen zwischen der Organisation P-26 und analogen Organisationen im Ausland
Der Untersuchungsbericht kommt zum Schluss, dass die Schweizer Geheimarmee P-26 an keiner internationalen Widerstandsorganisation beteiligt war. Allerdings war der Bundesrat nicht ausreichend über die Beziehungen zu britischen Diensten informiert.

50
1.11.1991
dodis.ch/58114

Ergänzung zum Bericht des schweizerischen Delegationschefs zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten
Das Treffen hat eine wesentlich positivere Wertung verdient, als sie im Schlussbericht des Schweizer Delegationschefs zum Ausdruck kam. Es markiert für den Umgang mit Minderheitenproblemen einen wichtigen Schritt in Richtung neuer Lösungen.

51
[4.11.1991...]
dodis.ch/58168

Séance de la Commission des transports et du trafic du Conseil des États sur l'Accord de transit avec la CEE
Après que le Conseil des ministres de la CE a donné son approbation et que rien ne s'oppose à la signature de l'accord de transit, le Conseiller fédéral Ogi en explique les points les plus importants devant la Commission des transports.

52
7.11.1991
dodis.ch/57979

Entretien du Conseiller fédéral Felber avec le Président haïtien déchu Aristide à Genève
Felber rappelle à Aristide que la Suisse condamne sa déposition en tant que premier Président démocratiquement élu de Haïti. Dans ce sens, la Suisse s'engage à maintenir son aide à Haïti, mais à travers des ONG et non le gouvernement.

53
13.11.1991
dodis.ch/58212

Notice du DFAE sur les Sommets de la francophonie
La position particulière de la Suisse au sein des Sommets de la francophonie – membre à part entière sans participer à l'organe le plus politique, l'Agence – pourrait être revue si la Suisse souhaitait assumer un rôle plus important dans cette organisation.

54
22.11.1991
dodis.ch/57837

Mitbericht des EDA zum Antrag des EJPD an den Bundesrat betreffend Bezeichnung von Rumänien, Angola und Bangladesch als verfolgungssichere Länder
Zur Entlastung der Asylbehörden werden Rumänien und Angola auf Antrag des EJPD und gegen den Widerstand des EDA zu Safe-Countries erklärt. Bangladesch, Ghana und Nigeria erfüllen die Anforderungen eines verfolgungssicheren Landes vorerst nicht.

55
26.11.1991
dodis.ch/57983

Séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États sur la Yougoslavie
Discussion sur la situation en Yougoslavie et sur celle des yougoslaves en Suisse, sur la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie, sur les sanctions contre la Serbie ainsi que sur l'offre faite à Tudjman et Milosevic de se rencontrer en Suisse.

56
27.11.1991
dodis.ch/58525

Séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États sur le résultat de l'EEE
La Commission se penche sur la phase finale des négociations du 21–22.10.1991 au Luxembourg. L'acceptation du traité est saluée, ainsi que l'objectif d'adhésion à la CE. Cela clôture des négociations longues et parfois pénibles entamées en 1989.

57
12.1991
dodis.ch/58669

Article sur la nouvelle place du Conseil de l'Europe pour le magazine «La Suisse et le monde» du DFAE
Avec la participation active de la Suisse, le Conseil de l'Europe s'est rapidement ouvert aux pays réformateurs d'Europe de l'Est. En ce moment important pour le Conseil de l'Europe, la Suisse préside désormais le Comité des ministres.

58
3.12.1991
dodis.ch/58470

Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi in St. Petersburg, Moskau und Kiew
Zum Zeitpunkt, da sich der Erosionsprozess in der krisengeschüttelten UdSSR weiter zuspitzt, möchte die Schweiz ihre bisher fast ausschliesslich mit der Union gepflegten Beziehungen auf die einzelnen Republiken ausdehnen und den Wandel unterstützen.

59
4.12.1991
dodis.ch/57999

Antrag des EVD an den Bundesrat betreffend Entschuldungsmassnahmen gegenüber ärmeren Entwicklungsländern im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft
Dem Bundesrat wird ein Kredit zum Aufkauf von kommerziellen, nicht-ERG-garantierten Guthaben gegenüber ärmeren, hochverschuldeten Entwicklungsländern zur Genehmigung unterbreitet.

60
23.12.1991
dodis.ch/58732

Sitzung des EDA und des EMD zur UNO-Mission in der Westsahara
Der Rücktritt von Botschafter Manz als UNO-Sonderbeauftragter für die Westsahara hat auch mit Problemen innerhalb der Mission zu tun. Aber gerade weil die Swiss Medical Unit gute Arbeit leistet, kann die MINURSO nicht als Misserfolg bezeichnet werden.

61
23.12.1991
dodis.ch/57514

Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Anerkennung der zwölf Republiken der ehemaligen UdSSR
Die Schweiz anerkennt die Föderation Russland sowie die Ukraine, Weissrussland, Kasachstan, Moldawien, Armenien, Aserbaidschan, Usbekistan, Turkmenien, Tadschikistan und Kirgisien. Die Notifizierung der Anerkennung von Georgien wird aufgeschoben.

62
29.12.1991
dodis.ch/59676

Die schweizerische Botschaft in Teheran an das EDA betreffend die Konsequenzen der Verhaftung Sarhadis
Nach der Verhaftung eines iranischen Staatsbürgers in der Schweiz wird das schweizerische diplomatische Personal in Teheran systematisch schikaniert. Das nun erfolgte Ausreiseverbot stellt eine klare Verletzung der Wiener Konventionen dar.

V. Dokumente

Documents

Documenti

Bundespräsident Flavio Cotti begrüsst am Neujahrsempfang vom 14. Januar 1991 das diplomatische Corps in der Wandelhalle des Bundeshauses. Im Bild der Händedruck mit der sowjetischen Botschafterin in Bern, Zoya Novojilova (Keystone-SDA, Keystone, 473181067 (RM)).

1

dodis.ch/56189

Antrag des EDA, des EDI und des EVD an den Bundesrat[1]

KONFERENZ DER VEREINTEN NATIONEN ÜBER UMWELT UND ENTWICKLUNG (UNCED) VON 1992: MITWIRKUNG DER SCHWEIZ

Bern, 14. Januar 199*[1]*

1. Einführung:

Mit Resolution 44/228 vom 22. Dezember 1989 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Durchführung einer Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die vom 1. bis 12. Juni 1992 in Brasilien stattfinden wird.[2] Die Konferenzvorbereitung ist einem Vorbereitungskomitee (Prep Com) übertragen, welches von einem eigenen Sekretariat unterstützt wird.[3] Nach der organisatorischen und ersten von 4 substantiellen Tagungen des Vorbereitungskomitees ist klar, dass das Themenspektrum von UNCED äusserst breit ist und neben technischen auch hochpolitische und schwierige institutionelle Fragen umfasst. Die Konferenz soll auf höchster politischer Ebene (Staatschefs oder Regierungschefs) tagen, wobei verschiedene Konventionen unterzeichnet werden sollen. Sie soll auch ein Aktionsprogramm im Bereich Umwelt/Entwicklung für den Übergang ins 21. Jahrhundert verabschieden, eine Charta betreffend die Rechte und Pflichten von Staaten und Individuen erlassen sowie die nötigen institutionellen Voraussetzungen schaffen für eine angemessene zukünftige Behandlung der Problematik im System der Vereinten Nationen. Eine detailliertere Liste der einzelnen Themen, der Stossrichtung der Arbeiten und der zu erwartenden Ergebnisse befindet sich in Beilage 2.[4] Die Arbeiten werden in der Mehrzahl nicht

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1004* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde vom stellvertretenden Sektionschef Thomas Litscher unter der Verantwortung des Chefs der Sektion internationale Umweltangelegenheiten der Direktion für internationale Organisationen (DIO), Claude-Georges Ducret, verfasst und von den Vorstehern des EDA, des EDI und des EVD, den Bundesräten René Felber, Flavio Cotti sowie Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Als Grundlage für den Antrag diente ein Dokument, das als Vorbereitung für die Sitzung des Interdepartementalen Komitees für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) am 9. November 1990 von der Sektion internationale Umweltangelegenheiten und dem Fachdienst Forstwirtschaft, Ökologie und Energie der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA verfasst worden war, vgl.* dodis.ch/55933. *Der Bundesrat hat den Antrag in der Sitzung vom 30. Januar 1991 gutgeheissen, vgl. das BR-Prot. Nr. 163, Faksimile* dodis.ch/56189.

2 UN Conference on Environment and Development: resolution / adopted by the General Assembly, UN doc. A/RES/44/228. *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

3 *Zur Ansiedlung des Sekretariats des Vorbereitungskomitees in Genf vgl. das BR-Prot. Nr. 1329 vom 27. Juni 1990,* dodis.ch/56142. *Zum Stand der Konferenzvorbereitungen vgl.* dodis.ch/60190 *sowie* dodis.ch/60211.

4 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/56189.

vom Prep Com und seinem Sekretariat ausgeführt, sondern von einer Vielzahl von UN- und auch Nicht-UN-Institutionen. Dem Vorbereitungskomitee kommt jedoch eine Lenkungs- und Koordinationsfunktion zu.

2. Der Stellenwert von UNCED für die Schweiz:

Aus folgenden Gründen ist der Stellenwert des Vorbereitungsprozesses und der Konferenz selbst für die Schweiz hoch einzustufen:

1. Die normative Kraft und Relevanz der zu erwartenden Ergebnisse ist zum Teil erheblich (Konventionen in den Bereichen Klima, Biodiversität ev. Wald, institutionelle Neuordnung, Grösse der einzugehenden finanziellen Verpflichtungen).

2. Der politische Gehalt des UNCED-Prozesses ist sehr hoch (nachhaltige Entwicklung, Technologietransfer, Biotechnologie, Eigentumsrechte, industrielle Zusammenarbeit, Souveränitätsfragen, Additionalität, Konditionalität, internationale Wirtschaftsordnung etc.).

3. Umwelt und Entwicklung sind beides Themen von existenzieller Bedeutung. Eine Trendwende in der fortschreitenden Umweltzerstörung hin zu einer sozial verträglichen, dauerhaften Entwicklung ist eine unabdingbare Voraussetzung, wenn innerstaatliche Verhältnisse und zwischenstaatliche Beziehungen vor schwersten Erschütterungen verschont bleiben sollen.

4. Für die schweizerische Öffentlichkeit und das Parlament ist das Thema Umwelt/Entwicklung von bedeutendem Stellenwert.[5]

5. UNCED dürfte zum grössten Gipfeltreffen der Geschichte werden.

3. Die Mitwirkung der Schweiz:

Wegen der eben dargestellten grossen Tragweite von UNCED ist ihr gegenüber eine aktive schweizerische Interessenwahrung nötig. Die Vielzahl und Breite der behandelten Themen und der involvierten Institutionen (Generalversammlung, Prep Com, UNEP, WMO, FAO, UNESCO, Weltbank, UNDP etc.) verlangt dabei nach einer angemessenen Koordination, damit in den verschiedenen Gremien eine wirkungsvolle und kohärente Politik verfolgt werden kann. Speziell hervorzuheben ist der departementsübergreifende Charakter des Gesamtprozesses wie auch einer Mehrzahl der prioritären einzelnen Themen. In Anbetracht der beschränkten Ressourcen ist auch eine klare Prioritätensetzung nötig.

Im Rahmen des Interdepartementalen Komitees für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe haben sich die interessierten Ämter über die Prioritäten und die notwendigen Koordinationsmechanismen ausgesprochen.[6] Die Prioritäten wurden dabei wie folgt festgelegt:

a) Nord-Südbelange (siehe Beilage 2, Punkte 1, 2 und 3):[7] UNCED dürfte das Nord/Süd Verhältnis nicht nur um die Dimension Umwelt definitiv erweitern. Es dürften aus dieser neuen Dimension auch Rückwirkungen auf das übrige Verhält-

---

5 *Zu den Diskussionen im Parlament vgl. bspw. die Dringliche Einfache Anfrage 90.1130* Weltklima-Konferenz der Uno. Klimakatastrophe *der Grünen Fraktion vom 19. September 1990,* dodis.ch/56284.

6 *Vgl. das Beschlussprotokoll vom 14. November 1990 der Sitzung vom 9. November 1990,* dodis.ch/54785.

7 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/56189.

nis stattfinden.[8] Zudem dürften wesentliche zusätzliche finanzielle Verpflichtungen aus UNCED hervorgehen.

b) Klimaveränderung (Punkt 7): Die Klimaproblematik wird als eine der ganz grossen Herausforderungen der Gegenwart angesehen. Die Schweiz zählt sich zu der Gruppe der fortschrittlicheren Länder bezüglich der zu ergreifenden Massnahmen im Bereich der Vorbeugung und Anpassung.[9] Sie ist an einer möglichst substanziellen und verpflichtenden internationalen Konvention interessiert.[10] Auch im Sinne der Kontinuität sollte diesem Problemkreis Priorität eingeräumt werden.

c) Biodiversität (Punkt 12): Die Herausforderung bezüglich der Erhaltung der Biodiversität ist wohl derjenigen der Klimaproblematik ebenbürtig. Mit einer Konvention sollen auch hier sehr komplexe rechtliche Fragen geregelt werden.[11] Die Schweiz ist auch wegen des Unteraspektes Biotechnologie spezifisch interessiert. Es könnte diesbezüglich zur Verabschiedung eines Verhaltenskodexes kommen.

d) Abfall, giftige, chemische Substanzen (Punkt 16): Die Schweiz hat bisher aufgrund ihrer spezifischen Interessenlage und ihrer Sachkompetenz in diesem Bereich eine sehr aktive Rolle (Basler Konvention) gespielt.[12] Im Sinne der Kontinuität sollte an der weiteren Arbeit unter UNCED aktiv mitgewirkt werden.[13]

e) Entwaldung (Punkte 10 und 20): Die Waldfrage ist eng verknüpft mit der Klimaproblematik und der Biodiversität. Der Forstbereich gehört zu den Schwerpunkten der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Ev. wird auch für den Wald eine Rahmenkonvention erarbeitet, was dieses Thema noch zusätzlich aufwerten könnte.[14]

f) Angepasste Technologien: Im Hinblick auf konkrete Beiträge zur Lösung der globalen, regionalen und lokalen Umweltprobleme in Entwicklungsländern sollte die Schweiz auf die UNCED hin Ideen entwickeln, die sich praktisch umsetzen lassen und die gegebenenfalls als Ausgangspunkt für eine formelle CH-Initiative dienen könnten. In diesem Zusammenhang sollte der komparative Vorteil der Schweizer Industrie im Bereich der Umwelttechnologien sowie die Möglichkeiten ihres sinnvollen Einsatzes in Verbindung mit der Nachfrage nach Problemlösungen untersucht werden (Umweltforum). Ebenso sind innovative Mechanismen zur Finanzierung von Technologietransfer im Umweltbereich und generell zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung zu prüfen.[15]

g) Institutionelles und Rechtliches (Punkte 18 und 19): Die Überprüfung und ev. Neuausgestaltung der institutionellen Strukturen ist als solches von erheblicher Tragweite.[16] Für die Schweiz kommt die spezifische Interessenlage Genfs dazu.[17]

---

8 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2077.

9 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 46,* dodis.ch/56282.

10 *Zur Klimakonvention vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2074.

11 *Zur Biodiversitätskonvention vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2076.

12 *Zum* Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung *vom 22. März 1989, vgl. AS, 1992, S. 1125–1164 sowie die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/C2068.

13 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2084.

14 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2078.

15 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2080.

16 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2079.

17 *Zur Rolle Genfs als Sitz von internationalen Umweltorganisationen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1849.

h) Nationaler Bericht (Punkt 17): Die Erstellung eines nationalen Berichtes ist praktisch ein Muss.[18] Sie beinhaltet aber auch die Chance des Einbezugs von Interessengruppen ausserhalb der Verwaltung in die Auseinandersetzung mit der Thematik Umwelt/Entwicklung und den UNCED-Prozess.[19]

Gleichzeitig wurde vereinbart, dass die nicht zu den Prioritäten zählenden UNCED-Arbeiten passiv mitverfolgt werden, sodass, falls sich neue Entwicklungen ergeben sollten, eine Neubewertung der Prioritäten vorgenommen werden kann.

Für die Bearbeitung der einzelnen prioritären Sachbereiche wurden departementsübergreifende Arbeitsgruppen geschaffen. Diese sowie der ganze Prozess werden von einer Koordinationsgruppe, welche ihrerseits dem IKEH untersteht, koordiniert. Ein entsprechendes Organigramm findet sich in Beilage 3.[20]

4. Zusätzlicher Ressourcenbedarf

Die ehrgeizigen Zielsetzungen bezüglich des Konferenzergebnisses – internationale Übereinkommen zu Klima, Artenvielfalt und evtl. Wald sollen anlässlich der Konferenz unterzeichnet, ein Aktionsprogramm für den Übergang ins nächste Jahrtausend verabschiedet und die nötigen institutionellen Voraussetzungen für dessen Umsetzung geschaffen werden, um nur die wesentlicheren zu nennen – bewirken ein anspruchvolles, sehr umfangreiches und zeitlich sehr gedrängtes Arbeitsprogramm. Gleichzeitig soll über den Mechanismus von nationalen Berichten ein Einbezug und die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit für die Thematik Umwelt/Entwicklung angestrebt werden. Mit den bestehenden Mitteln kann die aktive Interessenwahrung und Mitwirkung der Schweiz am Vorbereitungsprozess von UNCED nicht gewährleistet werden. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft veranschlagt seinen zusätzlichen Personalbedarf auf 3 Einheiten mit folgenden Aufgaben: 1 Person für die Unterstützung der «Groupe de travail interdépartemental sur l'évolution du système climatique» in administrativen und Sekretariats-mässigen Belangen; 1 Einheit für die Arbeiten betreffend Biodiversität und Biotechnologie; 1 Person für die Koordination der Arbeiten im Bereich Abfallwirtschaft und chemische Stoffe. Zusätzlichen Bedarf gibt es auch im EDA. Namentlich ist der Völkerrechtsdirektion eine zusätzliche Fachkraft im Bereich Völkerrecht für den UNCED-Prozess zuzuteilen (rechtliche Aspekte der Konventionen, Mitwirkung an den Arbeiten für einen Streitverhinderungs- und schlichtungsmechanismus etc.). Zusätzlich sind der Direktion für internationale Organisationen für die Koordinationsaufgaben eine Administrativkraft und eine Sekretariatskraft zur Verfügung zu stellen. Das erwähnte zusätzliche Personal wird für den UNCED-Prozess vom 1. Januar 1991 bis zum 31. Juli 1992 benötigt.

---

18 Bericht der Schweiz. Konferenz über Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen. Rio de Janeiro, Juni 1992, *herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft im April 1992,* dodis.ch/60247.

19 *Zum Einbezug von Interessengruppen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2073.

20 *Im BR-Prot. Nr. 163 vom 30. Januar 1991, Faksimile* dodis.ch/56189, *fehlt die Beilage 3. Auch in der Ablage der Anträge an den Bundesrat ist die Beilage 3 nicht archiviert, vgl. das Dossier* CH-BAR#E1001#1996/73#5* (1). *Das EDA hat den Antrag vom 14. Januar 1991 inklusive Beilage 3 am 12. Februar 1991 an alle Vertretungen der Schweiz im Ausland verschickt, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2023A#2003/421#3620* (o.713.845.21). *Eine frühere Version des Organigramms ist als Beilage 2 der Notiz des IKEH vom 9. November 1990,* dodis.ch/55933, *beigefügt.*

An Finanzmitteln sind für die verwaltungsexterne Vergabe von Aufträgen 100 000 Franken bereitzustellen.

5. Konsultationen

An der Sitzung des IKEH vom 9.11.1990,[21] welche die oben erläuterten Prioritätensetzungen und organisatorischen Vorkehren traf, nahmen folgende Bundesämter teil: die DEH, die DIO, die DV (alle EDA), das BUWAL (EDI), das BAWI (EVD), das BEW (EVED), das BAGE (EJPD) sowie die EFV (EFD). Das BEW (EVED), das BAGE (EJPD), das EPA (EFD) sowie die EFV (EFD) wurden zum vorliegenden Antrag konsultiert. Die erwähnten Ämter sind mit dem Antrag einverstanden.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, aufgrund der vorangehenden Ausführungen dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

21 *Vgl. Anm. 6.*

2

dodis.ch/57332

Séance extraordinaire du Conseil fédéral du 14 janvier 1991[1]

[GOLFE[2] *• LITUANIE]*

Confidentiel *[Berne,]* 15 janvier 1991

À la suite de l'évolution nettement négative du Week end en ce qui concerne les affaires du Golfe et de la Lituanie, le Président Cotti a convoqué une réunion d'information du Conseil. Il s'agit également d'actualiser le discours du Président à la réception du nouvel an du Corps diplomatique, réception qui est d'habitude une formalité mais qui acquiert un caractère particulier aujourd'hui.

Le Chef du DFAE M. Felber souligne que le Secrétaire Général de l'ONU Pérez de Cuéllar a admis partir pour Bagdad sans plan précis. Il est fâcheux de voir que le conflit, qui était celui de l'ONU et donc de la communauté internationale, est devenu un conflit entre États-Unis et Irak. Washington a commis une faute grave en entraînant le Conseil de sécurité à fixer une date limite pour le retrait du Koweït (15 janvier). Il aurait fallu attendre les effets des sanctions économiques, qui auraient

1 CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32). *Ce PVCF de décision II de la 2ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 14 janvier 1991 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. Des copies sont adressées aux sept Conseillers fédéraux, au Chancelier de la Confédération et aux deux Vice-chanceliers.*

2 *Sur la crise du Golfe, cf. DDS 1990, doc. 29,* dodis.ch/55715; *doc. 30,* dodis.ch/54497 *et doc. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, doc. 4,* dodis.ch/54707 *ainsi que la compilation thématique* Crise du Golfe (1990–1991), dodis.ch/T1673.

contraint l'Irak à céder en l'espace de 12 mois. Même si l'on ne dispose actuellement d'aucune information directe de la part de M. Pérez sur sa mission à Bagdad, il faut considérer qu'aucun résultat n'a été atteint. M. Felber a confirmé au secrétaire général de l'ONU la disponibilité de la Suisse à offrir ses bons offices, voire à entreprendre une médiation et à mettre à disposition un intermédiaire. M. Pérez s'est dit intéressé par cette offre suisse et disposé, le cas échéant, à l'étudier.[3] Une possibilité pourrait consister à substituer à la force actuelle de coalition une force internationale d'interposition placée sous l'égide de l'ONU. Dans la mesure où des troupes suisses ont été engagées en Namibie,[4] une participation à une telle force n'est pas à exclure.

Le DFAE prépare un projet de déclaration du Conseil fédéral à discuter mercredi[5] dans le cas où le conflit éclaterait. La presse de ces derniers jours a eu tendance à dramatiser la situation pour notre pays en cas de guerre. M. Felber a ordonné à son service de presse de ne plus répondre à toutes les sollicitations de journalistes. L'information devrait être coordonnée par la Chancellerie fédérale, qui est déjà chargée de distribuer les bulletins internes d'information, qui seront dorénavant journaliers.[6]

Der Entscheid des irakischen Parlaments, die harte Politik von Saddam Hussein zu unterstützen und einen Abzug aus Kuwait abzulehnen, kommt für Herrn Bundesrat Stich einer Kriegserklärung gleich.[7] Alles was die Schweiz im jetzigen Zeitpunkt noch tun kann, ist öffentlich einen Appell zu erlassen und ihre Disponibilität zu bestätigen.

De son côté, M. Delamuraz se réjouit de l'engagement de la Suisse et de sa contribution aux efforts de conciliation.[8] Dans ces moments-là, il est difficile de ne pas dramatiser la situation. À Bagdad, Pérez de Cuéllar a été humilié: on l'a fait attendre plusieurs heures avant de lui permettre de rencontrer le président irakien. Il regrette que les membres du Conseil fédéral n'aient pas été renseignés au cours du Week end sur l'évolution de la situation. Une information aurait dû être faite surtout avant les déclarations que le DFAE a faites à la presse au nom du Conseil.[9]

---

3 *Cf.* dodis.ch/57798.

4 *Sur l'engagement de la Suisse dans le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), cf. DDS 1990, doc. 31,* dodis.ch/56036.

5 *L'opération militaire pour la libération du Koweït est lancée le jeudi 17 janvier 1991, et le Conseil fédéral discute du projet de déclaration le jour même durant sa séance du matin, cf. le PVCF de décision II du 21 janvier 1991 de la 5ème séance extraordinaire du 17 janvier 1991,* dodis.ch/57692 *ainsi que le PVCF Nº 72 du 17 janvier 1991,* dodis.ch/56061. *Directement après la séance, à midi, le Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, s'adresse au peuple suisse sur les ondes et à la télévision, cf.* dodis.ch/60206.

6 *Cf.* dodis.ch/60073. *Pour les bulletins internes d'information, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6498* (B.75.80).

7 *Vgl.* dodis.ch/59603.

8 *Le DFAE invite les ministres des affaires étrangères des États-Unis d'Amérique et d'Irak à tenir des pourparlers en Suisse. La rencontre de James Baker et Tarek Aziz a lieu le 9 janvier 1991 à Genève. Lors de cette rencontre, la Suisse réitère son offre de bons offices aux deux délégations. Les entretiens n'aboutissent finalement pas à un rapprochement des points de vue, cf. la compilation* dodis.ch/C2056.

9 *Pour les communiqués de presse du DFAE* Conflit Irak/Koweït *du 7 janvier 1991,* Mission du Secrétaire général des Nations Unies à Bagdad *et* Évacuation du personnel suisse de notre Ambassade à Bagdad *du 11 janvier 1991 et* Aide humanitaire de la Confédération dans la région du Golfe *du 15 janvier 1991, cf. le dossier* CH-BAR#E1110A#1993/359#5* (112).

Le Secrétaire d'État des États-Unis, James Baker (5ème depuis la droite), et le Ministre des affaires étrangères irakien, Tarek Aziz (4ème depuis la gauche), lors de leur rencontre le 9 janvier 1991 à Genève, dodis.ch/60336 (CH-SNM LM-179460.2).

Herr Bundesrat Koller teilt die Auffassung, wonach der Bundespräsident in seiner Ansprache erneut einen Appell erlassen sollte. Die Schweiz hat keine Handlungsmöglichkeiten mehr. Die Information muss von der Bundeskanzlei koordiniert werden, damit unpassende Äusserungen wie jene von Staatssekretär Jacobi über die Neutralität[10] vermieden werden. Das EJPD hat Massnahmen gegen den Terrorismus ergriffen. Insbesondere wurden die Kantone angewiesen, in der Nachrichtenbeschaffung aktiver zu werden.

Für Herrn Bundesrat Ogi sollte über die beiden Konflikte nur die Bundeskanzlei Auskunft erteilen. Vier höhere Beamte haben sich über das Wochenende öffentlich geäussert, wobei die Aussagen von Herrn Jacobi und Generalstabschef widersprüchlich waren.[11] Dies gilt es absolut zu vermeiden. Auch ist es nicht tragbar,

10 *Der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, vertrat gegenüber der* «Samstagsrundschau» *von* Schweizer Radio DRS *am 12. Januar 1991 die Ansicht, dass* «neue Gesichtspunkte in der Anwendung der Neutralität» *berücksichtigt werden müssten, da die gesamte Weltgemeinschaft im Begriff sei, gegen einen Rechtsbrecher vorzugehen, vgl. dazu die* NZZ *vom 14. Januar 1991, S. 13.*

11 *Während sich Staatssekretär Jacobi gegenüber der* «Samstagsrundschau» *von* Schweizer Radio DRS *am 12. Januar 1991 dahingehend äusserte, dass ein Zurückkommen auf den Entscheid des Überflugverbots für militärische Flugzeuge nun möglich sei, hatte sich der Generalstabschef, Korpskommandant Heinz Häsler, in den Sendungen* «Tagesschau» *und* «10vor10» *von* Schweizer Fernsehen DRS *vom 11. Januar 1991 lediglich für die Genehmigung von Überflügen für Transporte von Verwundeten und Flüchtlingen ausgesprochen. Vgl. dazu die* NZZ *vom 12. Januar 1991, S. 18 und vom 14. Januar 1991, S. 13.*

wenn im Namen des Bundesrates Stellungnahmen abgegeben werden, ohne das dessen Mitglieder konsultiert oder zumindest informiert werden. Herr Jacobi hat auch von einem Kredit von 100 Millionen Dollar gesprochen, obwohl der Bundesrat noch keinen Entscheid darüber getroffen hat.[12] Der Rat wurde auch nicht über die Proteste gegenüber der sowjetischen Botschafterin[13] in Bern informiert.

Für Herrn Bundesrat Villiger ist ein Rückzug Iraks auf Kuwait noch möglich, aber immer unwahrscheinlicher. Die verschiedenen Missionen nach Bagdad haben diesen Rückzug zusätzlich erschwert. NATO-Generalsekretär Wörner, mit dem er sich am Freitag unterhalten hatte, sieht einen kurzen Krieg voraus. Zuerst würden die irakischen Positionen mit der Luftwaffe angegriffen. Dank modernsten Überwachungsmitteln, insbesondere Satelliten, sehen die Amerikaner alle irakischen Bewegungen. Es ist zu bedauern, dass Generalstabschef Häsler die Frage der Blauhelme so dargestellt hat, als ob es keine Probleme gäbe. Dabei ist eine Gesetzesrevision notwendig, es sei denn der Bundesrat beantrage einen solchen Schritt auf dem Dringlichkeitsweg.[14] Die Frage der allfälligen Überflugsrechte, die von Staatssekretär Jacobi angeschnitten wurde, muss so rasch wie möglich entschieden werden. Die Armee muss wissen, wie sie sich zu verhalten hat. Spätestens wenn der Konflikt ausbricht, müssen die Verantwortlichen der Armee wissen, was zu tun ist. Ein Entscheid des Bundesrates kann deshalb nicht hinausgeschoben werden.

Le Président Cotti résume la discussion en indiquant que l'information doit désormais être coordonnée par la Chancellerie fédérale. Avant de donner des informations ou de diffuser des communiqués, tous les services de l'administration sont tenus de contacter la Chancellerie fédérale. Les Chefs de département sont invités à donner des directives dans ce sens. La Chancellerie est également chargée de procéder à l'information interne des membres du conseil. Afin qu'elle puisse remplir cette tâche, tous les départements sont tenus de lui communiquer dans les plus brefs délais toutes les informations utiles.

Le Chancelier Buser souligne que le service de presse de la Chancellerie organisera un piquet 24 heures sur 24. Étant donné le nombre limité de ses collaborateurs, la Chancellerie devra compter sur l'aide des services de presse des départements.

Dans la discussion générale, la possibilité pour les États-Unis et ses alliés de pouvoir mener une guerre victorieuse rapide est mise en doute. Il ne faut pas sous-estimer les forces irakiennes et les possibilités de division de la coalition actuelle, par exemple dans le cas où Israël entrerait activement dans le conflit.[15]

Le Conseil discute aussi la question d'autoriser éventuellement les forces de coalition à survoler le territoire suisse. L'Autriche a déjà autorisé de tels vols, af-

---

12 *Der Bundesrat beschloss am 30. Januar 1991 die drei von der Golfkrise am stärksten betroffenen Staaten Ägypten, Jordanien und Türkei mit 100 Mio. USD zu unterstützen, vgl. das BR-Prot. Nr. 189 vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/54482 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1781.

13 *Zoya Novojilova. Am Sonntag, 13. Januar 1991, drückte der Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, nach Rücksprache mit Staatssekretär Jacobi gegenüber der sowjetischen Botschaft in Bern seine Bestürzung über den* «Truppeneinsatz mit 14 Toten und zahlreichen Verletzten» *in Vilnius aus, vgl.* dodis.ch/59229.

14 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

15 *Pour les pronostics de victoire des États-Unis d'Amérique et de leurs alliés émis par la conférence de situation interdépartementale, cf.* dodis.ch/59603.

firmant que du point de vue du droit de neutralité il ne s'agit pas d'une guerre mais d'une opération de police mise sur pied par la communauté internationale. Cette façon de voir est contestée au sein du Conseil. Au mois d'août, le Conseil a déjà décidé de ne pas autoriser de tels vols.[16] Revenir sur cette décision aurait de très graves conséquence quant à la crédibilité de la neutralité suisse. D'ailleurs la Suisse ne participe pas aux actions de police internationales. Une décision formelle devra être prise par le Conseil au cours de la séance de mercredi, sur la base d'un papier de discussion du DFAE.[17] D'ailleurs le DFTCE est aussi en train de préparer une note à ce sujet. Autoriser de tels vols serait abandonner la neutralité.[18] Or l'histoire a toujours montré que, surtout à la fin d'un conflit, un état neutre a des services à rendre. Afin de mettre fin aux spéculations et aux fausses interprétations de la presse à la suite de la déclaration de M. Jacobi, il sera dit à la fin de la séance que le Conseil fédéral a décidé au mois d'août de ne pas autoriser de tels vols et qu'il n'a pas changé de position depuis lors.[19]

Du point de vue de la neutralité, la décision de la Suède de mettre à disposition des forces britanniques un hôpital de campagne est douteuse. La Suisse peut tout au plus aider le CICR, qui se tient prêt à intervenir dans la région. Le Conseil fédéral doit affirmer sa volonté de soutenir la Croix-Rouge internationale.[20]

Au sujet de la *Lituanie* M. Felber affirme que la position du Conseil telle qu'elle a été définie au mois d'avril 1990 reste valable.[21] Le droit à l'autodétermination est envisagé également par la charte de Paris dans le cadre de la CSCE.[22] Nous avons décidé d'aider l'URSS dans le cadre de son processus de démocratisation. Faut-il revoir cette position à la lumière de événements de Lituanie?[23]

Auch für Herrn Bundesrat Stich steht das Vorgehen der sowjetischen Truppen nicht im Einklang mit der KSZE. Auch wenn die Zentralbehörden keinen Auftrag

---

16 *Cf.* dodis.ch/54529.

17 *Cf. la notice du 8 janvier 1991 du Vice-directeur de la Direction du droit international public, le Ministre Franz von Däniken, au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber,* dodis.ch/60075. *Pour la discussion au Conseil fédéral, cf. le PVCF de décision II du 21 janvier 1991 de la 2ème séance du 16 janvier 1991,* dodis.ch/57690.

18 *Suivant la proposition conjointe du DFTCE et du DMF, le Conseil fédéral décide de maintenir l'interdiction de survol du territoire suisse pour les avions militaires dans le contexte de la guerre du Golfe, cf. le PVCF N° 71 du 16 janvier 1991,* dodis.ch/56060. *Deux semaines plus tard cependant il approuve le survol du territoire suisse par des avions étrangers en mission humanitaire, cf. le PVCF N° 148 du 30 janvier 1991,* dodis.ch/56186.

19 *Cf. le PVCF N° 31 du 14 janvier 1991,* dodis.ch/56054.

20 *Ce sujet est aussi abordé lors de la visite du Secrétaire général du CICR, Cornelio Sommaruga, à Berne le 25 février 1991, cf. DDS 1991, doc. 14,* dodis.ch/57263.

21 *Cf. le PVCF N° 29 du 14 janvier 1991,* dodis.ch/58743. *Pour la déclaration du Conseil fédéral du 25 avril 1990 concernant la Lituanie, cf. le PVCF de décision II du 27 avril 1990 de la 14ème séance du 25 avril 1990,* dodis.ch/58486. *Sur les développements en Lituanie, cf. la séance du 15 janvier 1991 de la conférence de situation,* dodis.ch/59603.

22 *Cf.* dodis.ch/54680 *et DDS 1990, doc. 50,* dodis.ch/54685.

23 *Sur les actions d'entraide de la Suisse en URSS, cf. DDS 1990, doc. 58,* dodis.ch/55430 *et la compilation* dodis.ch/C1877. *Dans une notice du 7 février 1991 sur le deuxième crédit-cadre pour l'aide à l'Europe de l'Est, le DFAE souligne que la situation intérieure de l'URSS reste* «très indécise et elle pourrait influencer négativement notre engagement», dodis.ch/59037, *annexe. Cf. aussi DDS 1991, doc. 35,* dodis.ch/57522 *et la compilation thématique* Aide aux pays d'Europe de l'Est, dodis.ch/T1676.

erteilt haben, so haben sie es doch unterlassen, eine solche Militäraktion zu unterbinden. Die Entwicklung ist sehr enttäuschend. Das Selbstbestimmungsrecht muss vom Bundesrat öffentlich gefordert werden.

M. Delamuraz se dit très préoccupé par ce qui s'est passé, même si l'on ne peut pas comparer ces événements avec l'invasion de la Hongrie, comme les médias l'on fait. La déclaration du Conseil fédéral d'avril 1990[24] est appropriée et garde toute sa valeur. Il faut que la pression internationale impose le respect du droit à l'autodétermination.

Diese Meinung wird auch von den Herren Bundesräten Koller, Ogi und Villiger geteilt. In seiner Ansprache sollte der Bundespräsident dies klar zum Ausdruck bringen.[25] Herr Bundesrat Villiger äussert sich pessimistisch über die Zukunft der UdSSR. Scharfe Worte sind nötig.[26]

Herr Bundeskanzler Buser informiert darüber, dass die Departemente alle nötigen Massnahmen getroffen oder vorbereitet haben.

24 *Pour la déclaration du Conseil fédéral du 25 avril 1990, cf.* dodis.ch/54572*, annexe 1.*

25 *Neujahrsansprache von Bundespräsident Cotti vom 14. Januar 1991,* dodis.ch/60188*.*

26 *Am 22. Januar 1991, nachdem es auch in Riga zu gewaltsamen Polizeiaktionen gekommen war, richteten die Präsidenten von National- und Ständerat sowie der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten einen Appell an den Obersten Sowjet sowie an die Parlamente der sowjetischen Teilrepubliken, vgl.* dodis.ch/58523 *und* dodis.ch/59230*. Am 25. Januar intervenierte die Schweiz schliesslich unter Anrufung des KSZE-Mechanismus in der menschlichen Dimension gegenüber den sowjetischen Behörden, vgl.* dodis.ch/58849*,* dodis.ch/58848 *und* dodis.ch/58386*.*

3

dodis.ch/58521

Der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Koller, an den Landammann und den Regierungsrat des Kantons Obwalden[1]

[ABLEHNENDE ASYLENTSCHEIDE IM FALL DER HUNGERSTREIKENDEN KURDEN]

Bern, 30. Januar 1991

Es liegt mir sehr viel daran, Euch im Nachgang zu unserer Besprechung[2] und in Beantwortung Ihres Schreibens vom 29. Januar 1991[3] noch einmal die Gründe für unsere ablehnenden Asylentscheide im Fall der hungerstreikenden Kurden[4] ausführlich darzulegen:

Unsere Asylpolitik basiert auf der Prüfung des Einzelfalles. Dabei wird für jeden Asylbewerber individuell abgeklärt, ob asylrelevante Fluchtmotive vorhanden sind und ob der Betreffende bei einer Wegweisung in seine Heimat an Leib und Leben gefährdet wäre. Der Golfkonflikt[5] ist dabei ein Faktor, der bei der Beurteilung der potentiellen Gefährdung bei einer allfälligen Wegweisung des Asylbewerbers mit in die Überlegungen einbezogen werden muss.

Asylsuchende Kurden sind keine klassischen Gewaltflüchtlinge. In der Türkei leben 10 bis 12 Millionen Kurden bei einer Gesamtbevölkerung von rund 60 Millionen. Nur ein kleiner Teil der kurdischen Asylbewerber stammen dabei aus den an den Irak grenzenden 13 Ausnahmeprovinzen, wo ihr Bevölkerungsanteil besonders hoch ist. Der überwiegende Anteil kommt aus dem Rest des Landes.[6]

---

1 CH-StAOW#E.0243.03. *Dieses Schreiben wurde vom Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, unterzeichnet und war an Landammann Anton Röthlin sowie an den Regierungsrat des Kantons Obwalden adressiert. Dieses Exemplar wurde am 30. Januar 1991 vom Informationsdienst der Bundeskanzlei an die Staatskanzlei Obwalden per Fax übermittelt. Diese schickte das Schreiben am 31. Januar 1991 in Kopie an das kantonale Polizeikommando und die Mitglieder des Regierungsrats. Es wurde zudem vom EJPD am selben Tag an die Fremdenpolizei des Kantons Appenzell Ausserrhoden, am 12. Februar 1991 an die Fürsorge- und Polizeidirektorinnen und -direktoren aller Kantone sowie im März 1991 als Antwort auf diverse Schreiben und Anfragen über die Haltung des Bundesrats in der Asylpolitik versendet, vgl. die Dossiers* CH-BAR#E4280A#2017/359#154* (777.19/2.1), CH-BAR#E4280A#2017/355#857* *bzw.* CH-BAR#E4280A#2017/355#858* (750.4.4/3). *Im April und Mai 1991 wurde dann ein für diesen Zweck verfasstes Schreiben des Bundesamts für Flüchtlinge als Antwort auf* «Hunderte von Schreiben» *versendet, vgl.* dodis.ch/59495.

2 *Vermutlich ist die Sitzung zwischen dem Obwaldner Asylstab und dem Bundesamt für Flüchtlinge des EJPD am 23. Januar 1991 gemeint. Für das Protokoll der Sitzung vgl.* dodis.ch/58590.

3 *Vgl.* dodis.ch/59654.

4 *Für eine Chronologie des Hungerstreiks vgl.* dodis.ch/56511.

5 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29,* dodis.ch/55715; *Dok. 30,* dodis.ch/54497 *und Dok. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

6 *Vgl. dazu die Notiz* Le Problème Kurde *des Politischen Sekretariats des EDA vom 16. Januar 1991,* dodis.ch/58443.

Mit einem mehrwöchigen Hungerstreik protestieren türkisch-kurdische Geflüchtete im Friedensdorf in Flüeli-Ranft (Obwalden) gegen ihren negativen Asylentscheid. Aufnahme vom Januar 1991, dodis.ch/60337 (CH-SNM LM-179455.46).

Wegen des Ausbruchs des Golfkrieges sah sich der Bundesrat veranlasst, die Türkei zur Spannungszone zu erklären. Schweizerische Kriegsmaterialexporte in dieses Land sind damit nicht mehr möglich.[7] Mit diesem Schritt trug der Bundesrat der gegenwärtigen Situation Rechnung. Die Türkei unterstützt die Politik der alliierten Streitkräfte, indem von ihrem Territorium aus Angriffe gegen den Irak geflogen werden. Damit gehört sie unweigerlich zu den Spannungsgebieten gemäss dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial.

Es wäre nun aber falsch, aus diesem Entscheid den Schluss abzuleiten, dass deshalb eine Rückkehr von Kurden in die Türkei a priori nicht mehr zumutbar sei. Eine vom Golfkrieg ausgehende mögliche Gefährdung trifft Kurden nicht mehr als die übrige türkische Bevölkerung. Das völkerrechtliche Prinzip des Non-Refoulement muss deshalb auch weiterhin im Einzelfall geprüft werden. Eine unsichere internationale Lage allein ist deshalb kein Grund für einen Verzicht auf Wegweisungen. Sollte aber die Türkei in den Krieg miteinbezogen werden, würde der Bundesrat die Lage neu überprüfen und gegebenenfalls Massnahmen anordnen.

Ich bin mir vollauf bewusst, dass es im Einzelfall einem Kanton schwerfallen kann, einen negativen Asylentscheid zu vollziehen. Die Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone bringt es mit sich, dass die Asylsuchenden mit der einheimi-

7 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 74 vom 17. Januar 1991,* dodis.ch/57349 *sowie das BR-Beschlussprot. II der 6. Sitzung vom 17. Januar 1991,* dodis.ch/57691.

Am 23. März 1991 fand auf dem Bundesplatz in Bern eine Solidaritätskundgebung gegen die Ausschaffung kurdischer Flüchtlinge in die Türkei statt, dodis.ch/60338 (CH-SNM LM-179458.19).

schen Bevölkerung zum Teil enge Kontakte knüpfen. Wenn der Asylbewerber bei uns keine Aufnahme finden kann und der negative Entscheid vollzogen werden muss, schafft dies selbst dann menschliche Härten, wenn der Entscheid nach bestem Wissen und Gewissen gefällt wurde.

Aber es kann nicht Aufgabe kantonaler Stellen sein, im Einzelfall die Zumutbarkeit der Wegweisung zu prüfen. Dazu sind die Kantone auch gar nicht in der Lage. Die 30tägige Erstreckungsfrist, die den Kantonen in gewissen Fällen zusteht, ist nicht dazu da, der internationalen Entwicklung Rechnung zu tragen. Dies bleibt dem Bund vorbehalten. Nur so kann eine kohärente Asylpolitik garantiert und vermieden werden, dass vergleichbare Fälle in verschiedenen Kantonen unterschiedlich behandelt werden.

Bei seiner Ablehnung eines generellen Ausschaffungsstopps[8] hat der Bundesrat neben der Situation in der Golfregion auch der gegenwärtigen Situation im Asylbereich[9] Rechnung getragen. Wie Sie wissen, ist die Lage unerfreulich.[10] Wir sind heute eines der am stärksten mit Asylbewerbern belasteten Länder Europas, wenn man von der Zahl der Asylbewerber pro Kopf der Bevölkerung ausgeht. Die meis-

8 *Zur Diskussion über einen Ausschaffungsstopp für kurdische Asylsuchende aus der Türkei vgl.* dodis.ch/58522.

9 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1095 vom 3. Juni 1991,* dodis.ch/57416.

10 *Vgl. dazu das Aussprachepapier* Situation im Asylbereich *des EJPD vom 15. März 1991 im BR-Prot. Nr. 549 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57675.

ten der 36 000 Menschen, die letztes Jahr zu uns kamen, um Asyl zu verlangen, und die Grosszahl der rund 57 000 Asylgesuchsteller, die noch auf den endgültigen Entscheid warten, sind nicht Flüchtlinge im Sinne unseres Asylgesetzes.

Die starke Zunahme der Asylgesuche in den letzten Jahren hat andererseits bewirkt, dass wir bei der Unterbringung auf enorme Schwierigkeiten stossen. Es erweist sich zunehmend als schwierig, die nötigen Unterkünfte für Asylbewerber zu finden. Verschiedene Kantone sind deshalb bei mir vorstellig geworden.[11] Sie verlangen dabei zum Teil Massnahmen, wie etwa eine Kontingentierung der Zahl der Asylsuchenden, die einen radikalen Bruch mit der jetzigen Asylpraxis darstellen.

Auch in weiten Kreisen der Bevölkerung wächst der Unmut und schlägt sich in fremdenfeindlichen Aktionen nieder.[12] Angesichts dieser Situation kommt der Bundesrat nicht umhin, die internationale Praxis im Bereich der Wegweisung mit in seine Überlegungen einzubeziehen. Wir müssen dabei feststellen, dass wir uns mit einem Ausschaffungsstopp international isolieren würden. Keiner der vergleichbaren europäischen Aufnahmestaaten kennt einen solchen Stopp. Ein einseitiger Beschluss der Schweiz hätte deshalb unausweichlich Folgen für die Entwicklung der Asylbewerberzahlen. Die Attraktivität der Schweiz nähme erneut stark zu. Angesichts des nach wie vor hohen Anteils von türkischen Asylbewerbern (1990: 7262; über 16 000 pendente Fälle) können wir uns einen solchen Alleingang nicht leisten.[13]

Wenn wir auch weiterhin an einem individuell ausgestalteten Asylverfahren festhalten wollen, müssen wir für ein faires, gleichzeitig aber schnelles und gründliches Verfahren sorgen. Gleichzeitig aber müssen wir auch bereit sein, negative Entscheide konsequent durchzusetzen. Nur wenn wir gewillt sind, Wegweisungen auch zu vollziehen, haben wir eine Chance, politisch Verfolgten in unserem Land auch weiterhin Schutz zu gewähren. Erste Erfolge sind gerade bei den türkischen und kurdischen Asylbewerbern zu verzeichnen, haben sich die Zahlen doch auf hohem Niveau stabilisiert.

---

11 *Vgl. dazu auch die Aussprache zwischen Bundesrat Koller, dem Bundesamt für Flüchtlinge und einer Delegation der Paritätischen Kommission vom 1. Februar 1991,* dodis.ch/59655 *sowie die Dossiers* CH-BAR#E4010A#2000/265#1216* *bis* CH-BAR#E4010A#2000/265#1219* (403.60.12.89).

12 *Vgl. dazu die* Erklärung des Bundesrates zu den Asylanschlägen *vom 14. August 1991 in der Beilage des BR-Beschlussprot. II der 24. Sitzung vom 14. August 1991,* dodis.ch/59656.

13 *Bundesrat Koller informierte den Bundesrat ebenfalls am 30. Januar 1991, dass er an der Wiener Konferenz über Flüchtlingsfragen vom 24. bis 25. Januar 1991 erfahren habe, dass kein Land einen Ausschaffungsstopp für kurdische Asylsuchende beschlossen habe und gab zu bedenken, dass aus Gründen der Gleichbehandlung eine solche Massnahme nicht nur für die kurdischen Familien in Obwalden Geltung haben könnte. Vgl. das BR-Beschlussprot. II der 4. Sitzung vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/60413.

4

dodis.ch/54707

Compendium de référence de la cellule de crise Irak–Koweït du DFAE[1]

VADE MECUM – CRISE DU GOLFE[2] (ÉTAT AU 8 FÉVRIER 1991)

Confidentiel Berne, 10 février 1991

Comme annoncé dans les Informations hebdomadaires rapides, du 4 février 1991,[3] l'État-major de crise DFAE/Crise du Golfe vous fait tenir ci-dessous un compendium de références et de textes (y inclus «Sprachregelungen») sur l'attitude de notre pays face à la guerre du Golfe. Ce document comprend des contributions de divers services compétents. Nous entendons le mettre à jour régulièrement: conçu comme un ensemble d'informations, il devrait également faciliter votre tâche pour vos entretiens, notamment avec des interlocuteurs qui tiendraient, à notre égard, des propos réservés ou critiques.

l. Généralités: Déclarations du Conseil fédéral (liste non exhaustive)

– déclaration du Président F. Cotti au corps diplomatique, vœux de Nouvel-An/14.1.91:[4] texte a été adressé par courrier à toutes nos représentations

– suite au déclenchement des hostilités:[5] cf. notre TX 5077, du 17.1.91[6]

– en réaction au lancement, par l'Irak, de missiles Scud sur Israël: cf. «Sprachregelung», dans les Informations hebdomadaires rapides du 21.1.91[7]

– lors de la session conjointe des Chambres fédérales, consacrée à la crise du Golfe, le 21.1.91, Déclaration du Président F. Cotti:[8] cf. notre TX 5105, du 23.1.91[9]

---

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6489* (B.75.80). *Ce document est rédigé par Francis Gruber de la Division politique II du DFAE et signé par l'Ambassadeur Pierre-Yves Simonin, Chef de l'État-major de crise du DFAE sur la crise du Golfe. Le texte est destiné en premier lieu aux missions suisses à l'étranger. Il est très largement distribué au sein de l'administration fédérale, cf. la circulaire de l'Ambassadeur Simonin du 12 février 1991 dans l'annexe du facsimilé* dodis.ch/54707.

2 *Cf. DDS 1990, doc. 29,* dodis.ch/55715; *doc. 30,* dodis.ch/54497 *et doc. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, doc. 2,* dodis.ch/57332 *ainsi que la compilation thématique* Crise du Golfe (1990–1991), dodis.ch/T1673.

3 *Cf. le télex hebdomadaire 6/91 du 4 février 1991,* dodis.ch/60125.

4 *Cf.* dodis.ch/60188.

5 *Pour la déclaration du Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 72 du 17 janvier 1991,* dodis.ch/56061 *et pour la déclaration du Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, au peuple suisse par radio et télévision, cf.* dodis.ch/60206.

6 *Pour le télex, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6489* (B.75.80).

7 *Cf. le télex hebdomadaire 4/91 du 21 janvier 1991,* dodis.ch/59586.

8 *Cf.* dodis.ch/60116. *Pour la discussion au Conseil national, cf.* dodis.ch/58293 *et au Conseil des États, cf.* dodis.ch/58305.

9 *Pour le télex, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6489* (B.75.80).

– réponse du Conseil fédéral, le 30.1.91, à la Question ordinaire urgente Oehler du 21.1.91[10] (texte de la réponse a été adressé par courrier à toutes nos représentations)

2. Neutralité: principes, et survol du territoire suisse

– La Suisse s'en tient strictement au droit de la neutralité et entend respecter les obligations internationales résultant de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907. Elle ne saurait, en conséquence, mettre à disposition d'une Partie au conflit son territoire à des fins militaires: de là, l'interdiction de survol du territoire suisse par des avions de combat – armés ou non –, ou des aéronefs transportant des troupes ou du matériel de guerre. (reformulation abrégée de la réponse du Conseil fédéral, le 30.1.91, à la Question Oehler).[11]

* En revanche, le survol pourra être autorisé (compétence: OFAC/DFTCE) sur la base de critères humanitaires ainsi approuvés par le Conseil fédéral (cf. Proposition au Conseil fédéral, du 18.1.91,[12] concernant le survol du territoire suisse par des avions étrangers …):

« – lorsque l'avion, qu'il soit civil ou militaire, transporte des blessés ou des malades civils ou militaires; ou

– lorsque l'avion transporte du personnel sanitaire (par exemple: médecins, infirmiers); ou

– lorsque l'avion transporte du matériel sanitaire destiné notamment à monter ou à compléter un hôpital de campagne; ou enfin,

– lorsque l'avion transporte du matériel autre que sanitaire, destiné à être utilisé dans le cadre d'une action sanitaire (par exemple: radioémetteurs, masques à gaz, nourriture).»

* Conformément à ces critères nous avons, à ce jour, autorisé le survol humanitaire à des avions belges (hôpital de campagne, destination Chypre) et allemands (masques à gaz à destination Tel Aviv, et équipement de lutte anti-pollution à destination Doha). En outre, le principe de survols allemands, de même nature, a été approuvé pour une durée de 7 jours, de même que le principe de survols d'aéronefs-ambulance a été reconnu, également pour une durée de 7 jours, en faveur des États-Unis. (source: OFAC/DFTCE).

– Le Conseil fédéral est «conscient que la procédure adoptée par les Nations Unies à l'encontre de l'Irak constitue un premier pas encourageant vers la réalisation d'un système de sécurité collective effectif. C'est dans la perspective que de telles sanctions collectives pourraient être prises à l'avenir dans le cadre de l'ONU que le Conseil fédéral a décidé d'examiner de manière approfondie la question de la compatibilité de la neutralité permanente avec un système de sanctions militaires de l'ONU». (réponse du Conseil fédéral du 30.1.91 à la Question Oehler).[13]

---

10 *Cf.* dodis.ch/59768.

11 *Cf.* dodis.ch/59768.

12 *Cf. le PVCF Nº 148 du 30 janvier 1991,* dodis.ch/56186.

13 *Cf.* dodis.ch/59768.

Manifestation contre la guerre du Golfe le 26 janvier 1991 à Genève. Au premier rang marchent les Conseillers nationaux Jean Spielmann et Jean Ziegler (2ème et 3ème depuis la gauche), ainsi que le Maire de Genève, André Hediger (3ème depuis la droite), dodis.ch/60339 (CH-SNM LM-179457.55).

3. Sanctions contre l'Irak (et leur contournement)[14]

– En vue de faire respecter le droit international, et par souci de solidarité avec la communauté internationale, notre pays s'est rallié, de manière autonome, aux sanctions décrétées à l'encontre de l'Irak par le Conseil de Sécurité de l'ONU: les décisions y relatives portent sur les relations commerciales (embargo), financières (y compris l'interdiction de transactions financières irakiennes ou koweïtiennes, ainsi que la protection des avoirs de l'État du Koweït) et sur les transports aériens:

a) Ordonnance du Conseil fédéral instituant des mesures économiques envers la République d'Irak et l'État du Koweït (du 7.8.90)[15]

b) Ordonnance du DFEP instituant des mesures économiques envers la République d'Irak et l'État du Koweït (du 8.8.90)[16]

c) Ordonnance du Conseil fédéral sur la protection des valeurs patrimoniales de l'État du Koweït en Suisse (du 10.8.90)[17]

14 *Sur la question de la participation de la Suisse aux sanctions de l'ONU contre l'Irak et le Koweït, cf. notamment DDS 1990, doc. 30,* dodis.ch/54497 *et la compilation* dodis.ch/C1674.

15 *Cf.* dodis.ch/54621.

16 *Cf.* dodis.ch/54621.

17 *Cf. RO, 1990, p. 1341 s.*

d) Verfügung des BAZL an alle Benützer des schweizerischen Luftraumes zum Zwecke der Beförderung von Frachtgütern (vom 2.10.90)[18]

– Depuis le 7 août 1990 et jusqu'au déclenchement des hostilités, le DFEP a accordé à 10 firmes des permis d'exportation pour des médicaments, ce qui correspond à une valeur de 23 millions de francs suisses, dont seuls des médicaments pour une valeur de 2,7 mio. frs. ont été effectivement exportés à ce jour. Les médicaments qui pourraient se prêter à un double emploi (dual-use) ne sont pas autorisés à l'exportation. En outre, il est bien évident que, en conformité avec la politique du Comité des Sanctions de l'ONU, la Suisse n'a pas permis l'exportation de denrées alimentaires (y inclus lait en poudre) étant donné que l'Irak s'opposait à leur distribution sous contrôle d'une organisation internationale.[19]

– Umgehungsgeschäfte (Sprachregelung de l'OFAEE):

«Bis anhin wurden keine Umgehungen des Irak-Embargos durch Schweizer Firmen festgestellt. Die uns von Drittstaaten herangetragenen Informationen wurden – sofern sie nicht zu vage waren – sorgfältig geprüft. In einigen Fällen hatten die betroffenen Firmen ein Ausfuhrgesuch gestellt, das vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement abgelehnt wurde. Die Zollbehörden wachen besonders über die Ausfuhren nach dem Mittleren Osten sowie anderen dem Irak wohlgesinnten Ländern (Kuba, Libyen, …) und haben keine Zunahme der Exporte festgestellt. Zudem treten wir mit den zuständigen Amtsstellen der Transitstaaten in Kontakt, um Unregelmässigkeiten zuvorzukommen».[20]

4. Exportation de matériel de guerre (et autres ABC)

– Sprachregelung: cf. notre TX 5182, du 1.2.91[21]

– Der schweizerische Beitrag an die irakischen Rüstungsbemühungen ist im internationalen Vergleich (UdSSR, Frankreich, GB etc.) bescheiden. Eigentliches Kriegsmaterial wurde nach heutigen Erkenntnissen gemäss KM-Gesetz[22] und KM-Verordnung[23] nicht in den Irak geliefert.

– Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Aufbau der irakischen ABC-Technologie durch Schweizer Firmen – bewusst oder unbewusst – begünstigt wurde. Dies insbesondere in der Anfangsphase des irakisch-iranischen Konflikts, als die Problematik noch nicht erkannt wurde. Gegen zwei Firmen wird wegen Verstoss gegen das Atomgesetz ermittelt, gegen eine weitere wegen Verstoss gegen das KM-Gesetz.[24]

---

18 *Vgl.* dodis.ch/61114.

19 *Sur la question des livraisons de médicaments et de denrées alimentaires en Irak, cf. la compilation* dodis.ch/C1857.

20 *Nicht ermittelt.*

21 *Cf.* dodis.ch/58531.

22 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 30. Juni 1972, *AS, 1973, S. 108–115.*

23 Verordnung über das Kriegsmaterial vom 10. Januar 1973, *AS, 1973, S. 116–122.*

24 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 544 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57673 *sowie* dodis.ch/60059.

Lors de la manifestation du 26 janvier 1991 contre la guerre du Golfe, des manifestants brûlent le drapeau des États-Unis sur la Place fédérale à Berne, dodis.ch/60340 (CH-SNM LM-179456.32).

– Die zuständigen Stellen des EDA und BAWI haben trotz der noch weitgehend fehlenden Rechtsgrundlagen bei schweizerischen Unternehmen interveniert und erreicht, dass von problematischen Exporten in den Irak Abstand genommen wurde. Der Bundesrat hat 1989/90 in drei Fällen Exporte gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 BV untersagt.[25]

– Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Nichtweiterverbreitung (nonproliferation) von ABC-Waffen einschliesslich der Raketentechnologie befinden sich in fortgeschrittenem Stadium (Vernehmlassungsverfahren bei der Industrie).[26]

(Note: nous joignons en annexe, ou vous adressons par courrier séparé, copie d'une information de l'OFAEE sur les «Entreprises suisses et l'armement de l'Irak» (du 4.2.91)[27] ainsi que copie d'une communication rapide de la Div.pol. III à notre Ambassade à Tel Aviv sur «Unterstützung des Iraks bei der Produktion nichtkonventioneller Waffen durch schweizerische Firmen» (vom 6.2.91)).[28]

25 *Vgl. dazu* dodis.ch/54560.

26 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 100 vom 21. Januar 1991,* dodis.ch/54708 *sowie die* Verordnung über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen *vom 12. Februar 1992, AS, 1992, S. 409–441.*

27 *Cf.* dodis.ch/59766.

28 *Cf.* dodis.ch/59767.

5. Bons offices, et conférences internationales

– Selon la déclaration du Président Cotti, du 21.1.91: «Nous sommes bien décidés, d'abord, forts d'une expérience passée convaincante, à poursuivre notre politique de bons offices dans le cadre des résolutions de l'ONU».[29]

* Pratiquement: Nos contributions à la rencontre Baker-Aziz (Genève, le 9 janvier 1991),[30] et la mise à disposition, pour le SG/ONU P. de Cuéllar, d'un avion Mystère-Falcon pour sa mission à Bagdad (12.1.91).

* Quant aux propositions faites par le Chef du Département[31] au SG/ONU, lors de leur rencontre du 11.1.91: cf. notre TX 5050, du 11.1.91.[32]

– Par l'entremise du Président de la Confédération lors de son allocution du 21 janvier 1991 devant les Chambres fédérales, la Suisse a invité la communauté des États à tenir, en temps voulu et sur son sol, une conférence internationale englobant l'ensemble des problèmes du Moyen-Orient.[33]

Commentaires:

Cette invitation n'est autre qu'un rappel de notre disponibilité à accueillir en Suisse, le moment venu, une telle conférence.

On sait que le principe d'un tel exercice a rencontré jusqu'ici l'opposition systématique d'Israël et les plus grandes réserves des États-Unis: Israël parce que ses dirigeants privilégient la négociation bilatérale, les États-Unis pour des raisons similaires (exemple de Camp David) et jusqu'à récemment pour éviter d'ouvrir ce dossier à la diplomatie soviétique. À ce sujet, la déclaration conjointe le 29 janvier 1991 entre MM. Bessmertnych et Baker,[34] par laquelle Washington et Moscou s'engagent à aborder dans un cadre global l'avenir des relations israélo-arabes, pourrait être le signe d'une nouvelle attitude américaine. En tout état de cause, il est prématuré de définir à ce stade le mandat et les objectifs d'une telle conférence alors qu'on ne sait pas comment le conflit va évoluer, quelle sera sa durée, ni quand et dans quelles circonstances il prendra fin. Cela ne nous dispense pourtant pas de poursuivre une réflexion active sur l'ensemble de la question et de maintenir ouverts des canaux de consultation avec les principaux acteurs.[35]

On peut d'ores et déjà concevoir différentes conférences, portant sur des sujets spécifiques tels que:

– la mise en place d'un système régional de sécurité,

– un futur statut et un territoire au peuple palestinien, et le droit d'Israël à vivre dans des frontières sûres et reconnues,

– le contrôle du commerce mondial des armes et de la technologie occidentale,

– les problèmes d'environnement.

---

29 *Cf.* dodis.ch/60116.

30 *Sur cette rencontre, cf. la compilation* dodis.ch/C2056.

31 *Le Conseiller fédéral René Felber.*

32 *Cf.* dodis.ch/57798.

33 *Cf.* dodis.ch/60116.

34 US–USSR Joint statement released January 29, 1991, reiterating the US and Soviet commitment to the UN resolutions and coalition efforts aimed at ending Iraq's occupation of Kuwait, US Department of State Dispatch, *February 4, 1991, p. 71.*

35 *Cette conférence sur le Proche-Orient a finalement lieu à Madrid du 30 octobre au 1er novembre 1991, cf. la compilation* dodis.ch/C2036.

6. Aide financière

Par souci de venir en aide aux pays les plus directement touchés par les effets économiques et sociaux des sanctions et de la crise, nous avons proposé, par Message aux Chambres fédérales[36] qui en débattront au mois de mars[37] (les versements sont prévus dès le 22 mars, sous forme de dons non liés), de consacrer 100 millions de dollars à l'aide financière destinée à 3 pays de la ligne du front (Égypte, Jordanie, et Turquie), cela dans le cadre des activités du Gulf Crisis Financial Coordination Group.

(Note: Diese Koordinationsgruppe steht unter dem Ko-Präsidium der Vereinigten Staaten und der Europäischen Gemeinschaft. Im weiteren gehören ihr 10 EG-Mitglieder, die überwiegende Mehrheit der übrigen OECD-Länder – darunter die neutralen Staaten Europas – sowie Saudiarabien, andere erdölproduzierende Golfstaaten und Korea an.)

Du fait de notre non-participation – directe ou indirecte – à l'effort de guerre au Moyen-Orient, nous favorisons une définition plus large de la notion de «burden-sharing». C'est ainsi que, au-delà de notre engagement (humanitaire et financier) en faveur des pays les plus directement concernés, nous participons dans une mesure plus que proportionnelle (par rapport à notre base économique) au soutien financier occidental des pays d'Europe centrale.

7. Droit international humanitaire

Appel du Conseil fédéral en faveur du respect du droit international humanitaire: cf. notre TX 5125, du 23.1.91[38]

8. Aide humanitaire

– Selon la déclaration du Président Cotti du 21.1.91:

«D'autre part, sur le plan humanitaire, nous sommes déterminés à consentir un effort particulier – dans la mesure de nos moyens – en vue d'alléger dans la région les souffrances humaines et les torts économiques que ce conflit aura engendrés».[39]

– Der Bund unterstützte bereits seit August 1990 zahlreiche Tätigkeiten in den Nachbarländern Iraks und Kuwaits, als diese zahlreiche geflohene Gastarbeiter aus diesen Ländern zu beherbergen hatten. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr mehr als 10 Mio. Fr. zur Verfügung gestellt. Konkret:

* das Schweizerische Katastrophenhilfekorps unterstützte in Jordanien verschiedene Organisationen (IKRK, OIM, Roter Halbmond) um die Grundversorgung der Geflüchteten sicherzustellen (Wasser, Nahrung, Obdach) oder deren Evakuation zu ermöglichen[40]

---

36 *Cf. le* Message concernant l'aide accordée par la Suisse aux trois États les plus touchés par la crise du Golfe (Égypte, Jordanie, Turquie) *du 30 janvier 1991,* dodis.ch/56643.

37 *Pour le débat au Conseil des États du 7 mars 1991, cf.* dodis.ch/58306 *et pour le débat au Conseil national du 19 mars 1991, cf.* dodis.ch/58295.

38 *Cf.* dodis.ch/58532.

39 *Cf.* dodis.ch/60116. *Pour un aperçu de l'aide humanitaire suisse déjà apportée dans le contexte de la crise du Golfe, cf. le PVCF N° 414 du 4 mars 1991,* dodis.ch/57630.

40 *Vgl. dazu* dodis.ch/56648.

* die Programme des Flüchtlingskommissariates der UNO (UNHCR), der UNICEF, der Internationalen Organisation für Migrationen (OIM) und des Katastrophenhilfswerks der Vereinten Nationen (UNDRO) wurden finanziell unterstützt

* die UNWRA erhielt einen Sonderbeitrag zur Abdeckung der infolge der Krise gestiegenen medizinischen Bedürfnisse

* der Internationalen Organisation für Migrationen wurde ein Flugzeug zur Repatriierung in Jordanien gestrandeter asiatischer Gastarbeiter zur Verfügung gestellt.[41]

Ferner wurden – im Hinblick auf die Verschärfung des Konflikts und weitere zu erwartende Flüchtlingsströme – bereits vor einiger Zeit Beiträge an das Welternährungsprogramm WFP und an das IKRK für deren Krisendispositiv geleistet. Dabei ging es um die Einlagerung von Hilfsgütern und Nahrungsmitteln in Zypern.

Im Januar 1991 sind folgende Massnahmen getroffen worden:

* der regionale Aktionsplan der UNO zur Betreuung von Flüchtlingen und Vertriebenen in den Nachbarländern (Jordanien, Iran, Syrien und Türkei) wurde vom Bund mit einem ersten Beitrag von total 2 Mio. Fr. unterstützt: das UNHCR erhielt 1 Mio. Fr., die OIM und die UNICEF je 0,5 Mio. Fr.

* der Bund übernahm für die Dauer von 3 Monaten die Kriegsrisikogarantie für zwei vom IKRK gecharterte Flugzeuge, welche sonst nicht hätten eingesetzt werden können. Der Leerwert der Flugzeuge beträgt 17,5 Mio. Fr.[42] Dem SRK wurde 1 Mio. SFr. zur Bereitstellung von Hilfsgütern zur Verfügung gestellt.

* die zuständigen Instanzen prüfen gegenwärtig weitere Gesuche internationaler Organisationen und des IKRK für humanitäre Hilfe. Dem IKRK wird als Partner des Bundes eine besondere Bedeutung zukommen.

* das Schweizerische Katastrophenhilfekorps hält sich für weitere Hilfeleistungen bereit. Entsprechende vorsorgliche Massnahmen personeller, organisatorischer und technischer Natur sind getroffen worden. Ferner ist das SKH bereit, internationalen Organisationen auf Anfrage hin Experten für bestimmte Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

Der Einsatz von Flugkoordinatoren/Logistikern z. G. UNHCR steht in Vorbereitung.

* Die Abteilung humanitäre Hilfe und SKH der DEH steht in ständigem Kontakt mit den UNO-Organisationen, dem IKRK und dem SRK und nimmt laufend Beurteilungen der Lage vor, um rasch und effizient reagieren zu können.

– D'autres contributions sont à l'examen, dont nous vous informerons le moment venu, qu'il s'agisse de contributions financières ou de l'intervention du Corps suisse en cas de catastrophe.

9. Protection de l'environnement

– Déclaration des Ministres de l'environnement de l'OCDE, y inclus de la Suisse, sur la situation écologique dans le Golfe (Paris/30.1.91):[43]

---

41 *Vgl.* dodis.ch/56649.

42 *Vgl. die BR-Prot. Nr. 91 vom 21. Januar 1991,* dodis.ch/56172 *und Nr. 650 vom 10. April 1991,* dodis.ch/59464.

43 *OCDE,* Déclaration des ministres de l'Environnement sur la situation écologique dans le Golfe, *Communiqué* SG/Presse(91)8.

«… (ils) condamnent le rejet délibéré par l'Irak, en tant qu'acte de guerre, d'énormes quantités de pétrole brut dans le Golfe. Cet acte constitue une violation du droit international. Ce crime contre l'environnement menace l'ensemble de l'écosystème du Golfe, ainsi que l'approvisionnement en eau potable de millions d'habitants de la région … ».

– Nous sommes prêts, d'autre part et concrètement, à couvrir partiellement les frais occasionnés par une mission PNUE de trois experts internationaux, chargée d'évaluer, dans la région du Golfe, les dommages causés par les nappes de pétrole (mission qui partira dès que les pays côtiers auront donné leur accord).

– Wir haben Kontakt aufgenommen mit der ETH, um den Stand der Angelegenheit betreffend die vom Bundespräsidenten in Paris gemachten Zusagen abzuklären. Gegenüber dieser Experteninstitution hat die DIO ihrer vorläufigen Auffassung Ausdruck verliehen, wonach ein allfälliger schweizerischer Beitrag zur Behebung der ökologischen Schäden im Golf nicht isoliert, sondern koordiniert mit den Beiträgen anderer Staaten im Rahmen des PNUE erfolgen sollte.[44]

10. Mouvements transfrontières (et octroi de visas)

– D'une manière générale, notre politique prudente en matière d'octroi de visas à des ressortisants du Moyen-Orient et du Maghreb: cf. les instructions de l'Office fédéral des étrangers, du 29.1.91[45] et du 5.2.91.[46]

– Im Hinblick auf das erhöhte Sicherheitsrisiko steht eine strengere Kontrolle der Visumgesuche von unbekannten Personen im Vordergrund. Zu diesem Zweck wurden die Visumkompetenzen der schweizerischen Auslandvertretungen und der Grenzposten eingeschränkt. Die Kontrolle erfolgt beim Bundesamt für Ausländerfragen in Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft. Ausländer, welche die Einreisevoraussetzungen erfüllen, erhalten das Visum jedoch im bisherigen Rahmen. Lediglich die Gesuche von irakischen Staatsangehörigen werden gestützt auf die Boykottmassnahmen des Bundesrates grundsätzlich abgewiesen.

– Nos recommandations réitérées (cf. notre TX 5154, du 28.1.91)[47] aux ressortissants suisses de quitter la zone de tension et d'éviter les régions et pays où des troubles ont lieu en faveur des parties au conflit.

11. Relations bilatérales Suisse–Irak

– Pour des raisons financières, la République d'Irak a décidé la fermeture de son Ambassade à Berne, fermeture devenue effective le 9 janvier 1991.[48]

– Nous entendons maintenir pour le moins, concernant l'effectif numérique du personnel de la Mission irakienne auprès des NU à Genève, le plafond existant à la date d'ouverture des hostilités.[49]

---

44 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1187 vom 17. Juni 1991,* dodis.ch/57438.

45 *Cf.* dodis.ch/59764.

46 *Cf.* dodis.ch/59765.

47 *Cf.* dodis.ch/58533.

48 *Cf. la compilation* dodis.ch/C1862.

49 *Au 28 janvier 1991 se trouvent en Suisse 48 personnes d'origine irakienne avec le statut diplomatique. Parmi elles également des parents de diplomates et de fonctionnaires de l'ONU. La popluation irakienne en Suisse se monte à 304 personnes à ce même moment, dont 63 sont des réfugiés. Cf. la liste dans le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6488* (B.75.80).

– Concernant l'octroi de visas a des ressortissants irakiens: cf. pt.10 ci-dessus.

– Familie von Saddam Hussein in der Schweiz: Der Bundesrat wird demnächst entscheiden, ob Saddam Hussein und seine engere Familie mit einer Einreisesperre zu belegen respektive beim Aufenthalt in der Schweiz auszuweisen sind.[50]

50 *Der entsprechende Antrag des EDA vom 18. Februar 1991 führte zu keinem Beschluss des Bundesrats. Er wurde schliesslich am 30. Oktober 1991 zurückgezogen. Vgl.* dodis.ch/59769.

5

dodis.ch/58864

Séance du 12 février 1991 de la Commission de l'économie du Conseil national[1]

STAND DER VERHANDLUNGEN IM RAHMEN DES GATT (URUGUAY-RUNDE)

Confidentiel Berne, 18 février 1991

M. Delamuraz, conseiller fédéral:

Cette négociation est une suite de «douches écossaises». Elle fait partie des plus imprévisibles et des plus dures que nous ayons connues. Lors de cette semaine folle qui s'est déroulée à Bruxelles du 3 au 7 décembre[2] dans une ambiance médiatique incroyable le spectacle a eu lieu davantage en dehors des grill-rooms. Les acteurs du jeu étaient essentiellement les représentants des pays nantis.[3] L'interruption de la négociation et la cassure irrémédiable ont pu être évitées également grâce au rôle tenu par la Suisse.[4] Les divergences en matière agricole étaient parvenues à un point d'extrême tension et heureusement notre pays n'était pas au cœur du cyclone, du moins momentanément, car le groupe de Cairns et les États-Unis d'une part et la Communauté européenne d'autre part s'affrontaient

1 CH-BAR#E1050.15#1994/313#11* (1). *La séance s'est tenue de 8h00 à 13h00 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller national Edgar Oehler, est présent comme invité le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, accompagné du Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart, et des Délégués du Conseil fédéral aux accords commerciaux, les Ambassadeurs David de Pury et Pierre-Louis Girard. Le procès-verbal particulier III de la séance est pris sous la responsabilité des Secrétaires de la Commission, Brigitte Pitteloud et Alfred Aebi. Pour l'ensemble des procès-verbaux de la séance de février de la Commission de l'économie du Conseil national, cf. le dossier* CH-BAR#E1050.15#1994/313#11* (1). *Pour une liste complète des personnes participant à la séance, cf. le facsimilé* dodis.ch/58864.

2 *Pour le rapport de l'Ambassadeur de Pury sur la conférence ministérielle de Bruxelles du 11 décembre 1990, cf. DDS 1990, doc. 57,* dodis.ch/54822.

3 *Sur le rôle joué notamment par l'Allemagne, la France et les USA, cf. le télex de l'Ambassadeur de Suisse à Bonn, Alfred Hohl, à l'Ambassadeur de Pury du 13 décembre 1990,* dodis.ch/54811.

4 *Pour les consignes de négociation de la délégation suisse à Bruxelles, cf. le PVCF N° 2537 du 26 novembre 1990,* dodis.ch/54813.

directement. La Suisse, en raison de la modestie de son offre agricole n'a jamais été désignée comme le «mouton noir».[5] Le fait que la conférence ait été sagement ajournée et qu'elle ait été reprise sous une autre forme en janvier est extrêmement positif. Toutefois, comme une hirondelle ne fait pas le printemps, les progrès de cette négociation ne laissent pas apparaître l'espoir d'un succès à court terme. Nous sommes effectivement engagés dans un passage difficile qui promet d'être plus long que prévu.[6]

Cette situation est d'autant plus regrettable que des progrès importants ont été réalisés à Bruxelles dans les autres volets. Des percées politiques importantes ont été accomplies, notamment dans les domaines de la protection de la propriété intellectuelle,[7] des règles,[8] etc. Nous ne pouvons cependant pas les considérer comme des acquis car rien ne sera admis aussi longtemps qu'un accord sur le volet agricole n'aura pas abouti.

Mon appréciation sur le futur est destinée à un cercle très fermé, car il faut sauvegarder les intérêts de la négociation. L'espoir d'un aboutissement de l'Uruguay-Round à fin février est un leurre. De deux choses l'une; le gouvernement américain dépose au Congrès une demande de prolongation de son mandat de négociation avant fin février ou il y renonce.[9] Dans cette dernière hypothèse, l'Uruguay-Round serait liquidé. Un nouveau processus lui ressemblant serait sans doute engagé ultérieurement. Dans le cas de la première hypothèse, le Congrès aurait jusqu'au mai 31 pour s'opposer à la demande. S'il ne manifeste aucune réaction d'ici là l'Uruguay-Round pourrait se poursuivre pour une durée maximale de deux ans. Si tel était le cas, un des plus importants protagonistes étant habilité à reprendre la discussion, les autres partenaires du GATT agiraient de même. Je ne peux pas actuellement préjuger de leur future volonté d'aboutir. S'agissant de la Suisse, ses forces sont intactes, car nous soulignons toujours la nécessité de réussir de bonnes négociations dans le cadre du GATT. Quand je constate que certains États ont été incapables de réagir lorsqu'ils étaient sous la pression du temps, je doute de leurs possibilités et de leur volonté réelle de réussite lorsque cette pression aura disparu. L'avenir est préoccupant en matière de négociation sur le commerce international.[10]

---

5 *Sur la question de la poltique agricole de la Suisse, en lien avec la négociation du GATT, cf. le PVCF de décision II du 18 septembre 1990 de la 28ème séance du Conseil fédéral du 12 septembre 1990, DDS 1990, doc. 36,* dodis.ch/54935.

6 *Sur les prévisions quant à la date du terme des négociations, cf. la notice de l'Ambassadeur de Pury du 17 janvier 1991,* dodis.ch/57968 *et le télex du même auteur lors de sa visite à Washington et de sa rencontre avec le Vice-président de la Commission européenne, le Commissaire européen Frans Andriessen, du 30 janvier 1991,* dodis.ch/58637.

7 *Pour un aperçu de l'importance du domaine de la propriété intellectuelle, cf. l'exposé du Directeur adjoint de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle du DFJP, Thomas Cottier, du 30 avril 1990,* dodis.ch/56702.

8 *Pour un bilan des négociations autour des règles de fonctionnement du GATT, cf. le facsimilé* dodis.ch/54822, *point* 4. Regeln.

9 *Sur la prolongation du mandat de négociation par le Congrès des États-Unis, cf. la compilation* dodis.ch/C1982.

10 *Sur l'importance des négociations du GATT dans la politique économique extérieure de la Suisse pour les années 1990, cf. le procès-verbal de la séance du Conseil national du 5 mars 1991,* dodis.ch/58256.

Le retard considérable dans l'évolution de ce dernier nous condamne à effectuer des échanges commerciaux avec un instrument international vieux de trente ans, à nous cantonner dans les produits manufacturés puisque les règles et les services ne sont toujours pas inclus. La réalité de 1991 est très différente.

La situation actuelle de la réglementation du commerce mondial entraîne des perturbations dans d'autres domaines également, notamment dans le désendettement.[11] Comment mettre sur pied des programmes cohérents et intelligents dans ce secteur si les règles du commerce mondial ne soutiennent pas ces opérations.

H. Nussbaumer:

Das würde also bedeuten, dass die EG Nutzniesserin des Zollabbaus wäre und einspringen würde, sobald die Schweiz gezwungen wäre, die Landwirtschaftspolitik zu drosseln.

Im EWR ist vorgesehen, dass Agrarexporte nach wie vor subventioniert würden, wäre es möglich, hier Antidumping zu machen?[12]

M. Matthey:

Le fait que notre position dans le volet agricole n'ait pas été directement attaquée est-il dû à la prise de position de la Communauté? La divergence entre le groupe de Cairns et les États-Unis d'une part et la Communauté européenne de l'autre nous a-t-elle servi ?

Le secteur de la propriété intellectuelle sensibilise les pays en développement.[13] D'autre part, je comprends entièrement le désir de nos négociateurs de défendre le savoir-faire de notre industrie. En revanche, la dureté dont nous faisons preuve dans les délais de respect de la propriété intellectuelle (20 ans) n'est-elle pas excessive?[14]

M. Maitre:

Un assouplissement substantiel de la position de la Communauté dans le cadre des négociations du GATT n'est-elle pas difficile tant qu'elle n'aura pas consolidé véritablement son marché intérieur sur la base de son programme et de ses échéances? La Communauté, bien qu'elle s'en défende dans ses discours officiels, ne cherche-t-elle pas à opposer un protectionnisme de fait à une libéralisation de droit?

H. Blankart:

Es trifft zu, dass die EG die Efta-Staaten dazu benützen möchte, für die südlichen Staaten neue Exportmärkte zu erschliessen. Anlässlich einer ersten Konsultation diesbezüglich hat die EG eingesehen, dass Freihandel ohne gemeinsame Agrarpolitik nicht denkbar ist. Das EG-Dossier enthält vier Bereiche (Harmonisieren der sanitären und veterinären Vorschriften; die Ausweitung des Protokoll Nr. 2; Konzessionen tarifarischer Natur für Produkte, die vor allem für südliche Staaten von Interesse sind; die Idee, sämtliche Zölle und mengenmässigen Beschränkung abzubauen).[15]

---

11 *Sur les mesures de désendettement prévues par la Suisse durant l'année 1991 dans le cadre du 700ème anniversaire de la Confédération, cf. DDS 1991, doc. 59,* dodis.ch/57999.

12 *Für die Verhandlungen im Landwirtschaftsbereich insbesondere im Zusammenhang mit den EWR-Verhandlungen vgl.* dodis.ch/57966.

13 *Sur les tentatives d'approches bilatérales de la Suisse avec des pays en voie de développement au sujet de la propriété intellectuelle, cf. la compilation* dodis.ch/C2035.

14 *Pour un aperçu de la position des secteurs économiques les plus concernés, cf. la prise de position de la Société suisse des industries chimiques sur les négociations du GATT dans le domaine de la propriété intellectuelle du 2 octobre 1990,* dodis.ch/54891.

15 *Für den Zusammenhang zwischen der gemeinsamen Agrarpolitik der EG und den Verhandlungen der Uruguay-Runde vgl.* dodis.ch/58634.

Wir haben bei den Verhandlungen klargemacht, dass wir den Entwicklungsländern im GATT den Marktzugang nicht refusieren dürften.[16]

M. de Pury:

Certes, la Suisse a pu se cacher partiellement derrière le «gros dos» de la Communauté, mais elle n'a pas non plus la même position qu'elle. Nous sommes importateurs pour les produits agricoles et admettons une réduction de nos subventions à l'exportation, alors que la Communauté n'accepterait une réduction que dans la mesure où ses excédents baisseraient. La Suisse est également prête à prendre des engagements séparés dans trois domaines: subventions à l'exportation, soutien à terme et mesures à la frontière, alors qu'il n'en est rien pour la CEE.[17] D'une manière générale, les gens ont senti à Bruxelles que la Suisse souhaitait la réussite à tout prix, alors que la Communauté a finalement fait capoter la réunion du mois de décembre.

Dans le domaine de la propriété intellectuelle, il faut distinguer entre les délais de protection pour les brevets par exemple qui doivent être les mêmes pour tout le monde et les délais d'introduction des règles dans les pays en développement. On ne peut évidemment pas demander à ceux-ci leur mise en œuvre immédiate. Nous devons prévoir une période de transition qui pourrait être individualisée en fonction du degré de développement.

Depuis le début de la négociation la Communauté a été beaucoup moins ouverte que nous. Dans 80% des domaines, excepté l'agriculture, nos positions sont plus proches des pays de l'ASEAN, des autres pays de l'AELE et des États-Unis. Par exemple, nous sommes opposés aux subventions internes, alors que la Communauté y est favorable sans la mise en place d'aucune règle.[18] Pourquoi la CEE défend-elle une position plus protectionniste que la nôtre? Est-ce parce que le jour où nous en deviendrons membre nos intérêts auront changé? Ou bien est-ce parce que la Communauté ne défend pas les intérêts des petits pays ouverts sur le monde? Cette dernière variante correspond probablement plus à la réalité. D'ailleurs, la Commission défend des positions très contestées par des pays comme la Hollande, la Grande-Bretagne et partiellement même par l'Allemagne. Cette attitude est certainement due au fait que la Communauté se concentre sur la libéralisation intérieure. Le syndrome «forteresse» est évident dans le cadre du GATT. Nous devons garder à l'esprit cet élément dans les deux négociations que nous menons: GATT et EEE, et nous battre pour une Communauté ouverte.

S'agissant de la négociation dans le cadre de l'Uruguay-Round, la Suisse souhaite créer et mettre en œuvre immédiatement les réformes qui sont mûres dans plusieurs secteurs. Il vaut mieux éviter d'entrer dans la période beaucoup plus difficile et incertaine qui nous attend sans terminer les négociations sur les volets où un accord pourrait aboutir. Qui sait si dans les deux prochaines années ce qui a été réussi dans certains domaines ne s'écoulera pas? La prolongation des discussions

---

16 *Zur Strategie der Schweiz in den GATT-Verhandlungen insbesondere gegenüber den Entwicklungsländern vgl.* dodis.ch/54834.

17 *Pour l'offre de la Suisse en matière agricole, cf. la notice de l'Ambassadeur de Pury au Directeur de l'Office fédéral de l'agriculture du DFEP, Jean-Claude Piot, du 3 octobre 1990,* dodis.ch/56708. *Cf. également le rapport de l'Ambassadeur de Pury du 20 février 1991,* dodis.ch/57966.

18 *Pour les positions respectives des différents pays et groupes de pays lors de la conférence ministérielle de Bruxelles, cf. le facsimilé* dodis.ch/54822.

est inévitable et le prix de la réussite aura tendance à monter dans le secteur agricole. La Suisse tentera de faire monter les prix également dans les autres domaines.[19]

Zu Herrn Nussbaumer: Es geht nicht darum, die Exportsubventionen in Zölle umzuwandeln, sondern sie müssen via GATT-Runde wenigstens partiell abgebaut werden. Das ist das wichtigste Ziel der ganzen Verhandlung, und da sind wir einig mit den USA. Diese Reduktionen müssen weitergehen als die bei den Grenzmassnahmen und bei den internen Massnahmen.

19 *Cf. à ce propos le rapport de l'Ambassadeur de Pury du 20 février 1991,* dodis.ch/57966.

6

dodis.ch/57921

Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi in Washington und New York[1]

ARBEITSBESUCH IN DEN USA, 2. BIS 8. MÄRZ 1991[2]

Bern, 11. März 1991

J*[acobi]* stattete den USA einen dreiteiligen Arbeitsbesuch ab. Am 2. März eröffnete er zusammen mit dem früheren US-Aussenminister George Shultz das Jubiläumssymposium in Palo Alto (Kalifornien), mit dem die Universität Stanford ihren hundertsten Geburtstag und gleichzeitig 700 Jahre Eidgenossenschaft feierte. J*[acobi]* sprach über «Switzerland in a changing world».

Vom 7.–8. März stattete J*[acobi]* New York einen Besuch ab, wo er vor den drei wichtigsten schweizerischen resp. schweizerisch-amerikanischen Vereinigungen[3] über «An emerging new world order: Swiss responses»[4] referierte sowie mit UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar einen intensiven Meinungsaustausch pflegte.

Im Zentrum des USA-Besuches standen vom 4.–6. März ausgedehnte politische Gespräche in Washington mit hohen Beamten des Staatsdepartementes, des Finanzdepartementes und des Nationalen Sicherheitsrates sowie mit einigen Senatoren. Gegenstand bildeten vor allem der Golfkrieg und der Nahe Osten, die Entwicklungen in Osteuropa und die europäische Architektur, die Regionalkonflikte, bilaterale Fragen sowie ein Tour d'horizon anderer aktueller weltpolitischer Fragen.

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1610* (B.15.21). *Dieser Text wurde mit grosser Wahrscheinlichkeit von Emanuel Jenni von der Politischen Abteilung I des EDA anhand von verschiedenen Protokollnotizen zu den geführten Gesprächen zusammengestellt, vgl. dazu* dodis.ch/60060. *Der Text wurde als Beitrag im Wochentelex 11/91 vom 11. März 1991 versendet, vgl.* dodis.ch/59695.

2 *Dieser erste, im Original* Arbeitsbesuch von Staatssekretär Jacobi in den USA, 2. bis 8. März 1991 *betitelte Abschnitt war Teil der Rapid-Ausgabe des Wochentelex 11/91 vom 11. März 1991,* dodis.ch/59695.

3 Swiss Society of New York, American-Swiss Association *und* Swiss-American Chamber of Commerce, New York Chapter.

4 *Vgl.* dodis.ch/60246.

Die 21 ausgedehnten Gespräche lassen sich hier nicht einzeln wiedergeben. Im Teil II findet sich eine geraffte Zusammenfassung. Die detaillierten Einzelprotokolle werden später den direkt interessierten Vertretungen per Kurier zugesandt.[5]

ARBEITSBESUCH VON STAATSSEKRETÄR JACOBI IN DEN USA, 2.–8.3.1991[6]

J*[acobi]* führte in Washington und New York politische Gespräche mit folgenden Personen:

a) Washington

Veteranensekretär E. Derwinsky, Sonderberater des Präsidenten im Nationalen Sicherheitsrat D. Gompert, vom Staatsdepartement die Untersekretäre R. Kimmitt und R. Bartholomew, die Assistenzsekretäre J. Dobbins, K. Quinn, R. Shifter, H. Cohen, B. Aronson und J. Kelly, Departementsberater R. Zoellick sowie Rechtsberater E. Williamson, vom Finanzministerium den stellvertretenden Schatzsekretär J. Robson, vom Transportministerium den Assistenzsekretär J. Shane, vom Internationalen Währungsfonds den Wirtschaftsberater J. Frenkel sowie die Senatoren K. Bond, A. Simpson, R. Lugar und T. Stevens.

b) New York

UNO-Generalsekretär J. Pérez de Cuéllar und Assistenzgeneralsekretär G. Pieco.[7]

Die Gespräche lassen sich thematisch gegliedert wie folgt zusammenfassen:

1. Golfkrieg[8]/Naher Osten[9]

J*[acobi]* drückt gegenüber seinen Gesprächspartnern die Anerkennung für ihre konsequente Linie und für den militärischen Erfolg aus, dessen rasche Verwirklichung grössere Opfer vermieden habe. Von schweizerischer Seite her erläutert er die Leistungen von 100 Mio. $ an die Frontlinienstaaten,[10] wobei Jordanien trotz seiner Haltung zugunsten des Irak weiter unterstützt werden soll. Die USA dagegen haben ihre Hilfe für dieses Land für 90 Tage ausgesetzt. Sein weiteres Verhalten sei massgebend für einen definitiven Entscheid, wobei im Kongress die Meinung vorherrscht, man könne Jordanien aufgrund seiner wichtigen Stellung im zukünftigen diplomatischen Prozess nicht fallen lassen. Was die Koordination der Wirtschaftshilfe an die Frontlinienstaaten durch die Gulf Crisis Financial Coordination Group angeht, so schwebt den USA eine Ausweitung deren Aktivitäten vor, indem die Industriestaaten und die Ölexportstaaten zusammenarbeiten sollten, um die Region wirtschaftlich wieder aufzubauen. Die Schaffung neuer Institutionen sei zu verhindern.

J*[acobi]* hat Vorbehalte gegenüber der italienischen Idee einer KSZM zur Lösung der Probleme im Nahen Osten mit 45 Teilnehmerstaaten (ohne Schweiz).

5 *Vgl. dazu die Zusammenstellung der Protokollnotizen zu den Gesprächen von Staatssekretär Jacobi in Washington,* dodis.ch/60060.

6 *Dieser Abschnitt war Punkt 2 in der regulären Ausgabe des Wochentelex 11/91 vom 11. März 1991,* dodis.ch/59695.

7 *Gemeint ist Giandomenico Picco.*

8 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29,* dodis.ch/55715; *Dok. 30,* dodis.ch/54497 *und Dok. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

9 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 47,* dodis.ch/55025 *und DDS 1991, Dok. 15,* dodis.ch/58300.

10 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1781.

Beide Seiten sind sich einig, dass eine so grosse und heterogene Gruppe nichts zur Lösung beitragen wird.

Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Herstellung des Friedens und einer dauerhaften Ordnung in der Region. Hunderte von Ideen stehen im Raum. Welche wird von den Arabern und Israelis akzeptiert? Für die USA ist im Moment nicht einmal sicher, ob es eine Nahostkonferenz in absehbarer Zeit überhaupt gibt.[11] Eine rasche Forderung danach würde eine Ablehnung Israels provozieren und zugleich den Thesen Saddam Husseins entsprechen. Die Reise von Staatssekretär Baker nach Riad, Kairo, Tel Aviv, Damaskus, Moskau und Ankara diene, mangels eines eindeutigen amerikanischen Nachkriegskonzeptes, vor allem dem Hinhören. Das am 6. März veröffentlichte Communique im Anschluss an das Aussenministertreffen des Golfkooperationsrates, Ägyptens und Syriens in Damaskus wird als interessante Grundlage betrachtet. Eine arabische Friedenstruppe aus ägyptischen und syrischen Einheiten wird als vernünftig erachtet, da ja eine amerikanische längerfristige Präsenz auf der arabischen Halbinsel in Washington klar ausgeschlossen wird. Die USA begrüssen die Suche nach einer arabischen Lösung, eventuell unterstützt durch UNO-Aktionen, und bezeichnen die Forderungen der 8 Aussenminister als gemässigt. Nähere Aufklärung erhofft man sich von Bakers Rundreise. Als ermutigend wird Syriens Haltung bezeichnet, das allenfalls sich zu einer Anerkennung Israels durchringen könnte.

Einig sind sich beide Seiten, dass vordringlich zwischen Irak und Kuwait eine Lösung gefunden werden müsse. Langfristig gehöre zu einer dauerhaften Ordnung auch eine «Demokratisierung» des Nahen Ostens, wobei sozio-kulturelle und historische Bedingtheiten je verschiedene Grundlagen und Erfolgsaussichten in den verschiedenen Ländern bieten.

In Bezug auf die heutige Situation in Kuwait und Irak kann gesagt werden, dass in Kuwait die medizinische Versorgung gesichert sei, an den nötigen Infrastrukturreparaturen gearbeitet werde und die Nahrungsmittelverteilung sich rapide verbessert habe. Im Irak weiten sich die Unruhen im Süden aus, werden aber von loyalen Truppen scheinbar erfolgreich bekämpft. Saddam Hussein habe Brigaden von Norden nach Süden verlegt, mit dem Risiko, dass die Kurden sich ebenfalls auflehnen. Entsprechende Berichte seien eingetroffen. Sorge bereitet das Verhalten Irans, das nach seiner lobenswerten Zurückhaltung im Krieg nun die Unruhe im Irak provoziere und an die fundamentalistisch-schiitische Opposition im Irak Waffen liefere. Ebenfalls Sorge für die Zukunft bereiten Nachrichten, wonach die libysche Giftgasfabrik in Rabta entgegen früheren Informationen operationell sei und sogar noch vergrössert werde.[12]

2. Entwicklungen in Osteuropa

In der UdSSR hat Gorbatschow nach Auffassung der USA aus Angst vor dem Zerfall der Union und der eigenen Macht einen Prioritätsentscheid gefällt, der im Gegensatz zur ursprünglich verfolgten Politik der politischen und wirtschaftlichen Reform steht. Dennoch bleibt er für die USA einziger valabler Gesprächspartner, der nach Schewardnadses Ausscheiden die Aussenpolitik stärker als vorher sel-

11 *Vom 30. Oktober bis zum 1. November 1991 fand schliesslich in Madrid eine Konferenz zum Nahostkonflikt statt, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2036.

12 *Vgl. dazu* dodis.ch/59899.

ber bestimmt. Eine Destabilisierung der Sowjetunion steht nicht im Interesse der USA, wiewohl sie das Unabhängigkeitsrecht der baltischen Republiken anerkennen, die das jetzige Momentum letztlich wohl zum Erfolg führen wird.[13] Die USA haben Moskau gewarnt, dass Truppeneinsätze gegen nationalistische Bewegungen auch ausserhalb des Baltikums die bilateralen Beziehungen stark trüben würden. Man hofft, dass diese Taktik Erfolg haben werde. In Washington billigt man Gorbatschow zu, dass er letztlich nicht direkt für den harten Einsatz im Baltikum verantwortlich gewesen sei, der eine Überreaktion von anderen Personen darstelle. Die UdSSR hat, nach Anrufung des KSZE-Mechanismus durch die Schweiz,[14] auch zugegeben, dass einiges im Baltikum schiefgelaufen sei. In Washington herrscht allgemein Sorge über das überhandnehmende Gewicht der sowjetischen Militärs in der Politik, die nach wie vor die Auflösung des Warschauer Paktes innerlich noch nicht akzeptiert haben und sich auch auf dem Gebiet des CFE I-Vertrages und der Start-Verhandlungen immer mehr durchsetzen.[15] Die Umteilung von regulären Truppen in Marineeinheiten zwecks Entzug aus der CFE-Zählung verunmöglicht den USA eine Ratifikation, welche ihrerseits Bedingung für einen erfolgreichen Abschluss der Start-Verhandlungen ist. Und letztlich komme ein Gipfel Bush–Gorbatschow nur zustande, wenn ein Start-Vertrag unterschriftsreif vorliegt. Ebenfalls Schwierigkeiten bereitet die UdSSR bei der Inspektion im bilateralen C-Waffen-Vertrag, der von den USA deswegen nicht ratifiziert werden kann. Alles in allem werden die Beziehungen zur UdSSR als harziger denn bisher beurteilt.

In den übrigen osteuropäischen Staaten werden übereinstimmend positive Entwicklungen festgestellt. Besonders *Bulgarien* wird lobend erwähnt.[16] Bei *Rumänien* beurteilen die USA die Situation etwas positiver als J*[acobi]*.[17] *Polen* bedarf besonderer Unterstützung, der Internationale Währungsfonds ist bereit, einen gewissen Schuldenerlass zu diskutieren. Die USA sind über den sog. «Tyminski-Effekt» beunruhigt, der doch grosse Lücken im Demokratieverständnis offenbart habe.[18] Im Zusammenhang mit Osteuropa erklärt J*[acobi]* unser Konzept der an politische Bedingungen geknüpften und vorzugsweise kleineren Ländern gewährten Hilfe,[19] wobei noch unklar sei, wie die Sowjetunion behandelt

13 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 39,* dodis.ch/57645.

14 *Angesichts der Ereignisse in Litauen und Lettland intervenierte die Schweiz am 25. Januar 1991 unter Anrufung des KSZE-Mechanismus in der menschlichen Dimension gegenüber den sowjetischen Behörden, vgl.* dodis.ch/58849, dodis.ch/58848 *und* dodis.ch/58386. *Vgl. auch DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332.

15 *Zum* Conventional Forces in Europe Treaty (CFE) *vgl. die thematische Zusammenstellung* Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, dodis.ch/T1844. *Zum* Strategic Arms Reduction Treaty (START) *vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2099. *START I wurde am 31. Juli 1991 von US-Präsident George Bush und dem sowjetischen Staatschef Michail Gorbatschow in Moskau unterzeichnet.*

16 *Vgl. dazu* dodis.ch/57928.

17 *Zur Frage der Unterstützung von Rumänien durch die Schweiz im Rahmen der Osteuropa-Hilfe vgl.* dodis.ch/57914.

18 *Das gute Ergebnis des unbekannten und umstrittenen Kandidaten Stanisław Tymiński im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen vom 25. November 1990 wurde auch in Polen sehr kritisch beurteilt. Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 14 des schweizerischen Botschafters in Polen, Richard Gaechter, vom 14. Dezember 1990,* dodis.ch/59872.

19 *Für den ersten Rahmenkredit für die verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas vgl. DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158. *Für den zweiten Rahmenkredit vgl. DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

werden solle (Hilfe an die Union oder an die Republiken?). Unter dem Stichwort «promise now – give later» sollte die Hilfe an die UdSSR an gewisse Bedingungen wirtschaftlicher und positiver Reformen gebunden werden. J*[acobi]* bemängelt ferner, dass die USA im Rahmen der von der G-24 koordinierten Hilfe die Koordinationsaufgabe der EG zugeschanzt habe, während die OECD dafür besser geeignet sei. Die USA ihrerseits knüpfen ihre Hilfe ebenfalls an den Stand der politischen Reformen und plädieren sogar für eine Verdoppelung zugunsten Polens, Ungarns und der CSFR. Der UdSSR wird vorläufig nur in bescheidenem Umfang medizinisch-humanitäre Hilfe gewährt. Bevor nicht Wirtschaftsreformen greifen, kommt keine grössere Aktion in Frage. Unterstützung direkt an die Republiken wird nur mit Einverständnis Moskaus gewährt.

Ein besonderes Kapitel bilden Jugoslawien und Albanien. *Jugoslawiens* Situation wird übereinstimmend als ziemlich schlecht bezeichnet.[20] Die USA wollen der EG eine aussenpolitisch aktive Rolle zuhalten, indem Brüssel einerseits Serbien vor Gewaltanwendung und anderseits Slowenien und Kroatien vor Provokationen warnen soll. Daneben darf die Bundesregierung als solche nicht unterminiert werden. J*[acobi]* ist bezüglich eines Erfolges eher skeptisch, erschöpfe sich bis heute die gemeinsame Aussenpolitik der 12 doch im Deklamatorischen. Bezüglich *Albanien* betont J*[acobi]* die Wichtigkeit eines Einschlusses dieses Landes in die Hilfe.[21] Die USA hoffen, mit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen vermehrt positiven Einfluss zu haben. Übereinstimmend glaubt man, dass ein Gesuch Albaniens an die KSZE betr. Beobachtung der Wahlen dieses Land etwas aus der Isolation herauslösen könne.[22]

3. KSZE[23]

Die USA bezeichnen die KSZE als eine der wichtigsten Komponenten beim Zustandekommen der deutschen Vereinigung und des 2+4-Vertrages, dessen in Angriff genommene Ratifizierung durch die UdSSR hier Erleichterung ausgelöst habe. Ziel der USA in diesem Prozess der letzten l½ Jahre sei es gewesen, weder die UdSSR noch die BRD zu singularisieren, was praktisch gelungen sei. Die USA ermutigen die UdSSR ständig, im KSZE-Prozess aktiv zu bleiben und verfolgen die Taktik, Moskau klar zu machen, dass es im Baltikum und auch den anderen Republiken im Rahmen der KSZE keine Gewalt geben dürfe; der Westen würde sich einhellig dagegen aussprechen. In Washington hat man den Eindruck, dass ohne diese Politik allenfalls im Baltikum gewalttätiger reagiert worden wäre. Für die übrigen ehemaligen WAPA-Staaten gehe es nun darum, mit der KSZE ein ihnen angepasstes Sicherheitsforum zu schaffen, da sie auf keinen Fall in die NATO aufgenommen werden können, würde dies doch die Sicherheitsbedürfnisse der Sowjetunion völlig vernachlässigen. Es gelte, bis zum KSZE-Gipfel von 1992 die KSZE so zu entwickeln, dass die Osteuropäer sich voll integrieren können. Der geltende Mechanismus der Einstimmigkeit verunmögliche nämlich die Be-

20 *Zur Eskalation der Lage vgl. die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

21 *Vgl. dazu* dodis.ch/59669.

22 *Zu den Wahlen in Albanien unter internationaler und schweizerischer Beobachtung vgl.* dodis.ch/59667.

23 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 46,* dodis.ch/58731.

handlung gewisser Anliegen im heiklen Sicherheitsbereich. Die USA sind offen gegenüber der Idee von «Snap-Meetings» auf der Grundlage von Formeln, welche flexibler als die Konsensusformel sind. Wichtig bleibe dazu, dass die KSZE sicherheitspolitisch nur eine Komplementärinstitution zu anderen Gremien, sprich NATO, sein kann. Erste Priorität im Sicherheitsbereich bleibe für die USA der Abzug der Truppen der UdSSR aus den ehemaligen WAPA-Staaten, was wiederum von der inneren Entwicklung in der Sowjetunion abhängt.

In bezug auf *Open Skies* beharren die USA auf ihrer Haltung, wonach die nicht den beiden Militärpakten angehörenden Staaten nicht voll teilnehmen sollen, da sie die Zypernfrage nicht in die Diskussion hineinbringen möchten.[24] Anderseits wird dem entgegengehalten, dass mit der Auflösung des WAPA die ehemaligen Mitglieder dieses Paktes, ausser der UdSSR, keinerlei spezielle Berechtigung zur Teilnahme mehr hätten. Was die Erfolgsaussichten von Open Skies betrifft, so sehen die USA diese eng an die weitere Entwicklung in der UdSSR geknüpft. Schon jetzt seien durch die Schwierigkeiten bei CFE und Start Rückschläge auf den Stand vor der Ottawa-Konferenz[25] eingetreten.

4. Regionalkonflikte

Bezüglich *Südafrika* erklärt J*[acobi]* die schweizerische Haltung bei den Sanktionen.[26] Die USA, seit 1986 Sanktionen durchführend, deren Aufhebung an verschiedene Bedingungen geknüpft ist, sehen bis im Juni die Erfüllung aller Bedingungen voraus. Es bleiben noch die völlige Abschaffung der Apartheidgesetze und die Freilassung aller politischer Gefangener. Sobald dies geschehen sei, fallen die Sanktionen automatisch dahin. Bei Erfüllung nur einer dieser bleibenden Bedingungen kann der Präsident bereits mit Zustimmung des Kongresses erste Lockerungen vornehmen. Die politische Entwicklung in Südafrika wird als äusserst positiv angesehen, so dass der Aufhebung wohl nichts im Wege steht. Unter anderen Gesetzen stehen weiterhin der Waffen- und Nuklearhandel, so dass Washington noch genügend Druckmittel in Händen hält.

In *Angola* verläuft die Entwicklung nach Meinung der USA ebenfalls positiv. Nach guter Vermittlungsarbeit Portugals stehen die wichtigsten Punkte des Waffenstillstandsabkommens zwischen der Regierung und der UNITA.[27] Die USA schlagen die Entsendung eines UNO-Kontingentes von 300–800 Mann vor für die Zeit zwischen Waffenstillstand und Wahlen. Diese sollten sobald als möglich stattfinden, da die Regierung relativ unstabil ist und möglicherweise vorher auseinanderfallen könnte.

Etwas weniger optimistisch wird die Situation in *Mosambik* beurteilt. Verhandlungen, unter Vermittlung von Italien, sind noch nicht fixiert. Die Regierung meint, sie seien nicht nötig, da die Hauptforderungen der RENAMO schon erfüllt

24 *Zu den Open-Skies-Verhandlungen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1807.

25 *Zu den Ergebnissen der ersten Open-Skies-Konferenz in Ottawa im Februar 1990 vgl. den Wochentelex 9/90 vom 26. Februar 1990,* dodis.ch/55110*, Punkt 4.*

26 *Vgl. dazu* dodis.ch/60297*, Punkt 2.1. Zur Aufhebung der schweizerischen Kapitalexportbeschränkungen vgl. das BR-Prot. Nr. 1263 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/57503 *sowie* dodis.ch/57610.

27 *Vgl. dazu den Wochentelex 19/91 vom 6. Mai 1991,* dodis.ch/59623 *sowie das Schreiben von Bundespräsident Flavio Cotti an den angolanischen Staatspräsidenten José Eduardo Dos Santos vom 3. Juni 1991,* dodis.ch/59530.

seien. Diese wiederum will mit Verhandlungen unbedingt eine gewisse Position erreichen, da sie, ungleich der UNITA in Angola, die Wahlen verlieren werde.

In bezug auf *Vietnam* sind die USA zu einer Normalisierung der Beziehungen nur bereit, wenn alle Fragen im Zusammenhang mit Verschollenen, Kriegsgefangenen und sterblichen Hüllen geklärt sind. Keinen Optimismus zeigen die USA bei *Kambodscha*, wo eine Lösung durch vietnamesische Hinhaltetaktik verzögert wird. Es ist unklar, wie es weiter geht. Die USA drängen Hanoi, da die Zeit nur für die Khmer Rouge arbeitet, und setzen Vietnam mit der Zurückhaltung von Hilfe über die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank unter Druck. J*[acobi]* gibt kund, dass die Schweiz bereit sei, in Kambodscha im Rahmen von UNO-Aktionen mitzuwirken, was von den USA begrüsst wird.[28]

Was *Afghanistan* betrifft, so wollen die USA die Hauptrolle der UNO zuweisen, um die UdSSR als Hauptakteur zurückzudrängen. Insbesondere soll die UdSSR der Regierung in Kabul keine Waffen mehr liefern. Auf der andern Seite liefern Saudi-Arabien und Pakistan den Mujaheddin ebenfalls Kriegsgerät. Alles sollte gestoppt und die Waffen verdünnt werden, um die Parteien zu politischen Gesprächen zu zwingen. Die USA wären froh um jeden Beitrag, diesen Gordischen Knoten zu durchhauen.[29]

5. Bilaterale Fragen

Die bilateralen Beziehungen erfreuen sich eines ausgezeichneten und ungetrübten Zustandes.[30] Die amerikanische Seite erkundigt sich einzig nach dem Stand des Kaufes des F-18.[31] J*[acobi]* erklärt, die Erfolge dieses Flugzeuges im Golfkrieg sowie die positiven Evaluationen würden einen Entscheid sicher günstig beeinflussen.[32] Das Problem liege rein im innenpolitischen Bereich: Wird das Parlament einer so grossen Ausgabe zustimmen? Ein Beschluss dürfte sicher nicht vor den schweizerischen Parlamentswahlen im Oktober gefasst werden.[33] J*[acobi]* gibt noch bekannt, dass auch Schweden im Rahmen der bilateralen Kooperation mit der Schweiz im Bereich der Bewaffnung im Kampffliegergeschäft wieder einsteigen wolle, und dass der französische Premierminister Rocard anlässlich seines baldigen Besuchs in Bern die Frage des Flugzeugs Mirage 2000 aufnehmen dürfte.[34]

---

28 *Vgl. dazu* dodis.ch/58346.

29 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 29,* dodis.ch/57737*, bes. Anm. 16. Vgl. ferner das Gesprächsprotokoll zum Treffen von Staatssekretär Jacobi mit dem Under Secretary of State for Political Affairs, Arnold Kanter, vom 9. Dezember 1991,* dodis.ch/59497.

30 *Vgl. dazu* dodis.ch/57920 *sowie die vorbereitende Bestandesaufnahme zu den pendenten bilateralen Fragen,* dodis.ch/57922.

31 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* F/A-18, Kampfflugzeug, dodis.ch/T1818.

32 *Der Bundesrat beantragte am 18. Dezember 1991 die Beschaffung von 34 Kampfflugzeugen F/A-18 Hornet zum Betrag von 3495 Mio. CHF. Vgl. dazu die* Botschaft über die Beschaffung von Kampfflugzeugen (Rüstungsprogramm 1992) *vom 18. Dezember 1991,* dodis.ch/59044.

33 *Der Ständerat stimmte der Beschaffungsvorlage am 19. März 1992 mit 33 zu 8 Stimmen zu, vgl.* dodis.ch/59830. *Der Nationalrat folgte am 12. Juni 1992 mit 103 zu 84 Stimmen, vgl.* dodis.ch/59831.

34 *Zum Besuch des französichen Premierministers Michel Rocard in Bern vom 26. März 1991 vgl.* dodis.ch/58094.

6. Verschiedenes

In einem grossen Tour d'horizon streift J*[acobi]* mit mehreren Gesprächspartnern die Verhältnisse in verschiedenen Weltgegenden. Zusammenfassend beurteilen die USA die Lage wie folgt:

Indonesien

Der Wirtschaftsaufschwung schlägt nach unten durch. Ungleich Malaysia ist kein starker islamischer Fundamentalismus vorhanden. Die Nachfolge von Präsident Suharto sei in keiner Weise geregelt.

Philippinen

Es bestehen günstige Aussichten für den Abschluss des Basenabkommens, welches dem Land wirtschaftliche Vorteile (80 000 Beschäftigte, l Mia. $ Einkommen insgesamt) bringt. Der neue Stabschef von Präsidentin Aquino[35] habe gute Chancen, ihr Nachfolger zu werden.

Thailand

Durch Gesetz sind die USA verpflichtet, nach dem Militärputsch jegliche Hilfe einzustellen, was das Land in der Modernisierung um gut 20 Jahre zurückwerfen dürfte. Eine Wiederaufnahme kann erst mit der Installierung einer demokratisch gewählten Regierung erfolgen. J*[acobi]* gibt kund, dass Bundesrat Delamuraz mit Geschäftsleuten eine Reise geplant habe, die jetzt statt nach Thailand nach Malaysia führen werde.[36]

Somalia

Der Staat ist völlig zusammengebrochen. Verschiedene Clans beherrschen das Land. Aus Misstrauen will niemand verhandeln, und es ist auch kein Vermittler in Sicht. Die USA besitzen nach wie vor Zugang zur Basis Berbera, haben sie aber im Golfkrieg nicht benützt. Es gibt dort im Moment weder Personal noch Benzin. Während des Konfliktes wurden Häfen in Kenya zum Auftanken benutzt.

Äthiopien

In Washington finden Gespräche zwischen der Regierung und den Rebellen der EPFL[37] statt, welche keine Lösung mit Mengistu sehen und diesen gleichzeitig in Zusammenarbeit mit den Rebellen von Tigre militärisch stürzen wollen.[38] Die eritreische Befreiungsfront erhalte die Mittel vor allem von Emigrantenüberweisungen, mit denen Waffen gekauft werden.

---

35 *General Rodolfo Biazon.*

36 *Für 1991 waren zwei Wirtschaftsmissionen nach Asien unter der Leitung des Vorstehers des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, vorgesehen. Für die Reise nach Südkorea und Singapur im April vgl. DDS 1991, Dok. 10,* dodis.ch/57647. *Die für Juli vorgesehene Reise nach Indonesien und Malaysia fand nicht statt, vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E7115A#2000/383#1841* (821).

37 *Gemeint ist die Eritrean People's Liberation Front (EPLF).*

38 *Zum Sturz des äthiopischen Staatsoberhaupts, Mengistu Haile Mariam, sowie zu den Friedensverhandlungen in London vom 27. und 28. Mai 1991 vgl. DDS 1991, Dok. 23,* dodis.ch/58911.

Kuba

Die Schweiz wird ab l. April 1991 neu auch die kubanischen Interessen in den USA vertreten, welche dieses Mandat sehr begrüssen.[39] Pessimistische Beurteilung der Lage: Castro hat Angst vor Reformen, da er das Schicksal der osteuropäischen Regierungen 1989/90 sieht. Die Wirtschaftslage ist katastrophal. Der Export in die früheren kommunistischen Länder Osteuropas ist zum Erliegen gekommen, das Handels- und Wirtschaftsabkommen mit der UdSSR wird jährlich erneuert und basiert auf Hartwährung, die Öllieferungen der UdSSR sind so reduziert worden, dass Kuba kein überschüssiges Öl mehr auf dem Weltmarkt absetzen kann, und die aus Angola zurückkehrenden Soldaten spannen den Arbeitsmarkt an.

Haiti

Gute Beziehungen zu Präsident Aristide, dessen ehrliches Bemühen mit Wirtschaftshilfe belohnt wird.[40]

Nicaragua[41]

Es braucht Zeit, die alten Systeme zu überwinden. Die Aussichten sind relativ günstig, es existiert Presse- und Gewerkschaftsfreiheit. Leider setzen die Sandinisten die Regierung bei jeder wirtschaftspolitischen Massnahme unter Druck, weshalb manches nicht zustande kommt.

El Salvador

Die Parlamentswahlen werden von der OAS überwacht. Alle Parteien sind für eine Wahlreform, die Linken werden mit Sicherheit im Parlament vertreten sein. Ein Waffenstillstand zwischen Regierung und FMLN wird nicht vor den Wahlen zustandekommen.

Argentinien/Brasilien/Chile[42]

Sehr gute Beurteilung. Investitionen laufen an. Brasiliens Schulden sind noch zu hoch. Chile ist als erstes lateinamerikanisches Land in den Eurobondmarkt eingestiegen.

Zentralamerika insgesamt: die USA verfolgen die Idee, ähnlich der G-24-Hilfe für Osteuropa eine Institution für Zentralamerika zu schaffen unter dem Namen «Partnerschaft für Demokratie in Zentralamerika». Teilnehmer sollten die OECD-Länder sowie Mexiko und Venezuela sein. Am 10. April soll in Costa Rica darüber beraten werden. Aussenminister Baker hat Bundesrat Felber zur Teilnahme der Schweiz eingeladen. J*[acobi]* sichert zu, dass ein Vertreter der Schweiz anwesend sein werde.[43]

---

39 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 44 vom 16. Januar 1991,* dodis.ch/56057.

40 *Zum Treffen des Vorstehers des EDA, Bundesrat René Felber, mit Jean-Bertrand Aristide in Genf vom 25. Oktober 1991 vgl. DDS 1991, Dok. 52,* dodis.ch/57979.

41 *Zu den Beziehungen der Schweiz mit Nicaragua vgl. den Schlussbericht des schweizerischen Botschafters in San José, Johann Caspar Bucher, vom 30. Dezember 1991,* dodis.ch/60420.

42 *Zu den Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit Argentinien vgl. DDS 1991, Dok. 12,* dodis.ch/58462. *Zu den Wirtschaftsbeziehungen mit Brasilien vgl.* dodis.ch/59311 *und zu jenen mit Chile vgl.* dodis.ch/59047.

43 *Vgl. dazu* dodis.ch/60439.

Die USA möchten mit Mexiko und Kanada einen trilateralen Freihandelsvertrag aushandeln, der bis Mitte 1992 ratifiziert werden soll; deshalb bestehe ein Interesse an der Verlängerung des «Fast-Track-Verfahrens» im Kongress. Freier Personenverkehr ist jedoch nicht vorgesehen.[44]

Im Bereiche der *Menschenrechte* dreht sich das Gespräch vor allem um China, dessen repressives System offen als «evil empire» bezeichnet wird.[45] Das Regime habe vor allem Angst vor einem Zusammenschluss der Arbeiter mit den Studenten. Die USA setzen China unter Druck, was bereits zu weniger und auch leichteren Verurteilungen von Dissidenten geführt habe. China werden im Moment nur noch humanitäre Lieferungen geschickt.

Auf dem Gebiet der *Abrüstung* möchte die Schweiz aktiver werden. J*[acobi]* entwickelt die Idee, dass die Schweiz neu als Mitglied im Zuge der Reorganisation der Abrüstungskonferenz in Genf teilnehme. Der Bundesrat habe dazu noch nicht Stellung bezogen.[46] Die USA würden einen solchen Schritt warm begrüssen, die Schweiz scheint ein willkommener Kandidat zu sein. In diesem Zusammenhang wird J*[acobi]* ersucht, die Schweiz solle im Non-Proliferationsbereich das Möglichste an Aufmerksamkeit entwickeln.

Auf entsprechende Fragen legt J*[acobi]* die Situation bei den *EWR-Verhandlungen* dar und gibt seinem Unbehagen darüber Ausdruck.[47] Als persönliche Meinung entwickelt er die Idee eines baldigen Beitrittsgesuches an die EG,[48] damit wir wenn immer möglich parallel mit Österreich und Schweden und allenfalls Finnland den Beitritt aushandeln könnten.[49]

Auf dem Gebiet der *Geldwäscherei* gilt die Schweiz in den Augen der USA seit einiger Zeit als Musterknabe.[50] Die USA wollen daher, dass die Schweiz 1992–1994 in der von der G-7 installierten Financial Action Task Force das Präsidium übernehme. Die Schweiz möchte dieses heikle Amt erst ab 1994 antreten. J*[acobi]* nimmt auf Insistieren der USA den erneut vorgebrachten Wunsch zum nochmaligen Studium entgegen, präjudiziert aber keine Antwort.[51]

---

44 *Vgl. dazu das Gespräch des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, mit dem mexikanischen Innenminister, Fernando Gutiérrez Barrios, vom 22. Juli 1991,* dodis.ch/58505.

45 *Zur schweizerischen Haltung bezüglich der Menschenrechtslage in China vgl. DDS 1991, Dok. 21,* dodis.ch/57590, *Punkt 6.*

46 *Am 18. März 1991 beschloss der Bundesrat auf Antrag des EDA zuhanden der Abrüstungskonferenz in Genf ein offizielles Gesuch um Mitgliedschaft einzureichen, vgl. das BR-Prot. Nr. 529 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57662.

47 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 20,* dodis.ch/57748.

48 *Die Idee eines direkten Beitrittsgesuchs wurde von verschiedenen höheren Beamten gefordert, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2003. *Staatssekretär Jacobi bat die Arbeitsgruppe Eurovision, einen Katalog an Argumenten für einen EG-Beitritt auszuarbeiten, vgl. dazu* dodis.ch/58253 *und DDS 1991, Dok. 31,* dodis.ch/58250.

49 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 27,* dodis.ch/58039.

50 *Vgl. dazu* dodis.ch/60062.

51 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 651 vom 10. April 1991,* dodis.ch/58230 *und das Protokoll vom 17. April 1991 der Sitzung vom 11. April 1991 der Finanzverwaltung,* dodis.ch/59407.

7

dodis.ch/58165

Notice du Service économique et financier du DFAE[1]

RÔLE JOUÉ PAR L'ESPAGNE DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION DE LA SUISSE AUX INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS

Berne, 13 mars 1991

L'Espagne, comme d'autres États membres du FMI, a salué d'une manière générale la candidature de la Suisse à l'adhésion aux Institutions de Bretton Woods (IBW).[2] Elle a toutefois cherché à en tirer parti pour faire valoir ses propres prétentions et intérêts. Souffrant d'une quote-part effective qui ne correspond pas à son poids économique actuel (DTS 1,286 milliards) elle s'est opposée dans un premier temps à ce que la Suisse accède à un chiffre plus élevé,[3] espérant par là forcer une réadaptation de son propre statut. Cette attitude a sans aucun doute trouvé sa source dans un second élément d'origine antérieure au dépôt de la candidature suisse.[4]

L'Espagne, qui a pris conscience de son poids politique et économique, poursuit depuis plusieurs années une stratégie d'intégration accrue aux institutions de gestion collective du monde occidental (entrée à l'OTAN, adhésion à la CE,[5] participation active à la BERD[6]). L'échec de sa tentative, en 1987, d'être admise dans le G-10 lui a laissé un goût amer et une certaine rancœur à l'égard de la Suisse qu'elle a, à tort, tenue pour responsable de cet insuccès.[7]

Après une série de malentendus qui ont notamment abouti à l'annulation, en octobre 1990, de la visite du Ministre de l'économie et des finances Solchaga en

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6603* (C.41.103.2(12)). *Cette note d'information est rédigée par Paul Fivat, Chef suppléant du Service économique et financier, et par son collaborateur Louis-José Touron en vue de la visite du Conseiller fédéral René Felber, Chef du DFAE, en Espagne, cf.* dodis.ch/57589. *Elle est adressée à la Division politique I et envoyée en copie au Secrétaire d'État Klaus Jacobi, Directeur de la Direction politique, et à l'Ambassadeur Fritz Rudolf Staehelin, Directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, par le Ministre Alexis Lautenberg, Directeur du Service économique et financier du DFAE.*

2 *Pour un aperçu du processus entamé en 1989, cf. notamment DDS 1990, doc. 1,* dodis.ch/54926, *ainsi que la compilation thématique* Adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods (1989–1993), dodis.ch/T1721.

3 *Cf. le télex de l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Edouard Brunner, au Conseiller fédéral Otto Stich, Chef du DFF, du 4 octobre 1991 sur la deuxième séance du comité d'adhésion du FMI,* dodis.ch/56297.

4 *Cf.* dodis.ch/56480.

5 *À propos de l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes, cf. la compilation thématique* Troisième élargissement de la CE: Espagne, Portugal (1986), dodis.ch/T1851. *Pour un aperçu des relations économiques entre l'Espagne et la Suisse, cf.* dodis.ch/58163.

6 *Sur la fondation de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en 1990 et sa composition, cf.* dodis.ch/54933.

7 *Sur la question de la rivalité entre la Suisse et l'Espagne au sein du G10, cf.* dodis.ch/59217.

Suisse, l'on avait pratiquement abouti à une impasse dans cette affaire.[8] À l'initiative de l'Italie et avec la participation de la France, une rencontre entre une délégation espagnole et une délégation suisse a alors été organisée à Rome le 5 décembre 1990,[9] durant laquelle une possible solution a été esquissée par les médiateurs français et italiens permettant de surmonter l'opposition espagnole à une quote-part élevée de la Suisse:

1) Définition d'un engagement politique de la CE de rechercher une amélioration sensible de la position espagnole au FMI dès que les conditions le permettent.

2) Comme geste tangible immédiat en faveur de l'Espagne, l'Italie et la France s'engagent à œuvrer en vue de son admission au G-10.[10]

Pour sa part, la Suisse s'était engagée à faire tout ce qui était possible pour soutenir ces deux démarches.[11]

Lors de la réunion du 4 mars 1991[12] du Comité chargé d'examiner la question de l'adhésion de la Suisse au FMI, les 13 membres du Comité ont décidé de proposer au Conseil d'administration du Fonds d'accorder à la Suisse une quote-part de DTS 1,7 milliard.[13] Conséquence de l'arrangement de Rome, l'Espagne s'est trouvée parmi les 9 membres du Comité qui ont donné leur voix à la Suisse. *À cet égard, il serait bienvenu de remercier l'Espagne de son soutien.*

Il est évident que la Suisse doit maintenant tenir ses engagements. Ainsi, le Chef du DFF a suggéré dans une lettre au Président du G-10 (Belgique)[14] que la question de l'élargissement figure à l'ordre du jour de la réunion du Groupe du mois prochain.

Il convient de noter par ailleurs que le directeur exécutif espagnol au FMI – dans une conversation au mois de février dernier avec un représentant de l'Ambassade de Suisse à Washington – a voulu savoir quelles idées la Suisse se faisait au sujet de la formation d'un groupe de vote («constituency») au Conseil d'administration. Dans une remarque qu'il a lui-même qualifiée de purement personnelle, il a émis l'opinion que la formation d'un groupe de vote Suisse–Espagne avec partage du siège résoudrait bien des problèmes.[15] *Si un interlocuteur espagnol devait émettre une idée similaire, il conviendrait de souligner que la Suisse n'a pour l'heure*

---

8 *Sur l'affaire Carlos Solchaga, cf. en particulier* dodis.ch/56481. *Sur les tensions entre la Suisse et l'Espagne durant l'année 1990 à propos de la quote-part de la Suisse au FMI, cf. la compilation* dodis.ch/C1866.

9 *Cf. le télex hebdomadaire 50/90 du 10 décembre 1990,* dodis.ch/55175*, point 6.*

10 *Ces deux propositions sont reprises telles quelles du point 6 du télex hebdomadaire 50/90 du 10 décembre 1990,* dodis.ch/55175.

11 *Cf. la notice du Directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF) du DFF, Ulrich Gygi, sur son entretien téléphonique avec le Directeur exécutif de l'Espagne auprès du FMI, le Secrétaire d'État au Ministère des finances Pedro Pérez, du 15 janvier 1991,* dodis.ch/57937.

12 *Pour un rapport sur la réunion du 4 mars 1991, cf.* dodis.ch/59221.

13 *Cf. le rapport de l'AFF du 27 mars 1991 sur l'état des négociations pour l'adhésion,* dodis.ch/57362. *Cf. également le procès-verbal du Directoire de la BNS du 7 mars 1991,* dodis.ch/57697*, ainsi que la notice du 1er Département de la BNS du 7 mars 1991 au sujet des prévisions des futures quotes-parts du FMI après les 8ème et 9ème révisions,* dodis.ch/57939.

14 *Cf. le projet de lettre du Conseiller fédéral Stich pour le Ministre des finances de Belgique, Philippe Maystadt,* dodis.ch/60083.

15 *Sur l'approche espagnole concernant la constitution d'un groupe de vote avec la Suisse, cf. le rapport de l'Ambassadeur de Suisse à Washington Brunner, du 5 mars 1991,* dodis.ch/59221.

pas abordé la question de la configuration du groupe de vote, le processus interne pour l'adhésion aux IBW étant actuellement prioritaire.[16]

16 *Si des pourparlers officiels ne sont pas encore entamés en mars 1991, la question de la constituion du groupe de vote de la Suisse est abordée dès le début du processus d'adhésion, comme le montre la lettre d'invitation du 19 janvier 1990 du Conseiller fédéral Stich pour la séance de constitution de la délégation suisse pour les négociations exploratoires, cf.* dodis.ch/55769. *Pour plus de documents sur la question du groupe de vote de la Suisse, cf. la compilation* dodis.ch/C1919.

8

dodis.ch/57670

Ausserordentliche Sitzung des Bundesrats vom 25. März 1991[1]

[VERHANDLUNGEN ÜBER EIN VERKEHRSABKOMMEN MIT DER EG][2]

Vertraulich *[Bern,]* 25. März 1991

Auf Antrag von Herrn Bundesrat Stich und im Einvernehmen mit Herrn Bundesrat Ogi tritt der Bundesrat um 7 Uhr zusammen, um die Haltung der Schweiz in Bezug auf die weiteren Verhandlungen über ein Verkehrsabkommen mit der EG zu erörtern.

Herr Bundesrat Ogi erläutert Sinn und Zweck seines Treffens vom 27. März mit den Verkehrsministern der EG-Länder. Es handelt sich nicht um Verhandlungen, sondern nur um ein Mittagessen, das ihm die Möglichkeit einräumt, die Haltung der Schweiz zu vertreten.[3] Bei diesem Treffen gibt es auch keine Traktandenliste, und auch der österreichische Verkehrsminister[4] wird anwesend sein.

Für die heutige Sitzung sind ein «non-paper» der EG sowie eine Informationsnotiz über den Stand der Verkehrsverhandlungen verteilt worden.[5] Die vier möglichen Optionen wurden bereits an der Sitzung vom 18. März dargestellt und kommentiert.[6] Nun ist aber aus Brüssel klar durchgesickert, dass ein Transitab-

1 CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32). *Dieses BR-Beschlussprot. II der 8. ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats wurde von Vizekanzler Achille Casanova verfasst. Kopien des Protokolls gingen an die sieben Departementsvorsteher, an den Bundeskanzler sowie die beiden Vizekanzler.*

2 *Zu den Verhandlungen und dem Abschluss eines Transitabkommens mit der EG vgl. DDS 1991, Dok. 51,* dodis.ch/58168 *sowie die thematische Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

3 *Vgl. dazu* dodis.ch/57638.

4 *Rudolf Streicher.*

5 *Das vertrauliche Non-Paper* Avant-projet d'un Accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération Suisse relatif au transport de marchandises par route et par rail *der EG vom 15. Januar 1991 und der gemeinsame Antrag des EDA, des EVED und des EVD über den Stand der Verkehrsverhandlungen vom 22. März 1991 wurden abgedruckt im BR-Prot. Nr. 565 vom 25. März 1991,* dodis.ch/57678.

6 *Vgl. dazu das BR-Beschlussprot. II der 10. Sitzung vom 18. März 1991,* dodis.ch/57720.

kommen als Bedingung für einen EWR-Vertrag angesehen wird.[7] Das EFD hat eine fünfte Option vorgeschlagen: Die Schweiz sollte nicht nur den Status quo vertreten, sondern bereits heute auch die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ankündigen.[8] Dies würde aber den Karren überladen, denn von der EG würden zusätzliche Konzessionen verlangt. Auch hat der Rat seine Beschlüsse betreffend eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe unter dem Vorbehalt einer europäischen Harmonisierung gefasst.

Im Vordergrund steht deshalb die Beibehaltung des heutigen Zustands, verbunden mit dem Versprechen, die Bahninfrastruktur zu verbessern (NEAT[9] usw.). Eine weitere mögliche Option besteht darin, Ausnahmen von der Begrenzung auf die 28-Tonnen-Limite zu gewähren. Dies könnte einen Durchbruch ermöglichen, würde aber heftige Reaktionen in der Schweiz verursachen und eine gewisse Rückkehr zur Strasse signalisieren.

Der von Österreich eingebrachte Vorschlag für einen Abgasplafond ist prima vista interessant. Rechtliche sowie praktische Probleme müssten aber genau geprüft werden. Zudem würde das Verkehrsaufkommen auf Schweizer Strassen sicher zunehmen.[10] Schliesslich könnte man auch eine Begrenzung auf 28 Tonnen für Schweizer LKW im Ausland in Erwägung ziehen. Dies wäre aber völkerrechtswidrig.

Herr Bundesrat Ogi bittet den Bundesrat, sich auszusprechen und die eingeschlagene Politik zu bestätigen, auch wenn in Brüssel wenig Verständnis dafür festzustellen ist. Die EG scheint die bereits erfolgte Erhöhung der Kapazität am Lötschberg nicht zur Kenntnis nehmen zu wollen.

Herr Bundesrat Stich ist dankbar für die Gelegenheit einer Aussprache über diese wichtige Frage. Es handelt sich nicht um eine departementale Frage. Der Transitverkehr muss zu einem Pfand gegenüber der EG werden, und der Gotthard muss als Chance für unsere Position benützt werden, er soll kein Hindernis sein. Die Schweiz hat bereits mit der Abschaffung der Übergewichtsgebühr eine Konzession gemacht.[11] Sie ist auch bereit, 40 Milliarden Franken für die Bahninfrastruktur zu investieren. Die EG sieht aber nur den 40-Tonnen-Korridor und macht sogar lächerliche Vorschläge, wie zum Beispiel betreffend den Transport von Pannen-Fahrzeugen. Die Schweiz sollte sich auch verpflichten, die heutigen Autobahnen nicht nur fertigzustellen, sondern auch zu verbessern. Im Klartext bedeutet dies die Verdoppelung des Gotthardtunnels. In dieser Situation sind alle Bahnvorhaben nicht mehr zu realisieren, denn die Schweiz sollte die Transporte der EG nicht subventionieren. Die harte Haltung muss aufrechterhalten bleiben.

---

7 *Zur Frage des Junktims zwischen Transitabkommen und EWR-Vertrag vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2088.

8 *Zur Frage der Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe vgl.* dodis.ch/60575.

9 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), dodis.ch/T1722.

10 *Vgl. dazu* dodis.ch/60225 *und* dodis.ch/60277.

11 *Zur Abschaffung der Übergewichtsgebühr von 20 CHF in der Grenzzone vgl. das BR-Prot. Nr. 141 vom 31. Januar 1990,* dodis.ch/60300. *Nachdem allerdings die Bundesrepublik Deutschland per 1. Juli 1991 die Teilkraftfahrzeugsteuer wieder eingeführt hatte, beschloss der Bundesrat per Präsidialverfügung, die Übergewichtsgebühr für deutsche Fahrzeuge per 15. Juli 1991 wieder in Kraft zu setzen. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1424 vom 14. August 1991,* dodis.ch/57527.

M. Felber constate que depuis plusieurs mois déjà, la pression de la CE augmente, même si l'on constate des différences entre les ministres des pays de la Communauté. La limitation en fonction de la pollution n'est intéressante qu'en apparence, car il faudrait introduire des contrôles.

Pour M. Delamuraz, la situation sur le front de la négociation est actuellement un peu plus pointue. La CE est loin d'être unie. Il n'empêche que les pays les plus exigeants pourraient avoir le dernier mot et parvenir à lier le traité sur l'EEE avec celui sur les transports. À long terme, la solution est sans doute la variante ferroviaire. Mais comment concilier les besoins immédiats? Si nous restons fermés à toute solution transitoire, notre position de négociation deviendra impossible. Il pourrait être concevable d'entrer en matière sur la solution autrichienne, mais elle ne prend en considération que l'aspect des émissions. Comment contrôler?

Est-elle politiquement faisable? Il y aura sans doute une augmentation des camions. Il s'agit donc d'une solution douteuse et politiquement pas vendable. Faut-il entrer en discussion sur les exceptions? Là aussi il s'agit d'une opération politique très délicate, car depuis le début, le Conseil s'est enfermé dans une limitation à 28 tonnes. Si nous devions lâcher du lest, c'est au niveau des exceptions que cela serait envisageable.

In den Verhandlungen ist die Schweiz nach Herrn Bundesrat Koller in die Enge getrieben worden. Beim Transitabkommen haben wir noch weniger Handlungsspielraum als bei den anderen Fragen. Anlässlich der Volksabstimmung über die Lastwagenbreite[12] hat der Bundesrat stets betont, dass es keine Ausnahme von der 28-Tonnen-Begrenzung und vom Nachtfahrverbot geben werde. Auch die Schweizer Camionneure würden Ausnahmen verlangen. Es geht deshalb um die Glaubwürdigkeit des Bundesrates schlechthin. Würde hier nachgegeben, dann bräuchte man den EWR-Vertrag gar nicht mehr dem Volk zu unterbreiten. Auch ein Punktesystem würde eine Revision des SVG bedingen. Eine Zustimmung ist praktisch auszuschliessen.

Diese Meinung wird auch von Herrn Bundesrat Villiger geteilt. Die EG-Vorschläge sind als Frechheit zu betrachten und sogar für die Schweiz als unwürdig zu qualifizieren. Der EFD-Vorschlag ginge aber zu weit und wäre mit den Beschlüssen des Bundesrates nicht in Einklang zu bringen. Langsam wird der Eindruck bestätigt, die EG fordere von der Schweiz immer mehr, und unsere Verhandler gäben ständig nach. Unsere Ehre steht auf dem Spiel. Der Gotthard muss als Pfand dargestellt und teuer verkauft werden. Wenn unsere 40-Tonnen-LKW im Ausland nicht zugelassen wären, würde internationales Recht gebrochen. Dann könnte die Schweiz Gegenmassnahmen treffen und zum Beispiel Kontingente einführen. Die Schritt für Schritt feststellbare Demütigung soll nicht hingenommen werden. Es wird schon schwierig genug sein, dem Volk einen EWR-Vertrag zu unterbreiten, denn auf vielen Gebieten wurden Konzessionen gemacht, die breite Kreise in die Opposition bringen werden.

Le Président Cotti souligne qu'il est aussi dans l'intérêt de la Suisse que lier un traité EEE avec celui sur les transports. Il faut insister sur le fait que toute décision

12 *Am 23. September 1990 wurde über die Änderungen vom 6. Oktober 1989 des* Bundesgesetzes über den Strassenverkehr *abgestimmt. Diese beinhalteten u. a. eine Erweiterung der Höchstbreite für Fahrzeuge um 20 Zentimeter auf 2,5 Meter. Die Vorlage wurde mit einem Ja-Anteil von 52,8% angenommen, vgl. BBl, 1991, I, S. 311.*

finale est réservée, même si un non est toujours plus difficile après la poursuite des négociations. Modifier les conditions très précises que nous posons dans le domaine des transports signifie grever toute l'opération de nouvelles oppositions. Il faut donc en rester strictement aux positions initialement adoptées. En ce qui concerne la proposition de prendre en considération la pollution, il ne faut pas oublier qu'il n'y a pas que les émissions, mais également le bruit et l'encombrement de nos routes. Le maintien d'une position dure est facilitée par le fait qu'à l'intérieur même de la CE, il y a un groupe de pays qui est d'accord avec la position de la Suisse. Le Président se dit étonné de la déclaration de M. Blankart selon laquelle les négociations sur l'EEE sont devenues en pratique des négociations d'adhésion.[13] Il s'agit d'un virage à 180°.

Herr Bundesrat Ogi dankt für die nützliche Aussprache, die es ihm ermöglichen wird, die Haltung der Schweiz weiterhin klar zu vertreten. Nachdem die Schweiz in anderen Bereichen deutliche Konzessionen gemacht hat, sollte ein Scheitern der EWR-Verhandlungen nicht der Verkehrsfrage angelastet werden. Die Abschaffung der Übergewichtsgebühr wird weiterhin in die Waagschale geworfen. Man muss deutlich signalisieren, dass die Schweiz auch ohne Verkehrsabkommen leben könnte. Der Gotthard ist als Pfand zu benützen. Dies wird unsere Position innerhalb des EWR stärken.

In Bezug auf die Information wird im Anschluss an die Sitzung eine kurze Mitteilung gemacht.[14] Herr Bundesrat Ogi wird nach seinen Gesprächen in Brüssel weitere Details veröffentlichen.

---

13 *Die Erläuterungen des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, anlässlich der Pressekonferenz nach der Verhandlungsrunde vom 21. und 22. März 1991 in Brüssel deuteten in diese Richtung. Vgl. dazu die* «Tagesschau» *von* Schweizer Fernsehen DRS *vom 22. März 1991 sowie die* NZZ *vom 23. März 1991, S. 35.*

14 *Vgl.* dodis.ch/60539.

9

dodis.ch/57510

Le Président de la Confédération Cotti au Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz[1]

[NÉGOCIATIONS EEE]

Berne, 28 mars 1991

La discussion de lundi 25 mars matin au Conseil fédéral concernant les négociations en matière de transit alpin[2] m'amène à te signaler quelques idées qui s'ancrent de plus en plus dans mes convictions concernant les négociations en matière d'EEE.

1. Le Conseil fédéral et ses membres sans exception se sont attelés avec beaucoup d'engagement et d'espoir aux négociations EEE.[3] Nous voyions dans l'EEE une voie intéressante pour permettre à la Suisse d'assumer une responsabilité forte et crédible en matière d'édification européenne et de sauvegarder en même temps au moins une partie des indiscutables valeurs institutionnelles et des acquis dans beaucoup de secteurs politiques qu'elle a su réaliser dans les temps passés et récents.[4]

2. Les négociations se sont révélées, il faut bien le reconnaître, une suite ininterrompue de déceptions. Je ne citerai que quelques éléments qui concernent les secteurs du DFI: il va de soi qu'en matière d'assurances sociales[5] ou d'environ-

1 CH-BAR#E2210.1-02#1998/351#406* (777.500.30). *Cette lettre est signée par le Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, et adressée au Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, en charge, avec son homologue Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, des négociations pour la conclusion du traité de l'EEE. Au vu des visas, elle est envoyée en copie le 10 avril 1991 par le Secrétariat général du DFEP au Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, à l'Ambassadeur Jakob Kellenberger et à Urs Ziswiler, respectivement Chef et Chef de la Section information du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP, ainsi qu'à Margrith Hanselmann, Secrétaire personelle du Conseiller fédéral Felber, et à Fritz Mühlemann, Secrétaire général du DFTCE. Elle est dans un deuxième temps envoyée en copie aux Missions suisses auprès des Communautés européennes à Bruxelles et auprès de l'AELE à Genève. La version ici éditée est la version reçue et visée le 12 avril 1991 par, entre autres, l'Ambassadeur Benedikt von Tscharner et le Ministre Bruno Spinner, Conseiller d'ambassade, tous deux de la Mission suisse à Bruxelles. Cette lettre figure également en annexe du PVCF Nº 742 du 17 avril 1991, cf.* dodis.ch/57821, *qui est discuté lors de la séance du Conseil fédéral de la même date, cf. DDS 1991, doc. 13,* dodis.ch/57331.

2 *Cf. DDS 1991, doc. 8,* dodis.ch/57670.

3 *Le processus de négociation entre les pays de l'AELE et la CE autour du traité EEE s'est accéléré à partir du début de l'année 1989, cf. le PVCF Nº 444 du 13 mars 1989,* dodis.ch/55843. *Pour un aperçu des différentes étapes de la négociation durant l'année 1990, voir notamment DDS 1990, doc. 8,* dodis.ch/54934; *doc. 23,* dodis.ch/55262 *et doc. 52,* dodis.ch/55288.

4 *Cf. le* Rapport d'information du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne *du 26 novembre 1990,* dodis.ch/54734.

5 *À propos des assurances sociales et des mesures d'accompagnement dans le cadre du traité EEE, cf. le point* V. Libre circulation des personnes*, en particulier le point* 4. Soziale Sicherheit*, de la proposition du DFAE et du DFEP du 14 mars, PVCF Nº 563 du 18 mars 1991,* dodis.ch/57677*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C2001.

nement,[6] nous aurions été tout à fait d'accord d'accepter certains compromis sur l'autel de l'EEE; force est de constater qu'une série d'acquis indiscutables et très positifs de notre pays pourraient être mis en danger à très courte échéance. En matière d'éducation et de recherche, l'expérience récente d'ERASMUS l'enseigne,[7] on devra se soumettre à des conditions qui sont objectivement humiliantes, vu que sous cet angle aucun empêchement, quel qu'il soit, ne devrait exister des deux côtés (à la condition, reconnue bien sûr par la Suisse, que celle-ci assume tous les engagements, même financiers, que comporte l'adhésion à l'accord).

3. Bien sûr, les déceptions touchent une série d'autres sujets dépendant d'autres départements que je ne veux pas indiquer nommément.[8] Au surplus, il reste une série de points d'interrogation fondamentaux sur la question institutionnelle dont l'issue, selon toutes les apparences, est loin d'être certaine.[9]

4. On peut donc finalement se demander s'il ne vaudrait pas mieux interrompre le plus vite possible les négociations EEE.[10] Si l'on ne veut pas en arriver là, il faut de toute manière que l'on fixe finalement, dans les plus brefs délais, des limites infranchissables à la négociation; c'est-à-dire des conditions préalables non plus négociables, au-delà desquelles une participation de la Suisse à l'EEE deviendrait impossible.[11] Il me semble en effet que, dans l'optique actuelle, l'EEE ne peut plus être matériellement considéré comme un accord favorable pour notre pays. De plus, il contient une telle série de «bombes», menues mais effectives, que l'espoir de le voir approuver par le peuple suisse semble très mince. J'en viens à imaginer qu'une adhésion pure et simple à la CE pourrait être envisagée avec davantage de sympathie par le souverain; mais ne nous méprenons pas, à ce sujet aussi ma vision à moyenne échéance reste très pessimiste.[12]

---

6 *À propos des négociations sur les normes de protection de l'environnement dans le futur EEE, cf. le point* IV. Prescriptions techniques *de la proposition du DFAE et du DFEP du 14 mars, PVCF N° 563 du 18 mars 1991,* dodis.ch/57677*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C2002.

7 *À propos de l'accord de participation de la Suisse au programme ERASMUS, cf. le PVCF N° 865 du 8 mai 1991,* dodis.ch/57708.

8 *Il s'agit probablement de l'autre grand volet des négociations, la question des négociations sur l'accord de transit avec la CE, qui est principalement du ressort du Conseiller fédéral Adolf Ogi, Chef du DFTCE, et de son département. Le Président de la Confédération Cotti, Chef du DFI, et son département insistent pour que les aspects environnementaux soient mieux pris en compte dans les négociations sur le transit routier avec la CE. Cf. DDS 1991, doc. 8,* dodis.ch/57670*, ainsi que les annexes du PVCF N° 1118 du 6 juin 1991,* dodis.ch/57422.

9 *Sur les aspects institutionnels des négociations avec la CE, cf. en particulier le PVCF N° 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C1886.

10 *L'idée d'un abandon pur et simple des négociations EEE au profit, parfois, d'une demande d'adhésion directe, fait son chemin dans plusieurs cercles de l'administration fédérale, cf. la compilation* dodis.ch/C2003.

11 *Cette proposition d'établir des* bottom lines *dans la négociation est reprise et discutée une première fois lors de la 13ème séance de discussion du Conseil fédéral du 17 avril 1991, DDS 1991, doc. 13,* dodis.ch/57331. *Les* bottom lines *sont à nouveau discutées lors de la 15ème séance de discussion du Conseil fédéral du 1er mai 1991, cf. le PVCF de décision II du 9 mai 1991,* dodis.ch/57721*, et le PVCF N° 884 du 8 mai 1991, qui contient un tableau récapitulatif des* bottom lines, dodis.ch/57769.

12 *Sur la question d'une éventuelle adhésion, cf. la compilation thématique* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993), dodis.ch/T1955.

Je voulais te communiquer, cher Jean-Pascal, avec toute la franchise possible, une réflexion qui se renforce de plus en plus dans mon for intérieur.

P.S. Les discussions du 26 mars avec nos hôtes français ne modifient en rien – loin de là! – les idées ci-dessus.[13]

13 *Il s'agit de la visite du Premier ministre français, Michel Rocard, à Berne, cf. la notice de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, du 1er avril 1991,* dodis.ch/58094.

10

dodis.ch/57647

Entretiens du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Delamuraz, à Séoul et à Singapour[1]

MISSION ÉCONOMIQUE EN CORÉE DU SUD ET À SINGAPOUR

Berne, 8 avril 1991

Je viens d'effectuer une visite en Corée (1–4 avril) et à Singapour (4–7 avril). J'étais notamment accompagné de l'Ambassadeur de Pury, du Président du Vorort Borgeaud ainsi que d'une quinzaine de chefs d'entreprise et de présidents d'associations faîtières.[2]

L'objectif de ma visite, une première suisse dans la région, était, – comme cela avait déjà été le cas en 1990 lors de ma visite au Brésil[3] – de manifester le désir de la Suisse de développer sa présence dans des régions économiquement

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#470* (354). *Cette note d'information aux membres du Conseil fédéral est signée par le Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz. Elle correspond au* Rapport sur la mission économique suisse en Corée du Sud et à Singapour (1er–6 avril 1991)*, très probablement rédigé par Claude Barras de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, cf.* dodis.ch/57873. *Le rapport est envoyé le 11 avril 1991 aux membres de la délégation économique suisse et au Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'OFAEE, par l'Ambassadeur David de Pury, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé* dodis.ch/57647. *Selon le visa du Vice-chancelier Achille Casanova, le Conseil fédéral prend connaissance de la note d'information lors de sa séance du 10 avril 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57647. *Lors de la 12ème séance du Conseil fédéral du 10 avril 1991, le Conseiller fédéral Delamuraz a informé de son voyage* «dense et très positif» *avec le commentaire:* «Les marchés asiatiques sont très importants pour compenser notre déficit vis-à-vis de la CE.»*, cf. le PVCF de décision II du 15 avril 1991, dossier* CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).

2 *Pour la liste complète de la délégation suisse, cf.* dodis.ch/57873. *Selon le communiqué de presse du Sécretariat général du DFEP du 26 mars 1991, c'est* «la première fois qu'une délégation mixte (Confédération-secteur privé) de cette importance se rend en Asie»*, cf. le dossier* CH-BAR#E7001C#1999/296#596* (2310-1).

3 *Pour la mission mixte dirigée par le Conseiller fédéral Delamuraz au Brésil en juillet 1990, cf. DDS 1990, doc. 26,* dodis.ch/56121. *Cette mission est également mentionnée à titre d'exemple dans les préparatifs de la mission actuelle, cf.* dodis.ch/59925.

dynamiques hors d'Europe, à un moment où la Suisse court le danger, tant politiquement qu'économiquement, de se concentrer de manière excessive sur ses intérêts européens.[4] L'objectif de ma visite était aussi de relancer notre coopération économique avec deux économies particulièrement dynamiques d'Asie orientale et, pour ce qui est de la Corée, de contribuer au règlement d'un nombre important de problèmes bilatéraux délicats.

Mes deux visites furent un plein succès. En Corée, je fus reçu à déjeuner par le Président de la Corée et eus des entretiens avec les Ministres du Commerce et de l'Industrie, des Finances et des Affaires étrangères avec le Vice-Premier Ministre chargé de l'Économie.[5] Des contacts avec l'économie privée coréenne et une excursion auprès de la délégation suisse à Panmunjom complétèrent la partie coréenne du voyage.[6] À Singapour, je me suis entretenu avec le Premier Ministre,[7] avec l'ancien Premier Ministre (Lee Kuan Yew) qui reste membre du Gouvernement, avec les Ministres du Commerce, des Finances, de l'Éducation et des Affaires étrangères ainsi qu'avec le Gouverneur de la Banque Centrale.[8] Dans les deux capitales, la délégation a rencontré la colonie suisse et plus particulièrement les nombreux représentants de l'économie suisse.

À une époque où l'économie mondiale et en particulier les économies de la zone OCDE montrent des signes d'essoufflement,[9] à un moment où le décollage économique de l'Amérique latine se révèle plus difficile que prévu[10] et où l'Europe de l'Est, fraîchement libérée, est plongée dans une crise de transition profonde,[11] l'essor impressionnant et continu de l'Asie orientale est particulièrement spectaculaire et économiquement bienvenu. J'ai pu constater tant à Séoul qu'à Singapour que le dynamisme économique de la zone du Pacifique se confirme comme un des éléments les plus marquants et prometteurs de l'avenir de l'économie

---

4 *La référence à l'universalité de la politique étrangère suisse et l'idée que la Suisse ne doit pas limiter ses relations à ses partenaires européens se retrouvent dans de nombreux documents sur les visites bilatérales de la Suisse, cf. DDS 1990, doc. 4,* dodis.ch/56233 *(Mexique), doc. 26,* dodis.ch/56121 *(Brésil) et DDS 1991, doc. 12,* dodis.ch/58462 *(Argentine); doc. 21,* dodis.ch/57590 *(Chine); doc. 47,* dodis.ch/57398 *(Inde).*

5 *Respectivement Roh Tae-Woo, Lee Bong-Suh, Chung Yong-Euy, Lee Sang-Ock et Choi Gak-Kyu. Un dossier regroupant toutes les notices des entretiens menés à Séoul est disponible sur* dodis.ch/59787.

6 *Pour le toast du Conseiller fédéral Delamuraz lors du dîner donné par le Chef de la délégation suisse à la Commission des nations neutres pour la surveillance de l'armistice en Corée (NNSC), le Major général Bernard Sandoz, à Panmunjom, cf.* dodis.ch/59932. *Sur les effets du processus de réforme en Europe de l'Est sur la NNSC à Panmunjom cf. la compilation* dodis.ch/C2086. *Pour plus de documents, cf. la compilation thématique* Commission des nations neutres pour la surveillance de l'armistice en Corée (NNSC), dodis.ch/T2067.

7 *Goh Chock Tong.*

8 *Respectivement Lee Hsien Loong, Richard Hu (également Gouverneur de la Banque centrale), Eng Soon Tay et Wong Kan Seng. Pour les notes d'entretien, cf.* dodis.ch/59786. *La rencontre avec le Ministre de l'éducation a lieu à la demande du recteur de l'école d'ingénieurs de Saint-Gall et vise une coopération à plus long terme dans le domaine de la formation professionnelle (notamment dans le secteur des hautes technologies), cf.* dodis.ch/60174.

9 *Sur la situation économique dans les pays de l'OCDE, cf.* dodis.ch/57417 *et* dodis.ch/57418.

10 *Cf. DDS 1991, doc. 12,* dodis.ch/58462.

11 *Cf. DDS 1991, doc. 35,* dodis.ch/57522 *et* dodis.ch/59043.

mondiale. À la tête de ce mouvement se trouvent, outre le Japon,[12] des pays tels que la Corée, la Thaïlande, la Malaisie, Taiwan, Hong Kong, l'Indonésie et bien entendu Singapour, qui avec un tiers des habitants de la Suisse exporte plus que tous ses partenaires de l'ASEAN pris ensemble et a ravi à notre pays la place de troisième centre financier mondial.

Alors que Singapour, un peu comme Hong Kong, a réussi sa percée grâce à une politique d'ouverture économique agressive, raison pour laquelle il n'existe pas de contentieux bilatéral entre Singapour et la Suisse,[13] il n'en va pas de même de la Corée. Ce pays a suivi l'exemple du Japon il y a quinze ans et a conquis les marchés mondiaux en protégeant son économie naissante derrière des barrières de toutes sortes.[14] Malgré de gros efforts récents de libéralisation, le nombre de problèmes bilatéraux qui encombrent les relations helvético-coréennes reste impressionnant.[15]

C'est ainsi qu'à Séoul, j'ai passé une bonne partie de mon temps à négocier des dossiers bilatéraux, alors que les entretiens de Singapour ont été l'occasion d'un vaste tour d'horizon sur le développement économique de la région, sur les mouvements de coopération régionale en voie d'éclosion, sur l'Uruguay Round du GATT et sur les relations entre l'OCDE et les économies dynamiques d'Asie.

À Séoul, soutenu par les représentants du secteur privé suisse, j'ai notamment abordé les dossiers bilatéraux suivants: accès des trois grandes banques suisses au marché coréen des titres (une percée semble avoir été obtenue dans ce domaine),[16] tarifs et taxes élevés frappant un nombre important de produits suisses (horlogerie notamment), obstacles non tarifaires dans le secteur des textiles, protection de la propriété intellectuelle, problèmes fiscaux de même que les difficultés rencontrées par nos deux plus grandes multinationales (Nestlé et ABB).[17] Dans l'ensemble, ma visite semble avoir décrispé nos relations bilatérales avec Séoul et avoir fait substantiellement avancer nos dossiers. Contrairement à la menace et au chantage qui sont les arguments classiques utilisés par les «grands» (US, Japon, CE) en Corée, je me suis employé à faire ressortir auprès des autorités coréennes la communion d'intérêt de nos deux pays face à un monde de plus en plus dominé par les grands blocs commerciaux. Un «follow-up» très intense sera nécessaire pour faire fructifier toutes les démarches entreprises durant ma visite.[18] En outre, le Président Roh a invité la Suisse à participer à l'exposition de Taejon en 1993.[19]

---

12 *Sur les relations bilatérales avec le Japon, cf. DDS 1990, doc. 27,* dodis.ch/54862.

13 *Pour un aperçu général des relations entre la Suisse et Singapour, cf.* dodis.ch/60140 *et* dodis.ch/58437. *Sur la place financière de Singapour et les banques suisses qui y sont actives, cf.* dodis.ch/59312.

14 *Pour un aperçu de la situation économique du Japon, cf.* dodis.ch/58991.

15 *Pour les relations politiques de la Suisse avec la Corée du Sud, cf.* dodis.ch/59929. *Pour les relations financières, cf.* dodis.ch/59933, *et pour les relations économiques,* dodis.ch/59936.

16 *Pour le détail des demandes suisses, cf.* dodis.ch/59933.

17 *Pour le mémorandum, cf.* dodis.ch/59787, *annexe 1. Pour la réponse coréenne audit mémorandum, cf.* dodis.ch/59898.

18 *Cf. à ce propos la compilation* dodis.ch/C2039.

19 *Sur la Taejon Expo '93, cf.* dodis.ch/59943. *Conformément à la recomandation qui y est faite, la Suisse accepte l'invitation, cf. le* Message concernant la participation de la Suisse à l'exposition universelle spécialisée de Taejon (République de Corée) en 1993 *du 24 juin 1992,* dodis.ch/60172.

Quant aux autres sujets abordés, à Singapour en particulier mais aussi à Séoul, il convient surtout de relever la quasi-identité de vues entre Berne, Singapour et Séoul en ce qui concerne le Cycle de l'Uruguay du GATT. Autant les Coréens que les Singapouriens sont frappés, sinon consternés, par le manque total d'élan dont souffre actuellement l'Uruguay Round.[20] Leur attitude est un mélange de combativité axée vers une reprise aussi rapide que possible de la négociation au niveau politique et de résignation face au manque d'intérêt des Grands. C'est ainsi d'ailleurs que l'avant-scène tant à Séoul qu'à Singapour est, comme en Europe et à Washington, occupée par l'intégration régionale. C'est là un phénomène inquiétant, car – nous l'avons constaté avec nos partenaires asiatiques – la seule coalition pro-multilatéralisme qui subsiste est celle des moyennes puissances commerciales n'appartenant encore à aucun bloc, c'est-à-dire l'AELE, l'ASEAN, la Corée, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et éventuellement le Canada. Si les membres de cette coalition perdent l'espoir et se rabattent sur un régionalisme introverti, l'économie mondiale, en manque de croissance, pourrait amèrement s'en repentir d'ici l'an 2000.

Cela dit, le régionalisme type «Asie» (l'APEC – Asian Pacific Economic Cooperation – et aussi, bien qu'avec quelques réserves, le projet malaisien d'une zone économique de l'Asie orientale) est loin d'être introverti.[21] Les pays de l'Asie et du Pacifique sont – contrairement à l'Europe – des commerçants éminemment mondiaux, conscients de l'avantage qui en résulte pour leur compétitivité économique. Ces mêmes pays recherchent d'ailleurs des alliances face aux blocs en émergeance. Mon message tant à Séoul qu'à Singapour a été: créons avec vous une alliance mondiale pro-multilatéralisme. Ce message a été bien reçu.

Quant à l'OCDE, j'ai pu constater que Séoul se prépare à une adhésion,[22] alors que Singapour, plus développé pourtant que la Corée, n'envisage pas pour l'instant une telle démarche. La raison en est la volonté politique de ne pas se démarquer par rapport aux autres pays de la région, notamment ceux de l'ASEAN.[23]

En conclusion, le périple en Corée et à Singapour m'a confirmé qu'il y a dans cette partie du monde des trains qui partent et qui pourraient partir sans la Suisse, si notre pays n'entreprend pas un gros effort de présence accrue. Rater ces trains signifierait pour la Suisse une perte de compétitivité économique d'ici l'an 2000. Car seule une économie qui se mesure sur le marché le plus compétitif du monde pourra être compétitive en Europe en l'an 2000. S'ajoute à cela que la Suisse a aussi des raisons politiques de lutter contre la régionalisation (européanisation) excessive de ses relations économiques extérieures.[24]

---

20 *Sur l'état des négociations du cycle de l'Uruguay, cf. DDS 1991, doc. 5,* dodis.ch/58864 *et la compilation thématique* Cycle de l'Uruguay (1986–1994), dodis.ch/T1419.

21 *Cf.* dodis.ch/60011.

22 *Pour les relations entre l'OCDE et la Corée du Sud, cf.* dodis.ch/59278.

23 *Cf.* dodis.ch/60011.

24 *Cf. la note 4.*

11

dodis.ch/57361

Entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, avec le Président iranien Rafsandjani à Téhéran et le Président turc Özal à Ankara[1]

VISITE BILATÉRALE EN RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN ET EN RÉPUBLIQUE DE TURQUIE

Berne, 9 avril 1991

Je me suis rendu en Iran (2 au 4 avril 1991), où c'était la première visite bilatérale d'un Conseiller fédéral, et en Turquie (4 au 6 avril 1991), où la dernière rencontre bilatérale au niveau du MAE remontait à 15 ans.[2]

Le but de ces déplacements était à la fois d'évaluer sur place les effets de la guerre du Golfe sur la position respective des deux pays concernés, et de donner un élan politique à des relations parfois marquées par le doute ou l'incompréhension.[3] La problématique kurde irakienne est venue se greffer sur cet ensemble, ce qui m'a permis de mesurer «à chaud» les réactions et les difficultés nouvelles créées par un exode dramatique.[4]

Aussi bien à Téhéran qu'à Ankara, mon séjour a révélé combien il est important de soigner nos échanges avec des pays complexes mais avec un impact indéniable sur la région et même pour la conception de notre politique étrangère. J'ai ainsi pu constater, autant avec le Président iranien Rafsanjani qu'avec le Président turc Özal, que le capital de bonne volonté dont notre pays jouit surpasse largement le côté parfois ardu de certains incidents de parcours bilatéraux. On se réjouit manifestement de voir la Suisse assumer son rôle dans le domaine humanitaire, dans

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#470* (354). *Cette note d'information au Conseil fédéral est très probablement rédigée par Pierre Combernous, le Secrétaire diplomatique du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber. Elle est transmise au Conseil fédéral, signée par le Conseiller fédéral Felber, en date du 9 avril 1991. Au vu du visa du Vice-chancelier François Couchepin, le Conseil fédéral en prend connaissance lors de sa séance du 10 avril 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57361. *La note d'information est mobilisée dans le cadre de la discussion sur les livraisons d'armes à la Turquie et de l'aide accordée aux populations kurdes, cf. le dossier* CH-BAR#E1003#2003/92#2*. *Lors de sa visite, le Conseiller fédéral Felber est accompagné par Combernous et par les collaborateurs du DFAE l'Ambassadeur Jenö Staehelin, Chef de la Division politique I, Marco Cameroni, Chef de la Section presse et information et l'Ambassadeur Guy Ducrey, Chef du Secrétariat politique. Lors du passage en Turquie, du 4 au 6 avril 1991, ils sont rejoints par les collaborateurs de l'Ambassade de Suisse à Ankara, l'Ambassadeur Adolf Lacher et le Conseiller d'ambassade Benoît Junod.*

2 *Sur les entretiens du Ministre des affaires étrangères turc, İhsan Sabri Çağlayangil, avec le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, à Berne les 14 et 15 février 1977, cf.* dodis.ch/48214.

3 *Sur les implications de la guerre du Golfe pour la Suisse, cf. DDS 1991, doc. 2,* dodis.ch/57332 *et doc. 4,* dodis.ch/54707*, ainsi que la compilation thématique* Crise du Golfe *(1990–1991),* dodis.ch/T1673.

4 *Cf. à ce propos DDS 1991, doc. 3,* dodis.ch/58521 *et la compilation thématique* Réfugiés kurdes, dodis.ch/T1911.

celui des bons offices comme du dynamisme effectif ou potentiel de nos relations économiques et commerciales.

Ce qui m'a le plus frappé lors de mes entretiens en Iran, c'est à la fois la prudence et la détermination qui marquent l'action du Président Rafsanjani, de son Ministre des affaires étrangères Velayati et de leurs proches.[5] Ceux-ci s'efforcent en effet de mettre la République Islamique sur des rails qui la ramènent pleinement dans le giron politique et économique de la communauté internationale. Ainsi, même si le langage à l'endroit des États-Unis reste celui de l'attentisme, on sent bien que le moindre signal sera saisi au bond.[6] Dans le domaine de l'évolution de la société actuelle, l'islamisme militant est en perte de vitesse, sans qu'il ait encore trouvé sa substitution. Enfin, au niveau économique ma discussion avec le Ministre compétent, Mohsen Nourbaksh, a mis en exergue une volonté de déréglementation et d'encouragement au secteur privé, où la proposition que j'ai faite de négocier un accord de protection des investissements est tombée fort à propos.

Bien entendu de nombreuses zones d'ombre subsistent puisque l'Iran, en dépit de certains progrès, conserve un déficit important dans le domaine des droits de l'homme.[7] D'autres problèmes bilatéraux attendent encore une solution définitive, c'est le cas du deuxième vol Swissair pour Téhéran[8] et de l'affaire Radjavi, où les propositions iraniennes ont peu de chances de débloquer la situation actuelle.[9]

Enfin, j'ai bien senti la préoccupation, teintée de frustration des Iraniens face à la situation en Irak, accentuée encore par la perspective, entretemps devenue réalité, d'une arrivée massive de réfugiés kurdes. Un propos combien significatif du Président à ce sujet résume bien le dilemme qui est celui des voisins de l'Irak

---

5 *Le Vice-ministre des affaires étrangères iranien, Mahmoud Vaezi, s'est également rendu en Suisse peu de temps avant la visite du Conseiller fédéral Felber en Iran, cf. le télex hebdomadaire 12/91 du 18 mars 1991,* dodis.ch/59620 *et* dodis.ch/58402.

6 *L'engagement du gouvernement iranien en faveur de la libération d'otages américains au Liban au cours de l'année 1991 entrouvre la perspective d'un rapprochement prudent entre les États-Unis et l'Iran, cf. notamment* dodis.ch/59053 *et* dodis.ch/58407. *Depuis 1990, la Suisse joue, avec son opération* «Grand Nettoyage», *le rôle d'entremetteuse dans les négociations visant la libération de tous les otages sur la scène libanaise, cf. DDS 1991, doc. 33,* dodis.ch/58395 *et* dodis.ch/58409, *ainsi que la compilation thématique* Opération «Grand Nettoyage» (1990–1991), dodis.ch/T1956. *Sur l'état des mandats de la Suisse en tant que représentante des intérêts iraniens dans d'autre pays et des intérêts étrangers en Iran, cf.* dodis.ch/59993 *et* dodis.ch/60029.

7 *Cf.* dodis.ch/60090.

8 *Cf. le télex hebdomadaire 34/90 du 20 août 1990,* dodis.ch/55154, *pp. 15–17. Le deuxième vol Swissair à destination de Téhéran est approuvé par les autorités de l'aviation civile iranienne le 15 mai 1991, cf. le dossier* CH-BAR#E2023A-01#2005/37#3294* (o.652.21.Iran).

9 *Sur l'affaire Radjavi, cf. DDS 1990, doc. 62,* dodis.ch/56245, *notamment la note 4, ainsi que la compilation* dodis.ch/C1814. *Sur l'état général des relations bilatérales entre la Suisse et l'Iran, cf.* dodis.ch/58033. *Au cours de l'année 1991 les relations entre les deux pays demeurent tendues. Le 26 juin 1991, des manifestants iraniens s'en prennent au convoi de la voiture du Ministre des affaires étrangères iranien, Ali Akbar Velayati, en visite à Genève, ce qui irrite fortement les autorités de Téhéran, cf. la compilation* dodis.ch/C2061. *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 l'ancien Premier ministre iranien Chapour Bakhtiar à Paris. Immédiatement, l'attitude de l'Iran se dégrade considérablement, notamment au détriment du personnel diplomatique suisse à Téhéran, cf. DDS 1991, doc. 62,* dodis.ch/59676 *et la compilation thématique* Affaire Sarhadi (1991–1992), dodis.ch/T2013.

comme de la communauté internationale: les États-Unis ont poussé à la guerre contre l'Irak pour le Koweït, et maintenant affichent leur neutralité devant le massacre du peuple irakien. Tout cela a relativisé d'autant les discussions tenues sur l'avenir stratégique et politique de la région, notamment l'idée d'une CSCM et le sort du peuple palestinien.[10]

Mon passage en Turquie a permis de prendre la température des autorités turques par rapport à la pression exercée par l'influx de réfugiés sur son front sud-est, dont on sait qu'il est la région sensible du pays puisqu'il correspond à l'habitat traditionnel des Kurdes turcs.[11] Mes interlocuteurs ont amèrement rappelé le peu d'empressement de la communauté des nations lors de l'entrée massive de Kurdes irakiens en 1988,[12] brandissant ce précédent pour expliquer une position quelque peu ambiguë quant à l'ouverture de leur frontière.[13] Quant au sort de leur propre communauté kurde, que le langage officiel se refuse à décrire comme minorité, nous sommes convenus de diverger sur les termes.[14] Cependant, une lueur d'espoir peut être perçue dans les affirmations du Président Özal qui dit vouloir abolir les mesures discriminatoires contre la langue kurde sans pour autant franchir le Rubicon de l'autonomie.[15]

Les émotions soulevées à Ankara par la suspension de l'exportation d'armes et par notre traitement méticuleux des demandeurs d'asile turcs, ont bien sûr inspiré des commentaires à mes interlocuteurs.[16] J'ai cru percevoir un élément d'exercice de style dans l'exposé de mon homologue Alptemocin sur l'historique des problèmes de sécurité posés par l'activisme de certains groupes kurdes.[17] J'ai pu quant à moi rassurer mes partenaires sur l'aspect non-discriminatoire de notre suspension d'exportation;[18] j'ai obtenu aussi la garantie que tous les droits constitutionnels de demandeurs d'asile refoulés seraient respectés. Enfin, il m'a été possible d'assurer le soutien de la Suisse à la négociation d'un accord AELE/Turquie.[19]

---

10 *Cf. le rapport politique N° 4 de l'Ambassadeur de Suisse à Téhéran, Anton Greber, du 5 mars 1991,* dodis.ch/59664.

11 *Cf. la notice* Problème Kurde *du Secrétariat politique du DFAE du 16 janvier 1991,* dodis.ch/58443.

12 *Cf. la notice de Pierre Helg de la Direction des organisations internationales du DFAE du 28 octobre 1988,* dodis.ch/57267*, p. 8 s.*

13 *Sur la politique frontalière de la Turquie, cf. par exemple le rapport politique N° 1 de l'Ambassadeur de Suisse à Sofia, Michael von Schenck, du 24 juillet 1989,* dodis.ch/54686.

14 *Sur le discours officiel de la Suisse quant à la population kurde, cf. DDS 1991, doc. 3,* dodis.ch/58521*, et le PVCF N° 641 du 9 avril 1991,* dodis.ch/57573.

15 *Cf. les deux notices de Jean-Daniel Vigny, Chef de section du Service des droits de l'homme du DFAE, respectivement du 25 et du 27 mars 1991,* dodis.ch/58681 *et* dodis.ch/58682.

16 *Pour la suspension des exportations de matériel de guerre vers la Turquie, cf. le PVCF N° 74 du 17 janvier 1991,* dodis.ch/57349*. Pour les réactions turques, cf. le rapport de fin de mission de l'Ambassadeur de Suisse à Ankara, Adolf Lacher, du 27 février 1991,* dodis.ch/58366*. Sur la question de l'asile et de l'examen des demandes de personnes provenant de Turquie, cf. DDS 1991, doc. 3,* dodis.ch/58521 *et doc. 4,* dodis.ch/54707*, point 10.*

17 *Sur la question des groupes d'activistes politiques kurdes en Suisse, cf. également DDS 1991, doc. 55,* dodis.ch/57983*, pp. 10–12 et annexe 3.*

18 *En effet, la suspension s'applique également aux pays de la péninsule arabique, cf.* dodis.ch/57793.

19 *Sur les négociations de l'accord entre l'AELE et la Turquie, cf. la notice du 5 janvier 1991 de Josef Doswald, Conseiller d'ambassade de la Mission suisse auprès de l'AELE et du GATT à Genève,*

Pour conclure, s'il était besoin de faire la démonstration de l'utilité d'un tel périple, les tragiques développements au Kurdistan irakien sont venus nous rappeler l'indispensable effort de compréhension qui nous incombe face à des partenaires qui ne demandent qu'à façonner ensemble les ponts entre le Nord et le Sud. Lorsque, de plus, ces partenaires sont les héritiers «volens nolens» d'anciennes civilisations aux rapports multiples avec la nôtre, le soin des échanges n'en est que plus impératif.

à l'Ambassadeur Silvio Arioli, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, dodis.ch/57552*, ainsi que la proposition du 20 février 1991 du DFEP, p. 12,* dodis.ch/57730*, PVCF N° 394 du 27 février 1991.*

12

dodis.ch/58462

Gespräche des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz, und des Vorstehers des EDA, Bundesrat Felber, mit dem argentinischen Aussenminister[1]

BESUCH DES ARGENTINISCHEN AUSSEN- UND KULTUSMINISTERS GUIDO DI TELLA[2]

Bern, 18. April 1991

Am 12. April 1991 weilte der argentinische Aussenminister Guido di Tella (T) zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern, wobei er von den Bundesräten Jean-Pascal Delamuraz (CFD) und René Felber (BRF) empfangen wurde. Während des Besuches bei Bundesrat Delamuraz wurden ein Investitionsschutzabkommen,[3] das dritte bilaterale Umschuldungsabkommen im Rahmen des Club de

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1694* (B.15.21(4)). *Diese Notiz wurde von Hans-Peter Egler, dem stv. Chef der Sektion lateinamerikanische Entwicklungsländer im Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD, verfasst und am 23. April 1991 mit einer von Sektionschef Jean-Jacques Maeder unterzeichneten Übermittlungsnotiz versendet. Die hier edierte Kopie ging an die Politische Abteilung II des EDA, das zugehörige Begleitschreiben wurde vom stv. Abteilungschef François Chappuis visiert. Weitere Kopien gingen an diverse Amtsstellen und Personen des EDA, des EFD und des EVD. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/58462.

2 *Der Besuch Guido di Tellas setzte einen vorübergehenden Schlusspunkt hinter die schweizerischen Bemühungen, einen Vertreter der argentinischen Regierung nach Bern einzuladen. Nachdem im Rahmen des World Economic Forum 1990 kein Treffen mit dem argentinischen Präsidenten Carlos Menem zustande gekommen war (für das bundesrätliche Ansinnen vgl.* dodis.ch/54583*), musste auch die ein Jahr später geplante Visite aufgrund des argentinischen Engagements im persischen Golf abgesagt werden, vgl. dazu* dodis.ch/60302*. Hinzu kam, dass Wirtschaftsminister Antonio González, der den Besuch vom 30. und 31. Januar 1991 ursprünglich anstelle des verhinderten Präsidenten wahrnehmen wollte, kurzfristig zurücktreten musste.*

3 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Argentinien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen *vom 12. April 1991, AS, 1999, S. 1598–1606.*

Paris[4] sowie eine Absichtserklärung zur Weiterführung der Verhandlungen über ein Doppelbesteuerungsabkommen unterzeichnet.[5]

Der Besuch wurde durch einen von der schweizerisch-argentinischen Handelskammer organisierten Vortrag mit anschliessender Fragestunde eröffnet. *[Di Tella]*, von Haus aus Ökonom, war für die anwesenden Vertreter der in Argentinien interessierten Schweizer Industrie ein äusserst kompetenter und in zahlreichen Gebieten versierter Gesprächspartner, der alle Fragen über die derzeitigen Wirtschaftsliberalisierungsmassnahmen sowie die Versuche der argentinischen Regierung, den Anschluss an die Weltwirtschaft wiederzuerlangen, zur vollen Zufriedenheit des Publikums beantwortete. Dabei kamen vor allem Themen im Rahmen des kürzlich erlassenen Herbstplanes zur Sprache: Fixierung des Dollarkurses, Desindexierung der Wirtschaft und volle Deckung der Geldmenge durch die Zentralbankreserven.

Bei den Gesprächen zwischen *[Bundesrat Delamuraz]* und *[di Tella]* kamen hauptsächlich die bilateralen und internationalen wirtschaftlichen und finanziellen Themen zur Sprache. *[Di Tella]* umriss in kurzen Worten die Ende der 80er Jahre initiierten politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse in Argentinien.[6] Das nach innen gekehrte dirigistische Importsubstitutionssystem mit seinen protektionistischen Wirtschaftsmassnahmen und populistischen Regierungsprogrammen sei endgültig zu Grabe getragen worden. Man hoffe nun, dass mit den in Gang gesetzten graduellen wirtschaftlichen Anpassungsmassnahmen, der Anschluss ans Weltwirtschaftssystem wiederzuerlangen sei, so wie dies vor 50 Jahren noch der Fall war.[7] Diese gegenwärtig stattfindenden Umwälzungen sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich seien jedoch nicht nur isoliert in Argentinien feststellbar, sondern ähnliches geschehe auf dem ganzen lateinamerikanischen Subkontinent.[8] Überdies zeigte sich *[di Tella]* sehr überzeugt, dass das am 26. März 1991 in Asuncion unterzeichnete Abkommen mit Brasilien, Uruguay und Paraguay über die bis 1994 zu erfolgende Bildung eines Freihandelsgebietes des Mercosur[9] ebenfalls mithelfe, die künstlichen internen Stützungsmassnahmen abzubauen, ohne dass man dabei das Welthandelssystem im Sinne des GATT aus den Augen zu verlieren gedenke. Schliesslich soll mit dem Abbau der internen Zollschranken auch eine Senkung der Aussenzölle des Mercosur einhergehen. *[Di Tella]* äusserte sich höchst befriedigt über die durch die drei Abkommen mit der Schweiz erreichte Verbesserung der bilateralen Rahmenbedingungen und gab der Hoffnung Ausdruck, dass man schon bald mit der Aushandlung des Doppelbe-

---

4 *Für das Umschuldungsabkommen vgl. das BR-Prot. Nr. 617 vom 19. März 1990,* dodis.ch/56069. *Für die vorbereitende Gesprächsnotiz zum Investitionsschutz- und dem Umschuldungsabkommen vgl.* dodis.ch/59927.

5 *Zu den Verhandlungen über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Argentinien vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2089.

6 *Vgl. dazu* dodis.ch/54838.

7 *Zur wirtschaftlichen Situation Argentiniens vgl.* dodis.ch/58789 *und* dodis.ch/59506.

8 *Vgl. dazu bspw. die Situation in Mexiko, DDS 1990, Dok. 4,* dodis.ch/56233 *und in Brasilien, DDS 1990, Dok. 26,* dodis.ch/56121.

9 *Der Vertrag über das Freihandelsgebiet Mercosur trat am 29. November 1991 in Kraft. Das erste Gipfeltreffen des Mercosur fand am 17. Dezember 1991 in Brasilia statt, vgl. dazu den Bericht der schweizerischen Botschafterin in Brasilia, Catherine Krieg,* dodis.ch/58869.

steuerungsabkommens weiterfahren könne.[10] Des weiteren versicherte *[di Tella]*, dass im September dieses Jahres ein neues Gesetz betreffend das geistige Eigentum ausgearbeitet werden sollte, damit auch diese flankierende Massnahme zum Investitionsanreiz abgedeckt sei.[11]

[Bundesrat Delamuraz] im Gegenzug beglückwünschte den Willen der Regierung Argentiniens, die Wirtschaft weiter zu öffnen und unterstrich die Bedeutung der Abkommen sowohl was die bilateralen Beziehungen als auch die Binnenwirtschaft Argentiniens angehe.[12] Zudem sollte diese Stärkung der bilateralen Beziehungen auch den Willen der Schweiz unterstreichen, die Aufmerksamkeit von der zur Zeit dominierenden eurozentristischen Haltung abzuwenden und die Präsenz im Welthandelssystem zu stärken.[13] *[Bundesrat Delamuraz]* nutzte die Gunst der Stunde, indem er *[di Tella]*, einem Repräsentanten der CAIRNS-Gruppe der Agrarexportländer,[14] nahelegte, auch von ihrer Seite den Goodwill im Bereiche der Forderungen im Agrardossier aufzubringen, damit die Uruguay-Runde gut ausgehen werde.[15] Auch im Bereiche der Dienstleistungen wäre die Schweiz erfreut, wenn die Argentinier sich etwas flexibler zeigten, ähnlich, wie sie dies beim geistigen Eigentum bereits demonstrierten.[16] *[Di Tella]* äusserte sich dahingehend positiv, indem er festhielt, dass die Welt eins sei, demnach der Handel ebenfalls als eine Einheit angesehen werden müsse und man deshalb unbedingt nach global akzeptierten Lösungen im Welthandel suchen müsse, damit dieser aufrechterhalten werden könne. Was den Regionalismus anbelangt, so prangerte *[Bundesrat Delamuraz]* die von zahlreichen aussereuropäischen Staaten befürchtete mögliche Bildung einer wirtschaftlichen «Festung Europa» an und versicherte, dass die Schweiz eine solche Entwicklung in keiner Weise zu unterstützen gedenke. *[Di Tella]* hob in diesem Zusammenhang das Schuldenproblem *[hervor]*, ohne Lösung desselben es in absehbarer Zeit keine Entwicklung gäbe.[17] Mit der Unterzeichnung des 3. Umschuldungsabkommens und der Einhaltung der Verpflichtungen Argentiniens (post cut-off date Forderungen sowie solche aus den beiden

10 *Vgl. Anm. 5.*

11 *Das geistige Eigentum stellte einen fundamentalen Aspekt der industriellen Zusammenarbeit der Schweiz dar und war auch Bestandteil von Verhandlungen mit anderen lateinamerikanischen Ländern. Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2048.

12 *Zum Stand der schweizerisch-argentinischen Beziehungen vgl. den Schlussbericht des schweizerischen Botschafters in Buenos Aires, Karl Fritschi, vom 3. Januar 1991,* dodis.ch/58412.

13 *Der Hinweis auf die Universalität der schweizerischen Aussenpolitik und die Idee, dass die Schweiz ihre Beziehungen nicht auf ihre europäischen Partner beschränken sollte, findet sich in zahlreichen Dokumenten zu bilateralen Besuchen der Schweiz, vgl. DDS 1990, Dok. 4,* dodis.ch/56233 *(Mexiko), Dok. 26,* dodis.ch/56121 *(Brasilien) und DDS 1991, Dok. 10,* dodis.ch/57647 *(Südkorea und Singapur); Dok. 21,* dodis.ch/57590 *(China); Dok. 47,* dodis.ch/57398 *(Indien).*

14 *Die Cairns-Gruppe konstituierte sich kurz vor Beginn der Uruguay-Runde des GATT 1986 und setzt sich aus 19 Agrarexportnationen zusammen. Zum Ablauf der Agrarverhandlungen im Rahmen der Ministerkonferenz vom 3. bis 7. Dezember 1990, vgl. DDS 1990, Dok. 57,* dodis.ch/54822, *Punkt 3.1.*

15 *Zur Uruguay-Runde des GATT vgl. DDS 1991, Dok. 5,* dodis.ch/58864 *und die thematische Zusammenstellung* Uruguay-Runde (1986–1994), dodis.ch/T1419.

16 *Zur schweizerischen Haltung vgl. die vorbereitende Gesprächsnotiz vom 22. Januar 1991,* dodis.ch/59928.

17 *Für die Situation der argentinischen Auslandschulden vgl.* dodis.ch/58461.

vorgängig unterzeichneten Abkommen) wäre die Schweiz ihrerseits wieder in der Lage die vorläufig für langfristige Kredite geschlossene Exportrisikogarantie erneut zu öffnen, was zweifelsohne positive Effekte auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Argentinien zeitigen würde.

In der Unterredung mit *[Bundesrat Felber]* unterstrich *[di Tella]* die erreichten und wohl kaum redimensionierbaren Fortschritte im Bereiche der Demokratisierung und politischen Öffnung Argentiniens in Richtung der Industrienationen, was die Teilnahme am Golfkonflikt dokumentierte.[18] *[Di Tella]* unterstrich die heutige Notwendigkeit einer pragmatischen Problemlösung anstelle der wie bis anhin betriebenen dogmatischen. Auch gegenüber *[Bundesrat Felber]* betonte *[di Tella]* nochmals die Wichtigkeit und Vorteile eines offenen Welthandelssystems gegenüber demjenigen einzelner regionaler Wirtschaftsblöcke.[19]

18 *Zur aussenpolitischen Neuorientierung Argentiniens vgl. den Politischen Bericht Nr. 7 des schweizerischen Botschafters in Buenos Aires, Adolf Lacher, vom 25. Oktober 1991,* dodis.ch/60306.

19 *Für eine Zusammenfassung des Gesprächs vgl. die Notiz von Aldo de Luca von der Politischen Abteilung II des EDA vom 14. Mai 1991,* dodis.ch/58463.

13

dodis.ch/57331 *Extrait*

13ème séance du Conseil fédéral du 17 avril 1991[1]

NÉGOCIATIONS SUR L'EEE

Confidentiel *[Berne,]* 22 avril 1991

[…][2]

Pour *M. Delamuraz*, l'état des négociations ne s'est guère amélioré. Il a eu l'occasion de s'en convaincre à Londres, lors de l'inauguration de la BERD, en discutant avec de nombreux ministres des pays de la CE et de l'AELE. Au sein de cette dernière, on craint de plus en plus que la Suisse ne puisse accepter le traité sur l'EEE tel qu'il se dessine. Les Autrichiens aussi sont devenus pessimistes quant à la possibilité de conclure encore au mois de juin. Ils sont en outre confrontés à des problèmes intérieurs. Les Suédois par contre estiment que les délais finiront

1 CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32). *Le PVCF de décision II de la 13ème séance du Conseil fédéral du 17 avril 1991 est rédigé par le Vice-chancelier Achille Casanova. L'extrait sélectionné constitue le troisième point de discussion de la séance. Pour cette discussion, le DFAE et le DFEP ont soumis au Conseil fédéral une note de discussion en date du 2 avril 1991, complétée ensuite par une prise de position en date du 15 avril 1991. Tous les autres départements, à l'exception du DFTCE, produisent un, voire deux, co-rapports. Pour l'ensemble des documents du processus de préparation de la séance, cf. le PVCF N° 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821.

2 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/57331.

par être tenus.[3] Mais c'est avec les représentants de la CE et des pays membres que les expériences les plus pénibles ont été reçues. M. Mitterrand lui-même a déclaré textuellement être moins optimiste que les Suisses «car si l'on veut travailler avec la CE, il faut lui donner quelque chose».[4] Cette attitude montre que tout ce que la Suisse a donné depuis 25 ans et durant la négociation n'est pas connu ou reconnu. Sur le plan de la substance, le problème de la pêche n'a pas pu être résolu.[5] Sur le plan des institutions, on constate que l'offre de la CE se rétrécit sans cesse.[6] La perplexité quant à la possibilité de conclure à la date prévue se généralise, et M. Delors lui-même a dit que chaque jour qui passe éloigne la possibilité de conclure un accord.

Quant à l'évolution future, trois hypothèses sont envisageables.[7] Dans la première, la plus optimiste, on assisterait à un redressement de la situation, par exemple lors de la réunion à 19 du 14 mai.[8] Dans la deuxième, plus probable, serait présenté un accord déséquilibré sur le plan des institutions. Le Conseil devrait alors choisir entre le refus de le signer ou la décision de le signer en le considérant non pas comme un traité sui generis, mais comme un traité de transition. En même temps, le Conseil devrait dire clairement comment il voit la suite. Il ne pourrait s'agir que d'exprimer la volonté d'adhésion de la Suisse à la CE.[9] En effet, en choisissant de faire cavalier seul, la Suisse aurait tout à perdre, cela d'autant plus qu'un débat sur l'adhésion ne pourrait s'ouvrir avant quelques années en cas d'échec de l'EEE.

Quant aux négociations futures, il faut relever que sur le plan de la substance le Conseil a déjà décidé de modifier le mandat de négociation. Sur le plan institutionnel, force est de constater qu'il n'est pas possible de s'en tenir au mandat défini par le Conseil fédéral.[10] Dans les co-rapports présentés, on ressent de la dé-

---

3 *Sur la désunion des pays de l'AELE et l'évolution des positions des pays de l'AELE face à la question de l'EEE, cf. la notice de Jacques de Watteville, Conseiller d'ambassade de la Mission de la Suisse auprès des Communautés européennes, du 24 janvier 1991,* dodis.ch/58076; *la notice de l'Ambassadeur William Rossier de la Mission de la Suisse auprès de l'AELE du 11 février 1991,* dodis.ch/58659 *et le PVCF N° 394 du 27 février 1991,* dodis.ch/57730.

4 *Pour une aperçu de la position du Président français François Mitterrand sur les négociations de l'EEE, cf. la notice du 1er février 1991 de l'Ambassadeur de la Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, sur la visite du Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, à Paris,* dodis.ch/58093. *Cf. également le compte-rendu de la visite du Président Mitterrand à Lugano le 7 juin 1991, DDS 1991, doc. 25,* dodis.ch/58092 *où le Président français commente les négociations en ces termes:* «La Suisse a toute sa place dans la construction européenne, mais il dépend évidemment de ce qu'elle voudra. Si elle veut plus, elle peut l'avoir, mais évidemment en acceptant le plus de discipline.»

5 *Sur le volet de la pêche dans les négociations, cf.* dodis.ch/58022.

6 *Sur les dernières évolutions des négociations sur les aspects institutionnels, cf. notamment la note de discussion du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991, chapitre II, ainsi que le co-rapport du DFJP du 9 avril 1991, respectivement annexe 1 et 2 du PVCF N° 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821.

7 *Le Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, présente quatre scénarios futurs dans une notice du 8 avril 1991, cf. le PVCF N° 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821, *annexe 7.*

8 *Sur les résultats de la réunion ministérielle AELE–CE de Bruxelles le 13 mai 1991, cf.* dodis.ch/58019.

9 *Pour une argumentation détaillée de cet avis, cf. la prise de position du DFAE et du DFEP du 15 avril 1991 au PVCF N° 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821, *annexe 5.*

10 *Pour les mandats de négociation précédents, cf. le PVCF N° 563 du 18 mars 1991,* dodis.ch/57677 *et le PVCF N° 2341 du 7 novembre 1990,* dodis.ch/56905.

ception, de l'impatience voire du mécontentement. On propose même de quitter le bateau.[11] Or ce pas ne doit pas être franchi, car la seule possibilité qui resterait ouverte serait de faire cavalier seul. M. Villiger propose d'inclure dans le traité une clause d'adhésion. Cette proposition a très peu de chances d'être acceptée par la CE, surtout si elle est présentée en tant que «bottom line». Aussi, la publication d'une «bottom line» telle qu'elle est proposée par M. Koller n'est-elle pas opportune. La liste présentée[12] laisse apparaître bien des niveaux différents: il suffirait de ne céder que sur un seul et l'on dirait tout de suite le Conseil fédéral a de nouveau capitulé devant la CE. En outre, la liste se limite à des questions institutionnelles et resterait incomprise, par exemple, des milieux paysans. Par contre, le Conseil fédéral devrait disposer vers la fin du mois d'avril d'un tableau résumant toutes les questions sur lesquelles nos négociateurs travaillent.[13]

En conclusion, il faut poursuivre la négociation, et préparer la stratégie et les scénarios possibles.

M. Felber partage cette analyse, qui est d'ailleurs confirmée par un document, qu'il a reçu, sur la réunion ministérielle de la CE.[14] Il n'y a aucune volonté de modifier le mandat de négociation de la communauté. Dans le préambule de l'accord d'association avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, la CE est prête à affirmer que le but final est l'adhésion de ces pays. Par contre, tout automatisme est irréel, car chaque adhésion doit être étudiée. Peut-être une clause plus souple, disant que la CE est prête à accepter une demande d'adhésion, pourrait-elle être plus réaliste. Cela susciterait néanmoins des problèmes au sein de l'AELE avec les pays qui ont déjà décidé d'adhérer.[15] Dans l'état actuel de choses, il faut aller jusqu'au bout et signer lorsque le Conseil se sera déterminé quant à l'avenir. Dans l'appréciation de la situation, il ne faut pas oublier les nombreux points positifs de la négociation elle-même et les avantages certains que la Suisse pourrait tirer de la conclusion d'un accord même déséquilibré.

Nach Meinung von Herrn Bundesrat *Stich* sollte nun auch die EG Farbe bekennen. Man muss klar die Frage stellen, was sie sich vom EWR verspricht. Ursprünglich hat man im EWR eine Möglichkeit gesehen, nicht beitreten zu müssen.[16] Nun wird der EWR als Vorbereitung für einen Beitritt dargestellt. Dabei ist ein schlechter Vertrag nie als ein Schritt in die richtige Richtung zu betrachten. Ein EWR, wie er sich nun jetzt abzeichnet, bedeutet eine Satellisierung der Schweiz. Man muss auch politische Überlegungen anstellen, zum Beispiel in bezug auf die Neutralität,

---

11 *Cf. les trois co-rapports du 9 avril 1991, respectivement du DFJP, DMF et DFF, ainsi que le co-rapport complémentaire du 15 avril 1991 du DFJP et les deux répliques du 16 avril 1991 respectivement du DMF et DFF à la proposition du DFAE et du DFEP du 2 avril 1991, PVCF Nº 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821*, annexes 1, 2, 3, 4, 8, 9 et 10.*

12 *Cette liste se trouve à la p. 2 du co-rapport complémentaire du 15 avril 1991 du DFJP, cf. le PVCF Nº 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821*, annexe 8.*

13 *Pour ce tableau, cf. le PVCF Nº 884 du 8 mai 1991,* dodis.ch/57769*, annexe* Richtlinien für die EWR-Verhandlungen im institutionellen Bereich.

14 *Cf.* dodis.ch/58655.

15 *Cf. la notice du 24 janvier 1991 du Conseiller d'ambassade de Watteville,* dodis.ch/58076.

16 *Der EWR-Vertrag als ein Mittelweg zwischen Beitritt und Alleingang wurde insbesondere an der ersten ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 14. Februar 1990 besprochen, vgl. DDS 1990, Dok. 8,* dodis.ch/54934.

die Sicherheitsordnung usw.[17] Es wäre fatal, wenn die Schweiz in den Verhandlungen weiterhin alles akzeptieren würde, um schliesslich nein zu sagen. Dies muss vermieden werden.

Herr Bundesrat *Koller* definiert die heutige Lage als miserabel. Sogar die Stimmung in der Wirtschaft sowie bei vielen Parlementariern ist schlecht geworden.[18] Immer weniger Kreise stehen hinter dem EWR. In der Öffentlichkeit ist der Eindruck entstanden, dass sich die Schweiz tranchenweise abschlachten lässt. Ständig sind Konzessionen gemacht worden. Trotzdem ist die schlechteste aller Hypothesen diejenige, wonach die Schweiz am Schluss als einzige den EWR-Vertrag nicht unterschreiben könnte. Dadurch würden wir in den Beziehungen zur EG wie Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn behandelt.[19] Man sollte deshalb versuchen, den EWR zu retten. Zwei Möglichkeiten stehen zur Diskussion. Einerseits könnte man den EWR nur als Übergangslösung betrachten, als eine nötige Etappe, obwohl dieser Vertrag schlecht ist. Anderseits könnte man die unverzichtbaren Bedingungen für die Schweiz formulieren und bekanntmachen.[20] Dadurch würde der Bundesrat das Geschäft wieder in die Hand nehmen. Wenn die Verhandlungsergebnisse schon schlecht ausfallen, ist es besser, dies auch deutlich und öffentlich zu sagen.

Herr Bundesrat *Ogi* analysiert die innenpolitische Lage, denn das Volk hat schliesslich zu entscheiden. Beim Volk ist aber der Eindruck entstanden, der Bundesrat tue sich schwer mit dem EWR und führe nicht. Die EG spricht mit unterschiedlichen Zungen. Die Verunsicherung ist total. In dieser Situation sollte die Schweiz die EG mit der klaren Frage herausfordern: Was wollt ihr eigentlich? Der Bundesrat braucht einen Entlastungsangriff, denn in der heutigen Stimmung hätte die Volksabstimmung keine Chance, auch wenn ein guter Vertrag noch zustandekäme.

---

17 *In der Bundesverwaltung wurden bereits anfangs 1990 entsprechende Überlegungen angestellt, vgl. die Notiz des Integrationsbüros EDA–EVD vom 22. Januar 1990,* dodis.ch/55197. *Fragen zur Neutralität – insbesondere im Zusammenhang mit der europäischen Integration – wurden u. a. von der Studiengruppe Neutralität diskutiert, vgl.* dodis.ch/58871 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1981. *Für eine Analyse der wirtschaftlichen Konsequenzen der europäischen Integration für die Schweiz, vgl. die Studie von Prof. Heinz Hauser im BR-Prot. Nr. 1215 vom 17. Juni 1991,* dodis.ch/57442.

18 *Für einen Überblick über die Stimmung in den Wirtschaftsverbänden vgl. die Notizen des Präsidenten der Ständigen Wirtschaftsdelegation, Staatssekretär Blankart, an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, über die Sitzungen vom 27. Februar und 21. Juni 1991,* dodis.ch/57872 *bzw.* dodis.ch/57871. *Für einen Überblick über die Stimmung im Parlament vgl. die Interpellationen 91.3131* Die Schweiz und Europa *der Wirtschaftskommission des Nationalrats vom 28. Mai 1991; 91.3132* Europapolitik *der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 30. Mai 1991; 90.891* Stand und Neubeurteilung der EWR-Verhandlungen *der sozialdemokratischen Fraktion vom 26. November 1990; 90.962* Gemeinsame Haltung der Efta-Mitglieder zur europäischen Integration *von Nationalrätin Eva Segmüller vom 13. Dezember 1990 sowie die schriftliche Stellungnahme des Bundesrats zu den Interpellationen vom 19. Juni 1991,* dodis.ch/58257.

19 *Um eine Isolation zu verhindern, haben Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei ihre europäische Integrationspolitik koordiniert, vgl. bspw.* dodis.ch/60257. *Zu den geplanten Erweiterungsschritten der EG vgl. DDS 1991, Dok. 27,* dodis.ch/58039.

20 *Für eine detailliertere Darstellung dieser Verhandlungsstrategie vgl. die zwei Mitberichte des EJPD vom 9. und 15. April 1991 im BR-Prot. Nr. 742 vom 17. April 1991,* dodis.ch/57821, *Beilage 2 und 8.*

Es wäre bestimmt falsch, die Übung jetzt abzubrechen. Dagegen sollte der Rat die «bottom lines» definieren und auch klar bekanntmachen. Der Bürger muss wissen, dass wir führen und nicht bereit sind, uns der EG zu verkaufen. Eine Beitrittsklausel kommt dagegen zu früh. Das wäre ein neues Licht, eine Art von Fata morgana. Es ist nötig, klar und deutlich zu sagen, dass wir nicht bereit sind, um jeden Preis einen Vertrag zu akzeptieren. Auch der Endspurt der Verhandlungen würde dadurch erleichtert. Wenn sich schon kein guter EWR-Vertrag abzeichnet, müssen wir aus der Defensive herauskommen. Dabei soll nicht von «Isolation» gesprochen werden, sondern vielmehr von einem Weg der Öffnung gegenüber der ganzen Welt. Die Beziehungen zur EG erfordern eine Neubesinnung. Wir müssen klarmachen, dass wir nicht bereit sind, wie Polen usw. betrachtet zu werden. Ein grösseres Selbstbewusstsein muss signalisiert werden. Wir sind bereit, mit der EG über alles zu verhandeln, sogar über eine Mitgliedschaft, aber nur wenn die EG selbst auch mitmacht.

Herr Bundesrat *Villiger* würde es als falsch betrachten, nun mit neuen, diskreten Anweisungen zu verhandeln. Heute muss der Rat neue Akzente setzen, denn wir stehen vor einem diplomatischen Fiasko. Die EG hat die Schweiz an die Wand gedrückt und stellt stets neue Forderungen. Wir bewegen uns auf dem Weg eines Kolonialstaates mit Autonomiestatut. Wir geben der EG alles, und die EG bekundet kein Interesse an einem allfälligen Beitritt. In dieser Situation könnte die Schweiz auch nicht die Ambition hegen, bei der künftigen Gestaltung Europas kreativ mitzumachen. Der EWR als Dauerlösung ist nicht akzeptabel, aber wir riskieren, dass er auf unbestimmte Zeit dauern wird. Der Bundesrat will sich nicht für den Alleingang entscheiden. Wir können aber neue Forderungen stellen, auch in denjenigen Bereichen, wo wir Konzessionen bereits zugestanden haben. Dies wäre nicht widersprüchlich, denn der Bundesrat hat im institutionellen Bereich immer klare Grenzen festgelegt. Können sie nicht eingehalten werden, kann man auch bei der Substanz zurückweichen. Eine Befristung löst keine Probleme. Als Regierung haben wir die Aufgabe, künftige Wege aufzuzeigen. Innenpolitisch brauchen wir ein Signal. Von der EG müssen wir eine Gegenleistung fordern. Dies könnte ein festes Versprechen sein, dass sie bereit ist, die Schweiz als Vollmitglied zu akzeptieren. Auch wenn das Versprechen keinen rechtsverbindlichen Charakter hätte, würde es genügen. Ist die EG nicht bereit, diesen Schritt zu machen, dann beweist sie, dass sie die Schweiz nicht will.[21]

Auch wenn wir scheitern sollten, würden wir dadurch ein Zeichen setzen, dass wir Richtung Europa gehen sollen. Der EWR als Dauerlösung ist nicht akzeptabel und als Übergangslösung nur, wenn wir die Gewissheit haben, beitreten zu können. Der Alleingang wäre verkraftbar und ist besser als dieser EWR. Mit der Beitrittsklausel könnte man zudem dem Volk neue Visionen und Offenheit gegenüber Europa versprechen.[22]

Pour le président *Cotti*, le traité EEE doit être vu sous deux aspects: tout d'abord la possibilité qu'il soit accepté par le peuple suisse. Ensuite aussi sous l'angle du

---

21 *Eine Beitrittsklausel im EWR-Vertrag wird vom EMD auch in seinen zwei Mitberichten vom 9. und 16. April 1991 gefordert, vgl. das BR-Prot. Nr. 742 vom 17. April 1991,* dodis.ch/57821, *Beilage 3 und 9.*

22 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

contenu: le Conseil fédéral a la tâche de garantir qu'il soit favorable à notre pays. Or, sur la base des résultats actuels, il est évident que le traité EEE entraîne une satellisation au moins provisoire de notre pays. On peut alors se poser la question de savoir s'il ne convient pas de poursuivre directement vers l'adhésion. Un bon traité EEE peut être considéré comme un pas dans cette direction, mais non un traité qui constitue un pas en arrière comme celui qui se profile actuellement.[23] Dans cette situation, il convient de trouver les moyens de s'en sortir au plus vite, car plus on attendra et on poursuivra la négociation plus la sortie sera difficile et se fera dans des situations psychologiques encore plus délicates. Comment faire pour rendre la thèse du Conseil fédéral, soit pas d'accord à tout prix, plus crédible? Car si le Conseil fédéral l'a dit et répété à plusieurs reprises, on ne le croit pas. Les membres de la CE ne le croient pas, mais l'opinion publique suisse non plus. Le Conseil doit maintenant compléter ces déclarations par des faits, car si l'accord est celui qui se dessine, M. Cotti ne pourra pas l'accepter. Assortir le traité d'une clause d'adhésion? Ou bien cette clause est contraignante du point de vue juridique ou formel (ce que la CE ne peut pas admettre) ou bien alors elle n'aura que valeur de déclaration. Entre faire cavalier seul et adhérer, il y a peut être une troisième voie, par exemple s'approcher plus tard de la CE d'une façon autonome, indépendante de l'AELE. A-t-on exploré jusqu'au bout ce que la Suisse a donné à la CE? Pour signaler notre volonté, il convient de fixer certaines conditions infranchissables. Chaque chef de département devrait définir, dans son secteur d'activité, ces conditions dont la liste sera portée à la connaissance de l'opinion publique suisse et européenne.

Herr Bundeskanzler *Buser* erkundigt sich danach, wie die Chancen, dass noch vor den Sommerferien ein Abkommen zustandekommt, eingeschätzt werden. Diese Frage ist wichtig, denn eine Verzögerung wird die mit dem Parlament festgelegte Planung zur Makulatur machen.

M. Delamuraz prend position sur les différentes questions posées. Demander à la CE quel est son but vis-à-vis de la Suisse? Dans les déclarations officielles et lors des négociations, la CE indique un but général. Mais il y a autant d'opinions que de ministres et de membres de la commission. Il n'est pas juste de définir la négociation comme une suite *[in]*interrompue d'abandons.[24] Pour notre pays, l'EEE présente toute une série d'avantages importants. Même un mauvais traité serait susceptible de nous placer en meilleure position. Il ne faut pas avoir la candeur de penser que l'abandon de l'EEE sans solution de rechange puisse nous mettre à l'abri de la satellisation. Maintenant déjà, une cession de souveraineté s'est produite. Nous avons toujours dit ne pas être prêts à accepter n'importe quel traité mais, à l'intérieur de la CE comme de l'AELE, certains ne nous croient pas. Même si les milieux économiques manifestent une certaine réserve, un EEE ou une adhésion ne constituent un bradage de nos intérêts.

---

23 *Pour un jugement encore plus tranché du Président de la Confédération Cotti sur le traité EEE, cf. sa lettre au Conseiller fédéral Delamuraz du 28 mars 1991, DDS 1991, doc. 9,* dodis.ch/57510. *Celle-ci est également reproduite comme annexe 6 du PVCF N° 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821.

24 *Le Conseiller fédéral Delamuraz fait probablement ici référence à une phrase de la lettre du Président de la Confédération Cotti du 28 mars 1991:* «une suite ininterrompue de déceptions», *DDS 1991, doc. 9,* dodis.ch/57510. *Le texte original contient probablement une erreur et le préfixe [in] a été ajouté par la rédaction à* interrompue.

Que pouvons-nous annoncer? Existe-t-il une troisième voie? Après l'échec de l'EEE, il serait difficile d'envisager autre chose qu'un petit statu quo ou l'adhésion. Modifier le «bottom line»? On pourrait le faire assez rapidement, car le tableau est pratiquement prêt.[25] Ce n'est que lorsque le Conseil fédéral l'aura discuté qu'il sera possible de décider de sa publication éventuelle. Le fait même d'avoir négocié l'EEE apporte des avantages. Quant au calendrier, il faut continuer de penser qu'un accord sera établi avant fin juin.

Le Conseil décide ainsi de se pencher sur la suite à donner, lors de sa prochaine séance, sur la base d'un nouveau document de travail qui définira les «bottom lines» absolues pour la Suisse. Il décidera après discussion de l'information du public sur la position adoptée.

[…][26]

25 *Il s'agit probablement du tableau* EWR: Verhandlungsrichtlinien des Bundesrates *joint au PVCF N° 884 du 8 mai 1991,* dodis.ch/57769*, annexe 2.*

26 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/57331.

14

dodis.ch/57263

Gespräche mit dem IKRK-Präsidenten in Bern[1]

BERICHT ÜBER DEN BESUCH VON IKRK-PRÄSIDENT CORNELIO SOMMARUGA AM 25. FEBRUAR 1991

Vertraulich Bern, 23. April 1991

1. Vorbemerkung

Besuche des IKRK-Präsidenten beim Bundesrat und beim Departement sollten nach übereinstimmender Auffassung von IKRK und EDA alle ein bis zwei Jahre erfolgen, damit die täglichen operationellen Kontakte abgestützt und intensiviert werden können. Herr Sommaruga war letztmals im Sommer 1988 als IKRK-Präsident in Bern (Jubiläum der Genfer Abkommen und Botschafterkonferenz).[2] Sein

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#2042* (o.253.3). *Diese Notiz wurde von David Vogelsanger von der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen der Direktion für internationale Organisationen des EDA verfasst und unterzeichnet. Kopien gingen an diverse Amtsstellen und Personen des EDA, des EJPD und des EMD sowie diverse schweizerische Vertretungen im Ausland. Für die Verteilerliste sowie die vollständige Liste der Gesprächsteilnehmenden des EDA und des IKRK vgl. das Faksimile* dodis.ch/57263.

2 *IKRK-Präsident Sommaruga weilte zuletzt am 22. August 1989 anlässlich des Festakts zum 125. Jubiläum der Genfer Konvention in Bern. Vgl. dazu das Rundschreiben von Botschafter Jean-Pierre Keusch, Chef der Direktion für internationale Organisationen, an die schweizerischen Botschaften im Ausland vom 1. September 1989,* dodis.ch/60223 *sowie das Dossier* CH-BAR#E2023A#1999/138#1682* (o.253.0(2)). *Am selben Tag hielt Sommaruga auch eine*

gegenwärtiger Besuch war seit einem Jahr geplant, konnte jedoch aus Termingründen erst jetzt stattfinden. Er fiel nun mit dem Ausbruch des Landkriegs im Golf zusammen und stand natürlich ganz im Zeichen dieser Aktualität, fand aber wohl deshalb auch ein sehr grosses Echo in der Öffentlichkeit.

2. Ablauf

Herr Sommaruga wurde von Vizepräsident Caratsch, Generaldirektor Deluz, Operationsdirektor de Courten, Rechtsdirektor Sandoz, dem Chef des Departements für operationelle Unterstützung (u. a. Finanzierung) Convers, dem Sekretär von Komitee und Direktion Hefti sowie von seinem persönlichen Mitarbeiter Bischoff begleitet. Er wurde von Bundesrat Felber, Bundespräsident Cotti und Bundesrat Villiger empfangen und traf sich zu einer Arbeitssitzung mit einer Delegation des EDA unter der Leitung von Botschafter Keusch. Weitere Elemente des Besuchs waren ein vom Departementsvorsteher gegebenes Mittagessen im Wattenwyl-Haus, eine Pressekonferenz, die auf ein sehr gutes Echo stiess, sowie – ausserhalb des offiziellen Programms – ein Vortrag vor der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik[3] und ein vom Berner Burgerrat gegebenes Nachtessen im Casino.

3. Besuch beim Departementsvorsteher

Delegation IKRK: Sommaruga, Caratsch, de Courten, Sandoz

Delegation EDA: Felber, Keusch, Cameroni, Combernous, Vogelsanger

Präsident *Sommaruga* (S) dankt dem Bundesrat für die substantielle und konstante Unterstützung des IKRK in politisch-moralischer, diplomatischer und materieller Hinsicht, die immer die Unabhängigkeit des Komitees respektiere. Obwohl unser heutiger Besuch natürlich im Zeichen des eben ausgebrochenen Kriegs steht, dürfen wir nicht vergessen, was nicht im Brennpunkt der Aktualität steht.

Golfkrieg[4]

Unsere Institution steht gegenwärtig im Nahen Osten im Rampenlicht. Wir rufen den Konfliktparteien unablässig die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts in Erinnerung. Operationell ist für uns im Moment die Etablierung einer Präsenz in Kuwait selber prioritär. Es geht um den Schutz der Zivilbevölkerung, der Internierten und der Kriegsgefangenen sowie um Hilfeleistung, vor allem im medizinischen und hygienischen Bereich.

Was die Kriegsgefangenen betrifft, kann das IKRK auf alliierter Seite sein Mandat «relativ gut» ausüben, während trotz aller Versuche unsererseits im Irak nichts läuft. Der Druck auf das IKRK steigt. Vor einer Woche habe ich in Amman mit Arafat darüber gesprochen.

In bezug auf die Hilfsaktion koordiniert das IKRK seit dem 16. Januar die Operationen der gesamten Rotkreuzbewegung, auch zugunsten der Flüchtlinge in den umliegenden Ländern.

Ansprache an der jährlichen Botschafterkonferenz des EDA, vgl. dazu den Bericht zur Botschafterkonferenz 1989, dodis.ch/54420.

3 *Vgl.* dodis.ch/57262.

4 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

Was unsere Grundhaltung betrifft, halten wir unsere Linie der Neutralität und der Reserve aufrecht. Den klaren Völkerrechtsverletzungen seitens des Irak stehen auch solche der Alliierten gegenüber, vor allem aufgrund der Publizität mit Kriegsgefangenen.

Afghanistan[5]

Es handelt sich um die bis zum Golfkrieg grösste Aktion des IKRK in der Gegenwart.[6] Wie Sie wissen, sind vier unserer Mitarbeiter seit dem 12. Januar in den Händen einer bewaffneten Gruppe.[7] Der Kontext ist vom Libanon vollkommen verschieden.[8] Wir sind sehr glücklich über die vom Vorsteher des EDA am Radio eingenommene Haltung. Das Departement wird über die weitere Entwicklung dieser Angelegenheit jeweils sofort orientiert werden. Unsere Kontakte auf verschiedenen Ebenen werden intensiv weiterverfolgt.

Bundesrat *Felber* unterstreicht die ausgezeichneten, engen Beziehungen zwischen EDA und IKRK. Unsere nach wie vor neutrale Haltung im gegenwärtigen Krieg erklärt sich unter anderem mit der Rücksichtnahme auf das IKRK, für das wir mit einer anderen Haltung keine Schwierigkeiten schaffen wollten.[9] Wir sind Depositar der Genfer Abkommen, und ihr Respekt geniesst für uns die höchste Priorität. Man macht uns von allen Seiten Vorschläge für eine Aktion der Schweiz, aber wir wollen die kriegführenden Staaten nicht von ihren Verpflichtungen entlasten. Was die humanitären Aktionen betrifft, so steht für uns diejenige des IKRK im Vordergrund. Wir sind bereit, ein allfälliges Defizit der IKRK-Aktion im Golf bis zur Höhe von 10 Millionen Franken zu garantieren. Was die allfällige Aufnahme von verwundeten Kriegsgefangenen in unserem Land betrifft, so werden wir nur auf Ihr ausdrückliches Ersuchen handeln.

S[ommaruga] ist nicht enthusiastisch, was die Idee einer blossen Defizitgarantie betrifft. Wir würden einen festen Beitrag vorziehen, der andere Staaten stimulieren kann.

BRF [Bundesrat Felber] verspricht, diesen Punkt noch einmal zu überprüfen. (Anmerkung des Schreibenden: Der Betrag von 10 Millionen wurde vom Bundesrat schliesslich je zur Hälfte als sofortige Zahlung und als Defizitgarantie bewilligt.)[10]

Direktor *de Courten* beschreibt auf eine Frage von BRF *[Bundesrat Felber]* hin das politische Umfeld der IKRK-Aktion in Afghanistan. Heute hat keine der Op-

5 *Zum schweizerischen Engagement in Afghanistan vgl. DDS 1991, Dok. 29,* dodis.ch/57737 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1985.

6 *Zum Hilfsprogramm des IKRK in Afghanistan vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2092.

7 *Eine der in Afghanistan festgehaltenen schweizerischen IKRK-Geiseln wurde am 6. März 1991 freigelassen, die restlichen drei in der Nacht vom 27. auf den 28. März 1991. Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2062.

8 *Zur Entführung der zwei schweizerischen IKRK-Mitarbeiter Emanuel Christen und Elio Erriquez am 6. Oktober 1989 und deren Freilassung im August 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 38,* dodis.ch/56177 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1777.

9 *Im Gespräch mit der Studiengruppe Neutralität des EDA vom 9. Juli 1991 hob Sommaruga hervor,* «dass das IKRK weniger mit allfälligen Veränderungen in der Neutralitätspolitik der Schweiz als vielmehr mit der derzeit aktiveren, engagierteren Aussenpolitik der Schweiz mitunter in eine schwierige Lage komme. So sei etwa dem IKRK nach der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Irak durch die Schweiz vorgeworfen worden, die Schweiz und damit das IKRK seien nicht mehr neutral und unabhängig.» *Vgl.* dodis.ch/58938.

10 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 413 vom 4. März 1991,* dodis.ch/57629.

positionsgruppen mehr eine grundsätzlich negative Haltung dazu. Auf der Ebene der lokalen Kommandanten gibt es aber sehr viel Individualismus. Wir haben auch in der Vergangenheit schon ähnliche Probleme gehabt, die alle gelöst werden konnten. Die letzte Aktion war kaum gegen das IKRK gerichtet, sondern geht auf interne Probleme dieser Gruppen zurück. Wir kennen den für die Angelegenheit verantwortlichen Kommandanten recht gut. Nach allen unseren Informationen geht es den vier Delegierten gut.

BRF [Bundesrat Felber] und *S[ommaruga]* sind sich einig, dass man bei der gewählten Linie bleiben soll. Das Departement wird über alles informiert, wird aber nur auf ausdrückliches Ersuchen des IKRK aktiv werden.

4. Arbeitssitzung der beiden Delegationen

Delegationen IKRK und EDA: gemäss beiliegender Liste.[11]

Botschafter *Keusch* unterstreicht die enge und freundschaftliche Zusammenarbeit der beiden Institutionen.

Präsident *Sommaruga* spricht vom Verhältnis zur Eidgenossenschaft, das für das IKRK vital sei. Die Unterstützung durch Bundesrat, Parlament und Verwaltung sei nicht nur materieller und diplomatischer, sondern – wie im Fall Libanon – auch moralischer Natur. Es ist wichtig, dass wir von Zeit zu Zeit die Gelegenheit haben, uns zu sehen, «pour accorder les violons».

In einem *Tour d'horizon* geht Operationsdirektor *de Courten* auf einige besonders besorgniserregende Konfliktsituationen ein:

Kambodscha

Die Positionen der Konfliktparteien verhärten sich. Die Roten Khmer intensivieren ihre militärischen Operationen. Sie haben sich keineswegs gewandelt, und man müsste im Fall ihrer Rückkehr an die Macht mit dem Schlimmsten rechnen. Die Situation der Flüchtlinge auf der Grenze gibt nach wie vor zu Sorge Anlass. Die Thais möchten sie ins Innere Kambodschas, also in die Konfliktzone, zurückdrängen. Das IKRK ist in dieser Zone jetzt präsent und verfügt über eine prinzipielle Vereinbarung mit der Regierung, um deren Gefangene besuchen zu können.

Sri Lanka

Die Situation und die Sicherheitsbedingungen sind nach wie vor delikat, aber wir können arbeiten (Gefangenenbesuche auf Regierungsseite, Hilfsaktion in der LTTE-Zone).

Afghanistan

Die militärischen Operationen, auch unter Rebellengruppen, weisen eine zunehmende Tendenz auf. Es gibt immer mehr Opfer, und unsere Aktion entwickelt sich nur langsam. Auf beiden Seiten ist das IKRK zugunsten der Verwundeten aktiv. Auf der Regierungsseite können wir verurteilte Gefangene besuchen, aber noch nicht die im Verhör stehenden, während die Situation der Gefangenen in den Händen der Opposition sehr schwierig ist. De Courten geht weiter auf die Lage der seit dem 12. Januar von einer Rebellengruppe festgehaltenen vier Delegierten ein.[12]

11 *Vgl. dazu das Faksimile* dodis.ch/57263.

12 *Vgl. Anm. 7.*

Somalia/Liberia

In diesen beiden Ländern ist die Lage völlig chaotisch geworden, und wir können kaum mehr arbeiten. In Liberia scheint es etwas zu bessern, in Somalia wird gegenwärtig alles immer schlimmer.

Angola/Moçambique

Es handelt sich nach wie vor um zwei der grössten IKRK-Aktionen.

Golfkrieg

(Siehe Gespräch mit dem Departementsvorsteher.)

S*[ommaruga]* zeigt sicht besorgt über einen gegenwärtig zu beobachtenden «Aktivismus der Regierungen, um Flüchtlinge mit kleinen Geschenken in Konfliktgebiete zurückzuschicken». Die sogenannten «rapatriements volontaires» erscheinen uns als eine zweifelhafte Sache. Wir werden dort für die Flüchtlinge eintreten, wo das Hochkommissariat nicht arbeiten kann.

K*[eusch]* nimmt noch einmal auf den Golfkrieg Bezug, um auf *Finanzfragen* überzugehen.

Botschafter *Staehelin* dankt S*[ommaruga]* dafür, dass er trotz des Golfkonflikts andere Konfliktherde nicht übergeht. Ein wesentliches Element der schweizerischen materiellen Unterstützung des IKRK ist ihre Elastizität. Parlament und Öffentlichkeit haben den Subsidiaritätscharakter der schweizerischen Beiträge verstanden. Unsere Unterstützung für die Golfaktion wird nicht zulasten anderer IKRK-Operationen gehen. Wir teilen die Besorgnis von S*[ommaruga]* angesichts der «rapatriements volontaires» und begrüssen den Einsatz des IKRK zugunsten der Flüchtlinge da, wo das UNHCR keinen Zugang hat.

S*[ommaruga]* dankt für die «beeindruckende schweizerische Unterstützung» – 72 Millionen im letzten Jahr. Wir sind aber nicht glücklich mit dem «earmarking» der schweizerischen Beiträge an die Operationen des IKRK. Gerade wegen des «earmarking» seitens der Geberländer haben wir defizitäre Aktionen (Israel und besetzte Gebiete, Afghanistan). Der Golfkrieg ist das klassische Beispiel einer unvoraussehbaren und deshalb auch nicht budgetierten Grossoperation. Wir haben sehr viele Naturalienbeiträge seitens der nationalen Rotkreuzgesellschaften, aber Schwierigkeiten mit den Barbeiträgen. Ein substantieller Barbetrag der Schweiz, der auch andere Geber animiert, ist entscheidend. Eine blosse Defizitgarantie ist nicht genügend.

S*[taehelin]* versteht die Haltung des IKRK zum «earmarking». Aber wir sind unter Druck von Parlament und Öffentlichkeit, bestimmte Aktionen zu unterstützen. Tatsächlich handelt es sich um eine Fiktion von «earmarking», da wir ja das IKRK vorher konsultieren und dessen Wünsche berücksichtigen. Es war schwierig, die zusätzlichen, ausserordentlichen Beiträge der letzten beiden Jahre zugunsten des IKRK zu finanzieren. Wir sind nicht sicher, ob wir das auch dieses Jahr wieder erreichen.

S*[ommaruga]* erwartet von der Eidgenossenschaft für 1991 50 Millionen Franken als ordentlichen Beitrag,[13] 23–24 Millionen zugunsten von Aktionen ohne

13 *Vgl. dazu die* Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz *vom 18. Januar 1989,* dodis.ch/55478.

Golf, für diese letztere Aktion fünf Millionen als Barbeitrag und weitere fünf Millionen als Defizitgarantie.

S*[ommaruga]* stellt die geplante *neue Struktur des IKRK* vor. Der Exekutivrat wird mit der dreiköpfigen Direktion fusioniert. Die Direktoren werden die Möglichkeit erhalten, Mitglieder des Komitees zu werden. Dieses wird sich neu eine Geschäftsprüfungskommission geben, die unter anderem auch mit dem Mittel der externen Evaluationen arbeiten wird.

K[eusch] kommt auf die *26. Internationale Rotkreuzkonferenz* in Budapest zu sprechen, deren Durchführung nun zwar beschlossen ist, die aber von verschiedenen Unsicherheiten belastet wird, vor allen anderen dem Palästinaproblem. Wir sind diesbezüglich nicht gerade optimistisch.

Direktor *Sandoz* bezweifelt, dass in einem Jahr oder zwei weniger politische Fragen die Konferenz überschatten würden. Gleichwohl wäre es noch möglich, die Konferenz zu annullieren, falls die Probleme nicht gemeistert werden können.[14] Vielleicht ist der Zeitpunkt gerade nach dem Golfkrieg aber auch besonders günstig.

Wir müssen alles tun, damit bezüglich Palästinas die UNO-Lösung zum Tragen kommt: Beobachterstatus für «Palästina». Die Schweiz mit ihrer Erfahrung als Depositarstaat[15] und als Gastgeber der letzten Konferenz[16] kann uns und dem Gaststaat wertvolle Dienste leisten. Bezüglich Südafrika stellt sich das Problem diesmal so dar, dass die nationale Rotkreuzgesellschaft rassisch weniger integriert ist als die sich reformierende Regierung.

Das Schweizerische Rote Kreuz betreibt in gewissen Ländern mit Bundesmitteln Entwicklungspolitik, ohne die nationale Gesellschaft einzubeziehen. Dies scheint uns nicht richtig.

S[taehelin] will diesem Punkt vermehrt Beachtung schenken.

Minister Godet orientiert über die für Juni in Bern vorgesehene Wahlsitzung der berechtigten Staaten für die *Internationale Tatsachenermittlungskommission* gemäss Artikel 90 von Zusatzprotokoll I.[17] Auf eine Frage von *S[ommaruga]* hin präzisiert er, dass die BRD als Beobachter zu der Sitzung eingeladen werde, da ihr Beitritt zu den Protokollen erst im August rechtskräftig wird. Ausserdem orientiert Godet über die schweizerische Haltung und Absichten in anderen Bereichen des humanitären Völkerrechts (ballistische Tests in Thun,[18] antipersönliche Laserwaffen,[19] bewaffnete Konflikte zur See). Die Schweiz hat grosse Vorbehalte

---

14 *Die vom 29. November bis zum 6. Dezember 1991 vorgesehene 26. internationale Rotkreuzkonferenz in Budapest wurde aufgrund der ungelösten Frage der Zulassung einer palästinensischen Delegation 60 Stunden vor Beginn der Eröffnungsfeier auf unbestimmte Zeit verschoben. Sie wurde schliesslich vom 3.–7. Dezember 1995 in Genf durchgeführt. Vgl. dazu* dodis.ch/60242 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2095.

15 *Zur Frage des Beitritts der PLO zu den Genfer Konventionen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1723.

16 *Das EDA unterstützte das IKRK dabei, bereits im Vorfeld der 25. internationalen Rotkreuzkonferez vom 23. bis 31. Oktober 1986 in Genf eine Lösung für die umstrittene Frage der Teilnahme einer südafrikanischen Regierungsdelegation zu finden. Sie wurde schliesslich von der Konferenz ausgeschlossen. Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2105.

17 *Die genannte Sitzung fand am 25. Juni 1991 in Bern statt, vgl. dazu* dodis.ch/60067.

18 *Vgl. dazu* dodis.ch/60403.

19 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2098.

gegenüber der Absicht des UNO-Generalsekretärs,[20] eine *Konferenz der Vertragsparteien des Vierten Genfer Abkommens über die Situation in den von Israel besetzten Gebieten* einzuberufen. Als Depositar fühlt sich der Bundesrat jedenfalls zu nichts verpflichtet.[21]

20 *Javier Pérez de Cuéllar.*

21 *Vgl. dazu* dodis.ch/54798.

15

dodis.ch/58300

Der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jacobi, an den schweizerischen Botschafter in Washington, Brunner[1]

DIE ISRAEL/PALÄSTINA-FRAGE[2]

Dringlich/Vertraulich Bern, 30. April 1991

Im Hinblick auf Euer morgiges Zusammentreffen mit dem Generalsekretär der UNO[3] beeile ich mich, Euch nachfolgend meinen Bericht über meine in Kairo geführten Gespräche zuzustellen.

Der erste Teil ist eine Wiedergabe der Diskussion im ägyptischen Aussenministerium und der zweite, von Botschafter Thurnheer verfasste Abschnitt fasst mein Gespräch mit dem mir bestens bekannten US Botschafter in Kairo[4] zusammen. Ich bitte Euch, den letzten Teil streng vertraulich und ohne Quellenangabe zu verwenden.

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6031* (B.75.21). *Das Fernschreiben Nr. 5549 wurde von Staatssekretär Klaus Jacobi verfasst und am 30. April 1991 um 17:06 Uhr versendet. Es richtete sich an den schweizerischen Botschafter in Washington, Edouard Brunner, weitere Kopien gingen an die schweizerischen Botschaften in Amman, Damaskus, Kairo, Riad und Tunis sowie die Missionen der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York und bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Die hier edierte Versandkopie entstammt einem Dossier des Bestands der Politischen Direktion des EDA. Staatssekretär Jacobi reiste am 27. April 1991 nach Kairo und traf am 30. April nach Mittag wieder in Bern ein. Vgl. dazu die Agenda 1991 von Staatssekretär Jacobi im Dossier* CH-BAR#E2860-01#2006/99#17* (11).

2 *Zur schweizerischen Haltung zum Nahostkonflikt vgl. DDS 1990, Dok. 47,* dodis.ch/55025.

3 *Der schweizerische Botschafter in Washington, Edouard Brunner, wurde von UNO-Generalsekretär, Javier Pérez de Cuéllar, am 21. März 1991 zum Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für den Nahen Osten ernannt. Die Aufgaben Brunners fussten im Wesentlichen auf Paragraph 3 der Resolution Nr. 242 des UN-Sicherheitsrats vom 22. November 1967,* UN doc. S/RES/242(1967)*:* «To establish and maintain contacts with the states concerned in order to promote agreement and assist efforts to achieve a peaceful and accepted settlement in accordance with the provisions and principles in this resolution.». *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2019.

4 *Frank George Wisner.*

Meine Eindrücke sind nicht sehr positiv. Die Hauptschwierigkeit liegt zweifelsohne in der sehr starren Haltung der israelischen Regierung, die mit allen Mitteln und auf allen Wegen einen Kampf auf Zeitgewinn führt. Die Siedlungspolitik wird von den Israeli mit Konstanz und einer Arroganz betrieben, so dass die selbst für die doch eher vernünftigen Ägypter die bisherige Reaktion der USA, und insbesondere von Baker, als lahm und lau taxiert wird. Das Problem der Zusammenstellung der palästinensischen Delegation wird sehr illustrativ wie folgt umschrieben: Für den Fussballmatch zwischen Israeli und Palästinensern wünscht Israel nicht nur seine eigene Mannschaft, sondern auch diejenige seiner Gegner aufzustellen. Die ägyptische Regierung erwartet nunmehr vom Tandem Bush und Baker eine bestimmtere und härtere Haltung gegenüber den Israeli, wobei dies jedoch nicht so sehr von aussen her zu erfolgen hätte, sondern vielmehr durch eine interne Überprüfung der israelischen Verhandlungssituation. Die Verwirklichung des Siedlungsstops in den besetzten Gebieten, verbunden mit einer Weiterführung der Immigration nach Israel, könnte möglicherweise eine derartige Verschlechterung der Wirtschafts- und Wohnungslage zur Folge haben, dass angesichts der allgemeinen Unzufriedenheit ein Umschwung zugunsten einer neuen Regierungsequipe möglich werden könnte.

I.

Situation au Proche-Orient

Suite à mon récent séjour au Caire (27.4.91–29.4.91), je vous fais part ci-après du résultat de mes entretiens sur le Proche-Orient avec le MAE Esmat Abdel-Meguid, le Ministre d'État aux AE M. Boutros Boutros Ghali et le Ministre assistant aux AE M. Fawzi El-Ebrachi.[5]

Remarques générales

Pour mes interlocuteurs, toute la problématique proche-orientale est dominée par la question palestinienne, et la crise du Kuwait a crée un dynamique dont il est urgent de tirer parti. Une absence de résultats dans un délai de 6 mois au maximum serait non seulement fatale à l'Égypte et à sa position dans le monde arabe, mais encore de nature à raviver toutes les formes possibles d'extrémismes, tant laïcs que religieux, et cela avec toutes les conséquences que cela implique au niveau international. La proximité des élections américaines fait craindre en particulier un repli des États-Unis avant l'obtention d'un quelconque progrès.

Position égyptienne

J'ai pu constater lors de mes entretiens que l'actuelle vision égyptienne de la situation régionale est proche de celle des États-Unis, dont la volonté de trouver une solution au conflit israélo-arabe incarnée par l'intense activité de J. Baker est jugée «sérieuse». C'est ainsi que le Caire considère le discours tenu par le président Bush le 7 mars dernier comme «très favorable». Au MAE, on se plait à rappeler que celui-ci s'est prononcé en faveur d'un échange «Paix contre Territoires»

5 *Cf. le télex hebdomadaire 19/91 du 6 mai 1991,* dodis.ch/59623.

impliqué d'ailleurs par les résolutions 242[6] et 338[7]. Et c'est précisément ce que préconise le Caire, qui souligne opportunément qu'il n'y aurait jamais eu de paix avec Israël sans un retour à l'Égypte du Sinaï.

Si mes interlocuteurs ne transigent pas sur la question des Territoires, ils se montrent en revanche compréhensifs sur la nécessité d'offrir au Gouvernement de Jérusalem des garanties de sécurité (zones démilitarisées, présence de troupes ou d'observateurs des Nations Unies p.e.). En ce sens, le MAE égyptien ne conteste pas l'importance de la mise en place rapide de mesures de confiance réciproques, tout en se demandant de quelle manière cela est compatible avec la poursuite de l'occupation militaire de la Cisjordanie et de Gaza par les forces armées israéliennes.

Future conférence sur le Proche-Orient

Qu'elle soit internationale ou régionale, ce qui importe avant tout c'est qu'elle ait lieu, et qu'elle ne prenne pas uniquement la forme d'une session inaugurale peu propice à la poursuite d'entretiens dont le Caire accepte qu'ils se déroulent de manière bilatérale (négociations israélo-arabes et israélo-palestiniennes parallèles).

Pour l'Égypte, il est clair qu'un patronage de la conférence par les 5 membres permanents du Conseil de sécurité reste préférable à toute autre solution, même si cela n'est pas considéré comme indispensable. En cas de conférence régionale, les Nations Unies pourraient être représentées par leur Secrétaire général ou par vous-même, mais elles ne sauraient en aucun cas se contenter d'un simple rôle d'observateur.

L'approche égyptienne de la participation européenne à la future conférence est identique.

En ce qui concerne le lieu de la – ou des – futures négociations, il semble que Genève pourrait être retenue, les Arabes risquant de refuser Washington, les Israéliens le Caire. Quant aux Égyptiens, ils ne voient pas d'objection à l'organisation d'une rencontre en Suisse, et j'ai réitéré notre disponibilité à ce sujet.[8]

Attitude vis-à-vis d'Israël

Pour la diplomatie égyptienne, l'exercice de pressions extérieures sur Jérusalem est contre-productif. Il faut qu'une ligne modérée émane de l'intérieur même d'Israël. Et en ce sens, l'Égypte poursuivra ses efforts en vue de convaincre l'opinion publique de son voisin que l'évolution globale du monde arabe vis-à-vis de l'État hébreu n'est pas un vain mot. Reste que, tant que le Likud se maintient au pouvoir avec l'appui des petites formations nationalistes ou d'extrême droite, tout progrès demeure improbable. Si, pour le Caire, Jérusalem serait pratiquement disposée à se séparer de Gaza (idée déjà lancée à l'époque du Président Sadate), I. Shamir ne peut accepter de discuter la rétrocession de la Cisjordanie, car il est prisonnier de ses partenaires de la coalition. De même, la politique d'implantation et d'installation des immigrés soviétiques dans les territoires, violemment dénon-

6 *Pour la résolution N° 242 du Conseil de sécurité de l'ONU du 22 novembre 1967, cf.* UN doc. S/RES/242(1967).

7 *Pour la résolution N° 338 du Conseil de sécurité de l'ONU du 22 octobre 1973, cf.* UN doc. S/RES/338.

8 *La Suisse n'est finalement pas retenue comme hôte pour la conférence, qui a lieu à Madrid du 30 octobre au 1er novembre 1991, cf. la compilation* dodis.ch/C2036.

cé par mes hôtes, ne devrait à leur avis cesser que si les États-Unis s'y attachent. Et j'ai pu me convaincre du pessimisme relatif de mes interlocuteurs quant à une évolution de la situation intérieure israélienne. Le MAE lui-même, qui a rencontré M. Arens lors de ses entretiens avec E. Shevardnaze, considère le Ministre de la défense israélien, tout autant que MM. Sharon et Netanyahu, comme des obstinés opposés à tout règlement. En revanche, on fait état au Caire d'une évolution raisonnable de la position de certaines personnalités de la Diaspora juive aux États-Unis.

La capitale égyptienne continue de considérer que Jérusalem cherche avant tout à gagner du temps et à s'opposer à toute négociation, même sur la base des accords de Camp David. Israël jouerait en particulier sur ses structures démocratiques pour susciter des affrontements politiques internes factices (Peres/Shamir, Sharon/Shamir, Levy/Shamir) en vue de torpiller les efforts actuellement déployés par le Secrétaire d'État Baker.

Attitude vis-à-vis de l'OLP

Le Caire reconnait l'OLP comme l'unique représentant légitime du peuple palestinien. Et ce malgré le camp choisi par Yasser Arafat lors du conflit du Kuwait. Un changement de personnel à la tête de l'Organisation serait favorablement reçu par les milieux politiques égyptiens. On rappellera que le courant n'a jamais bien passé entre le président Mubarak et le dirigeant de la Centrale palestinienne. En ce qui concerne la présence des Palestiniens à une future table des négociations, le Caire soutient la solution d'une délégation mixte jordano-palestinienne.

Attitude vis-à-vis de la Suisse

Étant donné le choix par le Secrétaire général des Nations Unies d'un diplomate suisse comme représentant spécial au Proche-Orient,[9] notre neutralité, la disponibilité de Genève et l'engagement salué de la Croix-Rouge au Proche-Orient, notre pays revêt une importance certaine – si ce n'est décisive – aux yeux des Égyptiens dans la perspective d'un règlement des conflits du Proche-Orient.

Néanmoins, tout en comprenant notre souci d'éviter toute politisation nuisible, mes interlocuteurs m'ont exprimé leur désir de voir la Suisse reconsidérer son attitude à l'égard de la demande palestinienne d'accession aux Conventions de Genève.[10] De même, on nous demande un engagement diplomatique accru pour inciter les autorités israéliennes à modérer leur conduite dans les Territoires occupés, cela pouvant se faire d'une manière autonome ou dans le cadre d'une démarche de l'Europe (on me rappelle fort à propos qu'elle abrite également la Cour Internationale de Justice…) dont le Caire s'attend toujours à ce qu'elle joue un rôle essentiel au Proche-Orient.[11]

9 *Cf. la note 3.*

10 *Sur la question de l'adhésion de l'OLP aux Conventions de Genève, cf. la compilation* dodis.ch/C1723.

11 *Sur l'attitude suisse en matière de violation des Conventions de Genève dans les territoires occupés par Israël, cf. la compilation* dodis.ch/C1881.

II.

Gespräch SS Jacobi mit US Botschafter Frank Wisner (W), 29.4.91

– W*[isner]* steht nach einem längeren Ägypten Aufenthalt, der ihn zu einem ausgezeichneten Kenner des Landes macht, kurz vor seiner Versetzung. Er beurteilt die hiesige Entwicklung in den letzten Jahren allgemein als positiv: Ägypten hat die Intensivstation zwar verlassen, noch nicht aber den Spital. Der Einfluss der Fundamentalisten ist im Moment eher rückläufig. Immerhin werden die nächsten drei Jahre infolge des vom IMF vorgeschriebenen Reformprogramms zu einem negativen Wachstum führen, was die sozialen Härten verstärken und für Extremisten einen günstigen Nährboden bilden wird.

– SS *Baker* sieht seine Aufgabe darin, überhaupt zu Verhandlungen zu gelangen, d. h. Prozedurfragen zu klären, den substantiellen Problemen aber nicht vorzugreifen. Einig ist man sich darüber, Gespräche zwischen den Israeli und Arabern einerseits, zwischen den Israeli und Palästinensern anderseits zu führen. Für Baker stellen sich zwei Hauptfragen: Die Modalitäten und die Vertretung der Palästinenser.

. *Modalitäten*: Die Friedenskonferenz soll sich nach Eröffnung in Arbeitsgruppen auflösen und bei Bedarf wieder im Plenum zusammentreten, ohne aber Entscheide aufzwingen zu können. Die USA sind für eine europäische (EG) Beteiligung, die Israeli wahrscheinlich aber erst nach Einhandlung entsprechender Kompensationen. Noch mehr sträubt sich Jerusalem gegen eine Beteiligung der UN, selbst als Beobachter. Auch Washington würde die Rolle der UN keineswegs als Rekursinstanz sehen. – Die UdSSR wird von den USA als «Co-Sponsor» akzeptiert.

. *Palästinenser*: Gemeinsames Verhandlungsziel für die USA und Israel ist eine Art Selfgovernment. Hingegen lehnen die Israeli Vertreter der PLO – oder auch nur Leute, die sich auf die Organisation beziehen – ab, sowie Personen aus der Diaspora und Ostjerusalem. Am ehesten akzeptieren sie eine gemischte Delegation Jordanien–Palästinenser, was aber Schwierigkeiten mit Amman bringen kann (Aufgabe der jordanischen administrativen Hoheit über die besetzten Gebiete vor ein paar Jahren).

W*[isner]* insistiert, dass der ganze Prozess zeitaufwendig ist, dass die Mission Baker entgegen gewisser ägyptischer Meinungen jedoch nicht als Misserfolg taxiert werden kann. Das Momentum nach der Befreiung Kuwaits sollte genutzt werden.

– Die USA und die Araber gehen vom Grundsatz *«Land für Frieden»* aus. Israel glaubt, mit der Rückgabe des Sinai dieser Bestimmung bereits Genüge getan zu haben. Besonders hinderlich – auch nach Auffassung der USA – ist die fortwährende Siedlungspolitik in den besetzten Gebieten. Der Koalitionsvertrag zwischen Likud und den Rechtsparteien soll zudem keine Rückgabe von Territorien vorsehen.

Ob eine Haltungsänderung im Innern Israels ihren Anfang nehmen wird, – unter der Annahme, dass Druck von aussen kontraproduktiv ist – ist gemäss W*[isner]* zumindest fraglich: Die massive Einwanderung sowjetischer Juden mag zwar die sozialen Spannungen (Wohnungsmangel, Arbeitslosigkeit) verschärfen und damit dem Likud schaden, durch die Aufmunterung an eingesessene Juden, die besetzten Gebiete zu besiedeln, jedoch den Rechtsparteien Auftrieb geben.

Das Statut Jerusalems wird – darin decken sich die Auffassungen der USA und der Palästinenser – erst am Schluss auf der Agenda figurieren.

– Ein Fragezeichen bildet weiterhin die Haltung *Syriens*. Wird es sich überhaupt mit Israel an einen Tisch setzen? Wenn ja, welche Vorteile wird es für die gezeigte Kompromissbereitschaft von Seiten der UdSSR, den USA, der EG, etc. fordern?

Die Entwaffnung der *libanesischen* Milizen macht nur langsame Fortschritte und dürfte kaum zu Ende geführt werden, jedenfalls solange nicht, als die Israeli den Süden des Landes kontrollieren.

Nach W*[isner]* verfügt Ägypten über keine Strategie gegenüber dem *Iran*. Die politischen Kontakte sind praktisch inexistent.[12] Und doch sollte Kairo die Rolle Teherans nicht unterschätzen und mittelfristig einen Modus Vivendi mit allen Golfstaaten finden.

12 *Die Schweiz vertrat seit dem 8. Mai 1979 die diplomatischen Interessen Irans in Ägypten. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 786 vom 8. Mai 1979,* dodis.ch/50889 *sowie* dodis.ch/60029.

16

dodis.ch/57028

Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Felber, mit dem deutschen Aussenminister Genscher in Bern[1]

OFFIZIELLER ARBEITSBESUCH DES BUNDESMINISTERS DES AUSWÄRTIGEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 29. APRIL 1991

Bern, 6. Mai 1991

Auf Einladung von Bundesrat René Felber (BRF) stattete Aussenminister Genscher (G) der Schweiz einen offiziellen Arbeitsbesuch ab.[2] Im Zentrum der von BRF geleiteten Gespräche stand das Thema EG/EWR. Daneben kamen die Ent-

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1746* (B.15.21(22)). *Diese Informationsnotiz wurde höchstwahrscheinlich von Emanuel Jenni verfasst, der in der Politischen Abteilung I des EDA u. a. für die BRD zuständig war. Sie wurde gemäss Übermittlungsnotiz am 14. Mai 1991 vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet und gemäss Empfangskopie des EFD am 15. Mai 1991 an die Mitglieder des Bundesrats ausgeteilt. Der Text wurde höchstwahrscheinlich als Punkt 1 im Wochentelex 19/91 vom 6. Mai 1991 versendet. An den Gesprächen im Landgut Lohn nahmen von deutscher Seite u. a. Aussenminister Hans-Dietrich Genscher sowie der deutsche Botschafter in Bern, Wolfram Dufner, teil. Auf Schweizer Seite wurde Bundesrat Felber u. a. vom schweizerischen Botschafter in Bonn, Alfred Hohl, vom Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, sowie von diversen Abteilungsleitern des EDA begleitet. Die Liste der Gesprächsteilnehmenden befindet sich im Referenzdossier. Bundesrat Felber informierte den Bundesrat bereits an der Sitzung vom 1. Mai 1991 über den Besuch Genschers in Bern, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 15. Sitzung vom 1. Mai 1991,* dodis.ch/57721.

2 *Im Hinblick auf den Besuch verfasste Botschafter Hohl einen politischen Bericht zur Aussenpolitik Genschers, vgl.* dodis.ch/57927.

wicklungen in Ost- und Mitteleuropa und die europäische Architektur zur Sprache. Gestreift wurde kurz der Nahe Osten, während angesichts der ausgezeichneten Beziehungen unter dem Stichwort «Bilaterales» beidseits nichts aktiv vorgebracht wurde.

1. EG/EWR[3]

BRF *[Bundesrat Felber]* gibt einleitend in grosser Offenheit seiner Besorgnis, ja seinem Unmut über die Entwicklung der EWR-Verhandlungen Ausdruck. Die Schweiz fühle sich nach der Einladung Delors' zu Verhandlungen unter gleichberechtigten Partnern im Lichte der ständig höher geschraubten Forderungen der EG und der grossen Konzessionen der EFTA-Länder zusehends hinters Licht geführt. Eine Satellisierung ohne institutionellen Mitentscheid könne dem Schweizer Volk nicht verkauft werden. Die Schweiz befinde sich in einem schwierigen Dilemma. Einerseits will der Bundesrat den EWR zu Ende verhandeln, er kann aber andererseits keine Unterzeichnung garantieren.[4] Angesichts der durch die Haltung anderer EFTA-Staaten eingetretenen Schwächung der Position möchte der Bundesrat die Sache der EFTA-Länder nicht noch weiter schmälern.[5] Im übrigen sei es so, dass Schweden und Österreich sich über ein allfälliges EG-Beitrittsgesuch der Schweiz nicht begeistert zeigen würden, da sie befürchten, dadurch würden die Beitrittsverhandlungen verlangsamt. Dem Bundesrat schweben verschiedene Möglichkeiten vor: 1) Unterzeichnung mit gleichzeitigem Beitrittsgesuch, 2) Einschluss einer Beitrittsklausel im EWR-Vertrag, 3) Verzicht auf EWR und direktes Anpeilen der EG-Mitgliedschaft.[6] Die letzte Variante sei insofern gefährlich, als die Verhandlungen wieder ganz von vorne beginnen und als die Bevölkerung nach den schlechten Erfahrungen mit den EWR-Verhandlungen einer Integration skeptisch gegenüberstehe. Die öffentliche Meinung lege das Schwergewicht eben auf die Dinge, die nicht gut funktionieren. Der Bundesrat muss aber in unserem politischen System mit der Öffentlichkeit arbeiten. Eine EWR-Ablehnung durch das Volk stelle auch einen EG-Beitritt in Frage, obwohl die sich abzeichnenden föderalen Strukturen vielversprechend seien. Der schweizerische Alleingang wäre jedenfalls die schlechteste Lösung.[7]

In Ergänzung dazu betont Staatssekretär Blankart (B), dass die EWR-Verhandlungen in der Tat vollständig blockiert seien, da die EG nicht bereit sei, die EFTA-Staaten als gleichberechtigte Partner anzuerkennen. Der EWR sei in dieser Form als Konzept verfehlt und für die Schweiz unakzeptierbar. Als Ausweichlösung habe die Schweiz daher in Brüssel informell einen sogenannten «EWR-light»[8] getestet, wo das gemeinsame Gericht als Schlussstein wegfalle und mittels sechs paralleler bilateraler Verträge für eine gewisse Zeit die wichtigsten Elemente festgeschrieben

3 *Vgl. dazu das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zu den EWR-Verhandlungen,* dodis.ch/58624.

4 *Vgl. dazu auch die Diskussion an der 16. Sitzung des Bundesrats vom 8. Mai 1991, DDS 1991, Dok. 20,* dodis.ch/57748.

5 *Vgl. dazu auch die Diskussion an der 7. Sitzung des Bundesrats vom 27. Februar 1991,* dodis.ch/57719.

6 *Für die Diskussion der verschiedenen Möglichkeiten im Bundesrat vgl. DDS 1991, Dok. 13,* dodis.ch/57331 *und das BR-Prot. Nr. 742 vom 17. April 1991,* dodis.ch/57821.

7 *Zur drohenden Isolation der Schweiz in Europa vgl.* dodis.ch/57539.

8 *Vgl. dazu* dodis.ch/58252.

würden.[9] Nach einigen Jahren würde dann weiterverhandelt. Zwar bringe dieses System einen gewissen Homogenitätsverlust, sei aber weniger satellisierend. Es bringe eine Annäherung an die EG in zwei Schritten und ermögliche eine längere und vertieftere Auseinandersetzung auch mit der Politischen Union. Zudem sei es keine völkerrechtliche Verbriefung der Ungleichheit der Partner und es bestehe kein Zwang zur künftigen Übernahme von EG-Recht ohne jegliche Mitentscheidung. B*[lankart]* sieht innerhalb der EG-Kommission gewisse Sympathien für die neue Idee und bittet G*[enscher]* um wohlwollende Prüfung.

In seiner Replik meint G*[enscher]* – unter Anerkennung der Schwierigkeiten der Schweiz, die sich historisch erklären lissen –, Delors würde heute seine Rede von Januar 1989[10] angesichts der seitherigen Entwicklungen nicht mehr so halten. Pragmatisches Angehen der Probleme erleichtere Lösungen. Die Zurückhaltung der EG in Sachen Mitbestimmung im EWR komme aus der Erkenntnis der bereits heute in der EG eingetretenen Unpraktikabilität der Entscheidungsmechanismen. Diese müssten grundlegend gestrafft werden. Die BRD wolle keinen Rückschlag im Verhältnis Schweiz–EG. Insofern würden alle neuen Ideen geprüft, die die Integration der Schweiz den Schweizern besser verkäuflich mache. Es liege im Interesse der BRD als wichtiger Nachbar, dass die Schweiz sich Europa zubewege. Die Geschwindigkeit und Intensität des europäischen Einigungsprozesses – zu dem die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinzugekommen sei[11] – habe den Point of no return bereits passiert. Dies gelte auch für die Politische Union. Auch die Schweiz könne sich dieser Dynamik nicht entziehen. In diesem Umfeld müsse die Schweiz entscheiden, was in ihrem besten Interesse liege. Die BRD möchte der Schweiz den Weg so weit wie möglich erleichtern und einen Entscheid ermöglichen. Je mutiger dieser ausfalle, desto mehr Einfluss werde die Schweiz auf die Entwicklung in Europa haben. Als EG-Mitglied kann man nicht Satellit sein. Nur als Mitglied können die eigenen nationalen Interessen optimal zur Geltung gebracht werden.

Zur *Politischen Union*[12] meint G*[enscher]*, sie werde ohne Zweifel verwirklicht werden, und schon Ende 1991 werde man grosse Fortschritte sehen können. Einzig die gemeinsame Verteidigungspolitik sei wegen des Verhältnisses zur NATO ungeklärt.[13] Eine institutionelle Inanspruchnahme der WEU würde eine Verteidigungsgemeinschaft erleichtern. Nicht-NATO-Mitglieder hätten leichteren Zugang zur EG, wenn diese Domäne beiseite gelassen werde. Dem Problem der Neutralität innerhalb der Politischen Union werde gebührende Aufmerksamkeit geschenkt.[14] Gerade die mögliche Verankerung der Sicherheitspolitik in der WEU würde es den Neutralen, darunter dem EG-Mitglied Irland sowie später allenfalls Polen, der CSFR und Ungarn, erlauben mitzumachen.

---

9 *Vgl. dazu* dodis.ch/58263.

10 *Vgl. dazu* dodis.ch/56513.

11 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Deutsche Wiedervereinigung, dodis.ch/T1675.

12 *Vgl. dazu das Vorbereitungsdokument zur Politischen Union,* dodis.ch/58625.

13 *Vgl. dazu auch die Informationsnotiz des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, über seinen Besuch beim deutschen Verteidigungsminister Gerhard Stoltenberg vom 26. und 27. August 1991,* dodis.ch/55753.

14 *Zu den Schweizer Überlegungen zur Neutralität im Rahmen der europäischen Integration vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1981.

2. Mittel- und Osteuropa / europäische Architektur[15]

G*[enscher]* betont, dass die früheren Satellitenstaaten der UdSSR schnell EG-Mitglieder werden wollen. Die BRD stehe diesen Bestrebungen positiv gegenüber. Die EG müsse diesen Staaten konkrete Mitgliedsperspektiven eröffnen. Nur so können die Regierungen den Völkern die wirtschaftlichen Durststrecken verkaufen: Der schwere Weg führe geradewegs in die EG. Für die BRD stehe aber bei allen Überlegungen mit im Vordergrund: wie reagiert die UdSSR auf diese Entwicklungen? G*[enscher]* meint, Moskau werde sich wegen der EG-Mitgliedschaft dieser Länder nicht bedroht fühlen, und es sehe fast so aus, dass sie der UdSSR sogar lieb sei. Damit werde nämlich die EG-Stabilitätszone direkt bis an die Westgrenze der UdSSR heranreichen. Anders verhält es sich mit allfälligen NATO-Beitrittswünschen der kleineren osteuropäischen Länder. Dies würde Moskau doch stark irritieren, was in niemandes Interesse sei. Daher habe er, G*[enscher]*, am 11. April anlässlich seines Besuches in der CSFR mit Aussenminister Dienstbier zehn sogenannte *«Prager Thesen»* entwickelt. Zentral darin sind für G*[enscher]*, neben der Öffnung der EG für die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, die Einbindung der Sowjetunion als gleichberechtigter Partner in einer europäischen Friedensordnung sowie die sicherheitspolitische Eingliederung Osteuropas in gesamteuropäische Institutionen (also nicht NATO). Polen, Ungarn und die CSFR würden dabei als Bindeglied nach Osten fungieren. Des weiteren ist für G*[enscher]* wichtig, dass im Rahmen der Berliner KSZE-Aussenministerkonferenz[16] ein wichtiger Schritt hin zur europäischen Sicherheitsstruktur gemacht werden kann, z. B. in Form einer handlungsfähigen operativen Stelle (Konfliktverhütungszentrum). Zusammen mit der EG und der NATO ergäbe dies eine gesamteuropäische Struktur. Gemäss G*[enscher]* erleichtert die Philosophie der «Prager Thesen» auch die Lösung des unruhigen Prozesses in der UdSSR selber. Für Moskau sei es sehr wichtig, dass für Polen und die CSFR befriedigende sicherheitspolitische Einbindungen ausserhalb der NATO gefunden werden, sonst sei die Angst zu gross, dass aus der Union austretende Sowjetrepubliken sich ebenfalls der NATO anschliessen wollten. Dies würde die UdSSR niemals akzeptieren. G*[enscher]* glaubt, dass mit etwas europäischer Phantasie viel erreicht werden könne.

BRF *[Bundesrat Felber]* seinerseits erläutert die Haltung der Schweiz zur Institutionalisierung der *KSZE*.[17] Im Bereich der Menschenrechte sieht er eine Rolle des Europarates bei der Überwachung.[18] Zum Konfliktverhütungszentrum gibt er kund, dass die Schweiz für die Einberufung des Dringlichkeitsmechanismusses nicht auf einem Quorum von ⅔ beharre, sondern eine Zahl von 3–4 Ländern für genügend erachte. Beide Seiten sind sich darüber einig, dass die Berliner

15 *Vgl. dazu das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zur europäischen Architektur,* dodis.ch/58622.

16 *Zum Berliner Treffen des KSZE-Rats vgl.* dodis.ch/58117. *Zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten vom 1. bis 19. Juli 1991 in Genf vgl. DDS 1991, Dok. 50,* dodis.ch/58114 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1875.

17 *Vgl. dazu auch das Schreiben von Bundesrat Felber an Aussenminister Dienstbier vom 9. Dezember 1991,* dodis.ch/58115. *Zur Rolle der KSZE in der neuen europäischen Architektur – auch im Verhältnis zur schweizerischen Neutralität – vgl. auch DDS 1991, Dok. 46,* dodis.ch/58731. *Vgl. weiter das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zu KSZE-Fragen,* dodis.ch/58627.

18 *Zur neuen Rolle des Europarats vgl. DDS 1991, Dok. 57,* dodis.ch/58669.

Der deutsche Aussenminister, Hans-Dietrich Genscher, (links) mit Bundesrat René Felber auf dem Landgut Lohn bei Bern. Im Hintergrund (mit Brille) der Chef des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Guy Ducrey, dodis.ch/60341 (CH-SNM LM-179445.3).

Konferenz spontan und effizient sein müsse, ohne langatmige und repetitive Vorträge der Minister.

Zum *Verhältnis USA–UdSSR* meint G*[enscher]*, es sei für die politische Führung in Moskau von prioritärer Bedeutung. So habe sie nun Gegensteuer gegeben, um die Versuche der Militärs, das CFE-I-Abkommen zu sabotieren, zu neutralisieren. Eine Verständigung und damit Ratifizierung des Abkommens sollte erreicht werden können. *Gorbatschow* liege es sehr daran, den Eindruck der Kooperationsfähigkeit zu erhalten. Auf Fragen, wie lange sich der sowjetische Präsident noch an der Macht halten könne, pflege er nicht zu antworten. Es sei ja durchaus unüblich, dass das Ausland über die Amtsdauer einer Regierung spekuliere. In jedem Fall sei Gorbatschow berechenbarer als Jelzin. In Bezug auf die *Hilfe für ost- und mitteleuropäische Staaten*[19] sind sich beide Minister einig, dass die Koordinationsfunktion der Gruppe der 24 wenig effektiv ist; Verbesserungen sind notwendig.[20]

19 *Zur schweizerischen Hilfe vgl. DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522 *sowie die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

20 *Für eine Einschätzung zur G-24 des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vgl.* dodis.ch/58183.

Kurz wird noch die Frage der *Ost-West-Migration* gestreift.[21] Für die BRD gibt es noch keine Probleme. In der UdSSR lebten etwa 2 Millionen ausreisewillige Deutsche, die keinerlei offiziellen Minderheitenstatus hätten. Anscheinend zeige sich Gorbatschow in dieser Hinsicht heute etwas flexibler, was die Vertreter dieser Deutschen bewogen habe, im Wolgagebiet die Gründung einer kleinen «deutschen Republik» zu planen. Diese soll Ausdruck der eigenen Identität sein und politisch ein Signal geben, dass die Deutschen in der UdSSR erwünscht seien. Damit solle die Auswanderung der Deutschen unterbunden werden. Bis jetzt möchten aber bloss etwa 100 000 Personen innerhalb der UdSSR umsiedeln. In Bezug auf die *jüdische Auswanderung aus der UdSSR* befindet sich die BRD in einer schwierigen Situation. Viele Juden wollten nach Deutschland, was vom jüdischen Zentralrat in der BRD warm befürwortet wird, ebenso von den arabischen Staaten, welche dadurch die Einwanderungswelle in Israel reduziert sehen. Andererseits wehrt sich Israel gegen die jüdische Auswanderung in die BRD und propagiert eine Emigration ins Heilige Land. Aus der CSFR und aus Polen vermeldet die BRD keine Flüchtlinge.

3. Naher Osten

BRF *[Bundesrat Felber]* fasst kurz seine Eindrücke und Gespräche in Teheran und Ankara zusammen,[22] wobei er besonders den Willen der iranischen Führung betont, sich vorsichtig gegenüber den USA zu öffnen. In Bezug auf die iranische Haltung zum Irak meint BRF, sie sei etwas paradox. Einerseits werde von den Alliierten verlangt, sie dürften den Irak nicht auseinanderfallen lassen, andererseits werde den Alliierten aber die Schuld an der Machterhaltung Saddam Husseins gegeben.[23] G*[enscher]* hält Irans Öffnungsabsicht für gut. Das Land könne viel Goodwill gewinnen, wenn es im Libanon alle seine Möglichkeiten zur Geiselbefreiung ausschöpfe.[24] Iran müsse in die Friedensordnung einbezogen werden. Überhaupt sei die Regierung in Teheran vernünftig und weitsichtig, wobei davon ausgegangen werden müsse, dass der Iran noch lange eine islamische Republik bleiben werde.

4. Bilaterales[25]

Angesichts der ausgezeichneten und ungetrübten Beziehungen wurde in beidseitigem Einvernehmen beschlossen, nichts aktiv aufzugreifen, sondern, falls gewünscht, kommentarlos dem zuständigen Delegationsmitglied Aide-mémoires abzugeben. Im Einverständnis mit dem Departementschef hat die schweizerische Seite davon Gebrauch gemacht und dem Referatsleiter Schweiz im Auswärtigen Amt, H. Nestroy, sechs Memoranden überreicht, die dieser zur beförderlichen Behandlung gerne entgegennahm. Im Einzelnen handelte es sich um folgende Themen: 1) Abkommen zwischen der Schweiz und der BRD über Äquivalenzen

21 *Vgl. dazu das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument zu internationaler Flüchtlingspolitik und Ost-West-Migration,* dodis.ch/58628.

22 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 11,* dodis.ch/57361.

23 *Vgl. dazu* dodis.ch/59664.

24 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 33,* dodis.ch/58395 *sowie die thematische Zusammenstellung* Operation «Grand Nettoyage» (1990–1991), dodis.ch/T1956.

25 *Vgl. dazu das Vorbereitungsdokument zu den bilateralen Beziehungen,* dodis.ch/58629.

im Bereich des höheren Bildungswesens (EDI BBW); 2) Berufliche Vorsorge für Hochschullehrer aus der BRD bei Berufungen in der Schweiz (EDI BBW); 3) Stärkung der Handlungsfähigkeit der Rheinzentralkommission (EDA DV); 4) Verhandlungen zwischen der EG und den EFTA-Staaten über ein Luftverkehrsabkommen (EVED BAZL); 5) Frequenzkoordination Schweiz–BRD betreffend den Sender Wittoh (EVED GS); 6. EFTA-Arbeitspapier über das geistige Eigentum im EWR (EJPD BAGE).[26]

Beide Minister betonen zum Schluss die Nützlichkeit des Gedankenaustausches, und G*[enscher]* unterstreicht nochmals das grosse Interesse der BRD, der Schweiz deren Europaentscheid zu erleichtern. G*[enscher]* lädt BRF *[Bundesrat Felber]* zu einem Gegenbesuch in die BRD ein, der an einem Ort in den neuen Bundesländern organisiert werden wird.[27] Im übrigen bestätigt G*[enscher]* seine Anwesenheit anlässlich des Tages der internationalen Beziehungen am 14. Juni. Er freue sich und fühle sich als Hauptredner geehrt.[28]

26 *Für die sechs Aide-mémoires vgl.* dodis.ch/58620.

27 *Der nächste offizielle Arbeitsbesuch eines EDA-Vorstehers wurde am 25. Juni 1993 von Bundesrat Felbers Nachfolger als Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, bei seinem deutschen Kollegen Klaus Kinkel in Bonn wahrgenommen.*

28 *Vgl. dazu die* Rede des Bundesministers des Auswärtigen Hans-Dietrich Genscher anlässlich der 700. Jahrfeier der Schweiz am 14.6.1991 in Bern, dodis.ch/59056.

17

dodis.ch/57905

Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Felber, und des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz, mit dem ungarischen Präsidenten in Bern[1]

OFFIZIELLER ARBEITSBESUCH IN DER SCHWEIZ DES UNGARISCHEN PRÄSIDENTEN ARPAD GÖNCZ AM 30. APRIL 1991

Bern, 6. Mai 1991

Der Präsident der Republik Ungarn, Arpad Göncz (G),[2] welcher dieser Tage an einer Tagung der «Evangelischen Akademie für Ungarn in Europa» in Magliaso (TI) teilnimmt, weilte am 30.4. zu einem offiziellen Arbeitsbesuch in Bern. Auf dem Programm standen ein Höflichkeitsbesuch bei Bundespräsident Flavio Cotti, Gespräche mit den Bundesräten René Felber (BRF) und Jean-Pascal Delamuraz (DZ), sowie ein offizielles Mittagessen, an dem auch die Bundesräte Arnold Koller und Kaspar Villiger teilnahmen.[3]

Seit Bestehen der diplomatischen Beziehungen zu Ungarn (1920)[4] ist dies das erste Mal, dass ein offizieller Besuch eines ungarischen Staatsoberhauptes in der Schweiz stattfindet. Gegenstand der Gespräche waren, nebst den bilateralen Beziehungen, die Lage in Ungarn sowie die Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa.

Bilaterale Beziehungen[5]

BRF *[Bundesrat Felber]* sicherte seinem Gesprächspartner die unverminderte Unterstützung Ungarns durch die Schweiz zu, welche nach der Annahme des zweiten Osteuropa-Rahmenkredits breiter und zielgerichteter sein wird.[6] Das Ziel

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1740* (B.15.21(19)). *Diese Notiz wurde höchstwahrscheinlich von Patrick Pardo von der Politischen Abteilung I des EDA verfasst und als Punkt 2 im Wochentelex 19/91 vom 6. Mai 1991,* dodis.ch/59623*, versendet. Präsident Arpad Göncz wurde u. a. von den Staatssekretären László Bogár und Károly Szunyogh, dem Vizepräsidenten der ungarischen Zentralbank, Frigyes Hárshegyi, und dem ungarischen Botschafter in Bern, László Ódor, begleitet. Auf schweizerischer Seite nahmen nebst dem Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, und dem Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, der schweizerische Botschafter in Budapest, Max Dahinden, der Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, Vizekanzler Achille Casanova sowie diverse Abteilungsleiter des EDA an den Gesprächen teil. Für die vollständige Liste der Gesprächsteilnehmer vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1738* (B.15.21(18)).

2 *Im Hinblick auf den Besuch übermittelte Botschafter Dahinden einige Bemerkungen zur Person Göncz, vgl.* dodis.ch/58656.

3 *Für eine vollständige Liste der Teilnehmenden am Mittagessen im Landgut Lohn in Kehrsatz vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1738* (B.15.21(18)).

4 *Zur Frage der Anerkennung Ungarns nach dem Ende der Doppelmonarchie vgl. DDS, Bd. 7-II, Dok. 407,* dodis.ch/44618.

5 *Für einen Überblick über die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Ungarn, vgl. das für den Besuch verfasste Vorbereitungsdokument,* dodis.ch/59301.

6 *Vgl. DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522 *sowie die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

unserer Hilfe ist nach wie vor die Festigung der ungarischen Demokratie. Dieser Demokratie wurde durch die Aufnahme Ungarns in den Europarat jüngst ein erstes Reifezeugnis ausgestellt.[7] Wie bisher sollen im Sinne unserer gemeinsamen Absichtserklärung[8] und im gegenseitigen Einvernehmen bilaterale Projekte in den von Ungarn als prioritär erachteten Bereichen durchgeführt werden. In erster Linie sind dies die Bereiche Ausbildung und politische Kultur (Lokalverwaltung), wobei in Zukunft auch dem Umweltschutz vermehrte Bedeutung zukommen soll.[9]

Daneben erhofft sich G*[öncz]* von der Schweiz, dass sie auch die wirtschaftspolitischen Bestrebungen Ungarns unterstütze. Das diesbezüglich vordringlichste Anliegen Ungarns ist der baldige Abschluss von den asymmetrischen Zollabbau vorsehenden Freihandelsabkommen mit den EFTA-Staaten.[10] D*[elamuraz]* bestätigte, dass diese Abkommen auf gutem Wege seien, und er drückte die Hoffnung aus, dass sie noch in diesem Jahr abgeschlossen werden könnten. Er wies auch darauf hin, dass die Schweiz anlässlich ihrer EFTA-Präsidentschaft tatkräftig auf das Zustandekommen dieser Abkommen gedrängt habe.[11] Im Rahmen unserer bestehenden Möglichkeiten sollen die ungarischen Bestrebungen auch weiterhin unterstützt werden. Im Bereich des bilateralen Handelsaustausches liegt es nun vor allem an der Privatwirtschaft, die durch die Investitionsschutz- und Doppelbesteuerungsabkommen geschaffenen günstigen Rahmenbedingungen auszunützen.[12] D*[elamuraz]* wünscht sich vor allem, dass Joint Ventures abgeschlossen werden.

Angesichts der in Ungarn herrschenden Kapitalknappheit plädierte G*[öncz]* für die vermehrte Präsenz westlicher Banken, insbesondere der 3 Schweizer Grossbanken.[13] Wer sich diesen «Luxus» jetzt leiste, der investiere in die Zukunft.

Zum Schluss erkundigte sich G*[öncz]*, ob die Schweiz an der im Jahre 1995 stattfindenden Weltausstellung Wien–Budapest teilzunehmen gedenke.

Zu Ungarn

In politischer Hinsicht erfreut sich Ungarn – im Vergleich zu seinen Nachbarn, die teils mit grossen Minoritätsproblemen zu kämpfen haben – laut G*[öncz]* einer für die Region wichtigen Stabilität.[14] Die Institutionen seines Landes seien bereit für die Demokratie. Bedrohungen erwachsen der ungarischen Demokratie allerdings aus dem gegenwärtigen wirtschaftlichen Umfeld. Angesichts der prekären Wirtschaftslage in diesem Lande läuft gemäss G*[öncz]* die ungarische Gesellschaft gegenwärtig Gefahr, Demokratie mit Armut und Arbeitslosigkeit gleichzusetzen.

---

7 *Vgl.* dodis.ch/58658.

8 *Vgl. DDS 1990, Dok. 33,* dodis.ch/55680.

9 *Für einen Überblick der Projekte in Ungarn, die über den ersten Osteuropa-Rahmenkredit finanziert wurden, vgl.* dodis.ch/59005.

10 *Vgl. dazu* dodis.ch/57552 *sowie* dodis.ch/59302.

11 *Vgl. DDS 1990, Dok. 40,* dodis.ch/55958.

12 *Für das Investitionsschutzabkommen vgl. das BR-Prot. Nr. 1329 vom 17. August 1988,* dodis.ch/59633. *Für das Doppelbesteuerungsabkommen vgl. die* Botschaft über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Ungarischen Volksrepublik *vom 2. September 1981,* dodis.ch/59307 *sowie für die Ratifikation das BR-Prot. Nr. 652 vom 14. April 1982,* dodis.ch/59797.

13 *Schweizerische Bankgesellschaft, Schweizerischer Bankverein, Schweizerische Kreditanstalt.*

14 *Für die ungarische Minoritätenpolitik vgl.* dodis.ch/59309.

G*[öncz]* ist verständlicherweise darüber besorgt und benützt die Gelegenheit, nochmals darauf hinzuweisen, dass Ungarn auf die Hilfe des Westens angewiesen ist.[15]

Aussenpolitisch strebt Ungarn die politische und wirtschaftliche Einbindung in den Westen an. Damit verbunden ist auch die Wiederherstellung der vollständigen Souveränität gegenüber der Sowjetunion, sowie der Ausbau der regionalen Kooperation mit den übrigen Nachbarländern. Letztere erfolgt vor allem mit P*[olen]* und der CSFR (Treffen von Visegrad),[16] aber auch im Rahmen der Pentagonale.[17] Obwohl gemäss G*[öncz]* die Beziehungen Ungarns zur Sowjetunion als korrekt zu betrachten sind, mussten die laufenden Verhandlungen über einen neuen Freundschaftsvertrag vorläufig abgebrochen werden. Grund dazu war die von der Sowjetunion vorgeschobene Befürchtung, Ungarn könne dann allenfalls versucht sein, sich «der UdSSR feindlich gesinnten Organisationen» anzuschliessen. Gemäss G*[öncz]* sind solche Befürchtungen jedoch unbegründet, da Ungarn gar nicht daran gelegen sein kann, kein gutes Nachbarverhältnis zur Sowjetunion zu unterhalten. Allfällige Spekulationen über einen Beitritt Ungarns zur NATO seien falsch. Ungarn wünsche keinen solchen Beitritt.[18]

Sicherheitspolitisch strebt Ungarn – in Ermangelung gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen – die Zusammenarbeit mit anderen Staaten der Region an. Gemäss G*[öncz]* müsse man nämlich vor allem vermeiden, dass Mitteleuropa zur Pufferzone werde.

Mit der EG verhandelt Ungarn gegenwärtig – in Erwartung eines späteren Beitritts – über ein Assoziationsabkommen.

Zur Lage in Ost- und Mitteleuropa

Jugoslawien

Ebenso wie für BRF *[Bundesrat Felber]*, liegt auch für G*[öncz]* ein einheitliches Jugoslawien im Interesse ganz Europas. Für G*[öncz]* besteht die Gefahr, dass der serbische Kommunismus durch einen serbischen Nationalismus ersetzt wird.

CSFR

Aufgrund kürzlicher Gespräche mit Vertretern der slowakischen Republik gelangt G*[öncz]* zur Einsicht, dass ein Auseinanderfallen der CSFR verhindert werden kann.

UdSSR

Für G*[öncz]* ist der Prozess des Zerfalls der UdSSR nicht mehr aufzuhalten. Zur Zeit zeichnet sich eine Spaltung des Landes entlang der Front 6 Republiken – 9 Republiken ab. G*[öncz]* befürchtet vor allem, dass Gorbatchev die ihm auf-

---

15 *Zur wirtschaftlichen Lage Ungarns und anderer Staaten Mittel- und Osteuropas vgl. die Notiz von Botschafter Arioli vom 15. März 1991,* dodis.ch/59043.

16 *Zum Treffen von Visegrad vgl. den Politischen Bericht Nr. 3 von Botschafter Dahinden vom 26. Februar 1991,* dodis.ch/60257.

17 *Zum Stand der Pentagonale, der multilateralen Vereinigung von Italien, Jugoslawien, Österreich, der Tschechoslowakei und Ungarn, vgl.* dodis.ch/58616.

18 *Für eine Einschätzung zur sicherheitspolitischen Lage Ungarns 1991, vgl.* dodis.ch/57904. *Vgl. ferner die Informationsnotiz des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, über seinen Besuch in Ungarn vom 17. bis 19. Februar 1991,* dodis.ch/55752.

Porträt des ungarischen Präsidenten Árpád Göncz bei seinem Besuch vom 3. Mai 1991 an der Universität Lausanne, dodis.ch/60342 (CH-SNM LM-179432.46).

erzwungenen drastischen Wirtschaftsmassnahmen nicht über längere Zeit wird aufrecht erhalten können.

Rumänien

Für G*[öncz]* ist die Revolution in Rumänien noch nicht abgeschlossen. Die Frage der ungarischen Minorität wird dort immer noch zu innenpolitischen Zwecken missbraucht. Ungeachtet dessen strebt Ungarn mittels einer Politik der kleinen Schritte die Normalisierung seiner Beziehungen mit dem Nachbarland an. Eine grosse Gefahr für die innere Stabilität Rumäniens sieht G*[öncz]* für den Fall, dass sich Moldawien diesem Land anschlösse. Dadurch entstünde nämlich eine ca. 1,5 Mio. Personen zählende neue Minorität.

18

dodis.ch/57414

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

BOTSCHAFT ÜBER DIE WEITERFÜHRUNG DER INTERNATIONALEN HUMANITÄREN HILFE DER EIDGENOSSENSCHAFT

Bern, 6. Mai 1991

I

Als Beilage unterbreiten wir Ihnen den Botschaftsentwurf über einen neuen Rahmenkredit von 1100 Millionen Franken für die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe. Seine Laufzeit ist erstmals auf eine Dauer von mindestens vier Jahren ab 1. März 1992 ausgelegt.

Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe[2] (SR *974.0*) sieht vor, dass die Mittel für die Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe als Rahmenkredite für jeweils mehrere Jahre bewilligt werden. Der gegenwärtige, seit 1. März 1989 gültige Rahmenkredit von 530 Millionen Franken gemäss Bundesbeschluss vom 30. November 1988 (BBL *1988* III 1495)[3] wird Ende Februar 1992 ausgeschöpft sein.

Massnahmen der humanitären Hilfe in noch weit grösserem Umfang als bisher werden für Millionen von Menschen weiterhin lebensnotwendig sein. Die Entwicklungen der letzten Zeit haben dies einmal mehr drastisch aufgezeigt. Drohende Hungerkatastrophen in den Sahelländern und am Horn von Afrika,[4] andauernde oder neu aufgeflammte Bürgerkriege in vielen Ländern, der Golfkrieg,[5]

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1009* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde von Rosmarie Schelling von der Sektion humanitäre und Nahrungsmittelhilfe der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH) unter der Verantwortung des Sektionschefs a. i. Hans Schellenberg verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet. Der umfangreiche Botschaftsentwurf wurde von der DEH unter Konsultation diverser Bundesämter ausgearbeitet, ist im Beschlussprotokoll aber nicht abgedruckt. Mit Mitbericht vom 23. Mai 1991 forderte das EFD eine Reduktion des Rahmenkredits für die internationale humanitäre Hilfe der Eidgenossenschaft um 50 Mio. CHF. Der Bundesrat beschloss am 3. Juni 1991, die* Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft, dodis.ch/55480, *mit dieser geforderten Reduktion gutzuheissen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1075 vom 3. Juni 1991, Faksimile* dodis.ch/57414.

2 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe *vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1547.

3 Bundesbeschluss über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft *vom 30. November 1988, BBl, 1988, III, S. 1495.*

4 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 23,* dodis.ch/58911.

5 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29,* dodis.ch/55715; *Dok. 30,* dodis.ch/54497 *und Dok. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

die Lage der Zivilbevölkerung, insbesondere der Kurden und der Schiiten, im Irak sind nur einige Beispiele dafür, wie notwendig humanitäre Hilfe ist.

Zudem sind chronische Notlagen in vielen Entwicklungsländern im Zunehmen begriffen. Die Verelendung weiter Bevölkerungsschichten zeigt dies. Naturkatastrophen und solche, die vom Menschen verursacht sind, bringen Menschenleben in Gefahr. Umweltschäden werden zum Auslöser von zahlreichen Katastrophen, die sich in immer kürzerer Zeit wiederholen. Neben den von der Tagesaktualität besonders hervorgehobenen Notsituationen gibt es die viel häufigeren Fälle, von denen die Öffentlichkeit kaum Notiz nimmt: vergessene bewaffnete Konflikte, Flüchtlinge, die seit Jahren und Jahrzehnten ohne Hoffnung in Lagern leben, Millionen von unter- und fehlernährten Kindern und Erwachsenen überall in den Entwicklungsländern. Für alle diese Menschen ist humanitäre Hilfe lebenswichtig.

Schliesslich haben die Veränderungen in den Ländern Osteuropas und der Sowjetunion Lebensbedingungen sichtbar gemacht, die sich zwar mit dem Überlebenskampf der grossen Mehrheit in den armen Ländern nicht vergleichen lassen, aber dennoch nach verschiedenartigen Unterstützungsmassnahmen seitens der westlichen Industrieländer rufen. Für schwache soziale Gruppen kann dabei punktuell auch humanitäre Hilfe nötig sein.[6]

Zwar ist der Beitrag der Schweiz zur Linderung dieser weltweiten grossen und stets wachsenden Not gezwungenermassen ungenügend. Auch bildet er nur einen kleinen Teil der gesamten Bemühungen der internationalen Gemeinschaft. Es ist jedoch unerlässlich, dass wir unsere internationale Mitverantwortung und Solidarität durch die unverminderte Weiterführung der humanitären Hilfe wahrnehmen und diesem Teil unserer öffentlichen Hilfe ein entsprechendes Gewicht beimessen.

II

1 Zum Inhalt der Botschaft

Mit unserer Botschaft[7] zum gegenwärtig laufenden Rahmenkredit, die wir Ihnen mit Antrag vom 28. April 1988[8] unterbreitet hatten, hatten wir eine Neuorientierung der humanitären Hilfe des Bundes eingeleitet. Sie bestand im wesentlichen daraus, die gesamte humanitäre Hilfe und insbesondere die Nahrungsmittelhilfe auf die Bedürfnisse der begünstigten Bevölkerung auszurichten. Diese Bedürfnisse bestimmen, welche Form der Hilfe in einer gegebenen Situation die geeignetste ist. Ein weiteres bedeutendes Anliegen war die Einbettung der humanitären Hilfe in den Gesamtzusammenhang der Entwicklungszusammenarbeit und damit verbunden die Verbesserung ihrer Qualität. Es handelt sich bei dieser Reorientierung um einen langfristig angelegten Prozess, der auch in der hier vorliegenden Botschaft weiterverfolgt wird. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Weiterentwicklung der humanitären Hilfe auf konzeptioneller Ebene und insbesondere die Verstärkung der Kohärenz zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

---

6 *Für die Nahrungsmittelhilfe für Polen vgl. bspw.* dodis.ch/56293. *Für die humanitäre Hilfe in Osteuropa wurde 1991 das Konzept der* Nachbarschaftshilfe *eingeführt, vgl.* dodis.ch/58187. *Für eine Bestandesaufnahme bestehender und geplanter Hilfsaktionen in der Sowjetunion vgl.* dodis.ch/59575 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1877.

7 *Vgl.* dodis.ch/57848.

8 *Vgl.* dodis.ch/57847.

Dazu kommen eine intensivierte Zusammenarbeit zwischen den beiden Bereichen der humanitären Hilfe, dem Schweizerischen Katastrophenhilfekorps (SKH) einerseits und der Humanitären und Nahrungsmittelhilfe andererseits. Verstärkt wird die Zusammenarbeit auch mit der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in den Schwerpunktländern. Dem Politik-Dialog mit unseren schweizerischen und internationalen Partnerorganisationen wird in der Zusammenarbeit eine grössere Bedeutung zukommen. Lokale Trägerorganisationen sollen in Zukunft vermehrt gefördert werden. Auch eine Zusammenarbeit mit staatlichen Partnern soll in dafür geeigneten Fällen aufgenommen werden.

In vielen Fällen kann dringend notwendige Hilfe aus politischen Gründen nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen. Wir beabsichtigen, uns in solchen Situationen zusammen mit andern Geberländern und den internationalen Organisationen vermehrt auf diplomatischer und politischer Ebene zugunsten der Hilfsbedürftigen einzusetzen.

Humanitäre Hilfe wird vom Bund gegenwärtig in rund achtzig Ländern geleistet.[9] Angesichts der immensen humanitären Bedürfnisse weltweit ist eine Konzentration der Kräfte – und in einem gewissen Masse der Mittel – notwendig. Die Hilfe soll dort zum Tragen kommen, wo die Not am grössten ist. Die überlebenswichtigen Bedürfnisse haben Priorität. Dazu gehört unter Umständen auch ein antizyklisches Verhalten: wir helfen dort, wo andere wenig oder keine Hilfe leisten und eine Notsituation nicht im Brennpunkt der Tagesaktualität steht.

Angesichts des universellen Auftrags der humanitären Hilfe werden wir auch in Osteuropa und der Sowjetunion weiterhin punktuell humanitäre Hilfe an bestimmte sozial schwache Gruppen leisten, falls die Abklärung der Bedürfnisse eine Notwendigkeit dafür ergibt. Humanitäre Hilfe ist jedoch – genauso wie in den Entwicklungsländern – nicht dazu bestimmt, vorübergehende allgemeine Auswirkungen von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen, wie z. B. Versorgungsengpässe bei Nahrungsmitteln und Medikamenten, zu beheben. Dafür stehen andere Unterstützungsmassnahmen von mehr wirtschaftlicher Natur zur Verfügung, die wir Ihnen im Zusammenhang mit dem zweiten Rahmenkredit für Osteuropa unterbreiten werden.[10]

2 Finanzieller Rahmen, Dauer und Aufteilung des neuen Rahmenkredites

Die internationale humanitäre Hilfe ist Bestandteil der öffentlichen Hilfe des Bundes zugunsten der Entwicklungsländer. Für eine ausführliche Darstellung der gesamten öffentlichen Hilfe und ihres finanziellen Rahmens verweisen wir auf unseren Antrag vom 2. Februar 1990, mit dem wir Ihnen den Botschaftsentwurf für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern unterbreiteten.[11]

Der gegenwärtige Rahmenkredit von 530 Millionen Franken wird Ende Februar 1992 ausgeschöpft sein. Der vorgeschlagene neue Rahmenkredit von 1100 Millionen Franken wird es uns erstmals ermöglichen, neue Verpflichtungen während einer Mindestdauer von 4 Jahren ab 1. März 1992 einzugehen. Damit wird

9 *Für einen Überblick vgl. die hier unterbreitete Botschaft,* dodis.ch/55480*, S. 448–450.*

10 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522 *sowie die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas*,* dodis.ch/T1676*.*

11 *Vgl. DDS 1990, Dok. 3,* dodis.ch/56143*.*

der vierjährigen Legislaturperiode der eidgenössischen Räte Rechnung getragen und ein Beitrag an die Entlastung des Parlaments geleistet.[12]

Wir sehen folgende Aufteilung des neuen Rahmenkredits vor:

	Mio. Fr.
Schweizerisches Katastrophenhilfekorps	90
Beiträge an internationale Organisationen und Hilfswerke	451
Nahrungsmittelhilfe mit schweizerischen Milchprodukten	140
Nahrungsmittelhilfe mit Getreide	110
Andere Nahrungsmittelhilfe	125
Reserve zugunsten von Opfern aussergewöhnlicher Katastrophen	184
Total	1100

Mit dieser Aufteilung tragen wir dem Bedürfnis nach mehr Flexibilität beim Einsatz der verschiedenen uns zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente Rechnung. So kann unsere Hilfe den Bedürfnissen der begünstigten Bevölkerung besser angepasst und ihre Qualität verbessert werden. Die Erfahrungen der letzten drei Jahre haben gezeigt, dass diese Gewichtung der einzelnen Hilfsformen richtig ist. Die einzelnen Beiträge sind aufgrund des Finanzplans für die Jahre 1992–1995 berechnet.

Die Reserve von 184 Millionen Franken für aussergewöhnliche Katastrophen ist ein wichtiges Instrument in der Hand des Bundesrates. Sie ermöglicht es Ihnen, im Fall von plötzlich auftretenden grösseren Notlagen angemessen zu reagieren, auch wenn die erforderlichen Aktionen den Rahmen des Jahresbudgets für die humanitäre Hilfe übersteigen. Wir gehen dabei davon aus, dass solche im Finanzplan nicht vorgesehene Ausgaben grundsätzlich zu Lasten der übrigen Rubriken der öffentlichen Hilfe zu kompensieren sind. Falls solche Aktionen zugunsten osteuropäischer Länder erfolgen würden, wäre die Kompensation an anderer Stelle vorzusehen. Die Reserve wurde aufgrund der zahlreichen unsicheren Perspektiven entsprechend bemessen.

III

Folgende Bundesämter wurden im Rahmen der Ämterkonsultation begrüsst und sind mit diesem Antrag einverstanden:

– Bundeskanzlei
– Bundesamt für Flüchtlinge
– Bundesamt für Aussenwirtschaft
– Bundesamt für Landwirtschaft
– Eidgenössische Getreideverwaltung
– Eidgenössisches Personalamt
– Eidgenössische Finanzverwaltung
– Eidgenössische Alkoholverwaltung
– Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft

12 *Für die Behandlung des Rahmenkredits im Ständerat am 1. Oktober 1991 vgl.* dodis.ch/58307 *und für die Behandlung im Nationalrat am 9. Dezember 1991 vgl.* dodis.ch/58299. *Für die weiteren Rahmenkredite im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe im Hinblick auf die Legislaturperiode 1991–1995 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1727.

– Gruppe für Generalstabsdienste
– Bundesamt für Sanität
– Bundesamt für Luftschutztruppen

Das Bundesamt für Landwirtschaft vertrat allerdings die Meinung, der Totalbetrag für die Hilfe mit schweizerischen Milchprodukten sollte mindestens 170 Millionen Franken anstatt der im Entwurf vorgesehenen 120 Millionen Franken betragen.[13] Die 120 Millionen Franken beruhen auf dem Ausgabendurchschnitt der letzten Jahre, da keine weitergehenden prioritären Bedürfnisse sichtbar geworden sind. Wir sind jedoch im Sinne eines Entgegenkommens bereit, einen Totalbetrag von 140 Millionen Franken vorzusehen. Sollte sich zeigen, dass unter Berücksichtigung unserer Kriterien für den Einsatz von schweizerischen Milchprodukten (sie sind im Anhang zur Botschaft aufgeführt)[14] grössere Mengen sinnvoll eingesetzt werden können, so beabsichtigen wir, entsprechende Erhöhungen unter Kompensation mit anderen Budgetrubriken der öffentlichen Hilfe vorzunehmen.

Die Eidgenössische Getreideverwaltung wünschte, dass die Fortführung der Hilfe mit schweizerischem Backmehl in der Botschaft spezifisch erwähnt wird.[15] Wir sind bereit, dieses spezifische Produkt der Nahrungsmittelhilfe einzusetzen, sofern es den Bedürfnissen der Empfänger und der Hilfsorganisationen entspricht und sich die höheren Kosten rechtfertigen. Auf eine besondere Erwähnung in der Botschaft möchten wir verzichten.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung beurteilte den für die Reserve eingesetzten Betrag als sehr hoch.[16] Wir sind der Ansicht, dass er den Unsicherheiten der internationalen Lage angemessen ist. Die Finanzverwaltung gab ferner zu bedenken, dass die Höhe des Rahmenkredits keine Rücksicht auf die durch den Beitritt zu den Bretton Woods Institutionen entstehenden finanziellen Konsequenzen und deren Auswirkungen auf die Finanzplanung nehme.[17] Wir sind jedoch der Meinung, dass der aufgestellte Finanzplan weiterhin Geltung hat und eine Kompensation des Beitritts zu den Bretton Woods Institutionen zulasten der humanitären Hilfe nicht in Frage kommt. Wir halten deshalb an der vorgeschlagenen Höhe des Rahmenkredits fest.

IV

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.[18]

---

13 *Vgl. dazu* dodis.ch/60437.

14 *Vgl.* dodis.ch/55480, *S. 424–438 sowie* dodis.ch/56219.

15 *Zur Frage der Verwendung von schweizerischem Backmehl im Rahmen der humanitären Hilfe vgl.* dodis.ch/59748 *und* dodis.ch/59749.

16 *Vgl. dazu* dodis.ch/60438 *sowie den Mitbericht des EFD vom 23. Mai 1991 im BR-Prot. Nr. 1075 vom 3. Juni 1991, Faksimile* dodis.ch/57414.

17 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 40,* dodis.ch/58258 *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), dodis.ch/T1721. *Zur Frage der finanziellen Konsequenzen vgl. bes. das Kapitel 44* Kosten des Beitritts zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbankgruppe *der* Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/54060, *hier S. 1241–1243.*

18 *Der Beschlussentwurf wurde von der Bundesversammlung einstimmig angenommen, vgl.* dodis.ch/58307 *und* dodis.ch/58299.

19

dodis.ch/58341

Gespräche am UNO-Hauptsitz in New York[1]

ANTRITTSREISE DES NEUEN SEKTIONSCHEFS UNO NACH NEW YORK VOM 10.–17. APRIL 1991

Bern, 10. Mai 1991

1. Zweck und Gesamtbeurteilung der Reise

Es ging darum, dem Unterzeichneten – zu Beginn seiner Amtszeit und vor der rasch zunehmenden, reisebehindernden Überhandnahme von allerlei gegenteiligen Sachzwängen – die Kontaktnahme mit der «Front» am UNO-Hauptsitz zu erlauben. Die von der Mission organisierten Gespräche mit Vertretern des UNO-Sekretariats und anderer Missionen sowie die längeren Diskussionen mit Mitgliedern unserer eigenen Mannschaft vor Ort erfüllten diesen Zweck vorzüglich (vgl. Gesprächsliste gem. Beil. 1[2]). Die Zusammenarbeit New York–Bern hat aus der Sicht des Schreibenden wertvolle Impulse erhalten.[3]

2. Gesprächsbereiche

a) Peacekeeping

Der Unterzeichnete hatte Gelegenheit, mit Mme Lise Favre bei der Stellvertreterin Gouldings, der Japanerin *Hisako Shimura*, vorzusprechen und unser *«Paket 92»* der Teilnahme an friedenserhaltenden Aktionen der UNO vorzutragen (vgl. Beil. 2[4]). Es ging vor allem um die Verwendung der nicht-verpflichteten ca. Fr. 4 Mio. (aus einem budgetierten Total von Fr. 19 Mio.).

Man war sich einig, dass ein erheblicher Teil davon auf die Unterstützung von UNIKOM entfallen würde (2 Pilatus Porter zu je ca. Fr. 1 Mio. p. a. wurden wenige Tage darauf von Bern bewilligt[5]). Darüber hinaus erkundigten sich die Besucher auch nach den Chancen der Schweiz, einige Militärbeobachter zugeteilt zu erhalten, was sich jedoch wegen des Grossandrangs der UNO-Mitgliedländer auf diesem Sektor des UNIKOM-Einsatzes nicht realisieren liess. Es zeigte sich somit einmal

1 CH-BAR#E2210.5#1998/8#290* (712.0). *Diese Notiz wurde vom Chef der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Anton Thalmann, verfasst und unterzeichnet. Diese Kopie wurde am 14. Mai 1991 von Thalmann per Telefax an die schweizerische Mission bei der UNO in New York übermittelt, vgl. dazu das Faksimile* dodis.ch/58341.

2 *Die Beilagen sind nicht enthalten im Referenzdossier* CH-BAR#E2210.5#1998/8#290* (712.0).

3 *Zum Stand der Beziehungen der Schweiz mit der UNO vgl. ferner DDS 1990, Dok. 18,* dodis.ch/56127 *und Dok. 40,* dodis.ch/56180 *sowie DDS 1991, Dok. 30,* dodis.ch/57379.

4 *Die Beilagen sind nicht enthalten im Referenzdossier* CH-BAR#E2210.5#1998/8#290* (712.0). *Zum* «Paket 92» *vgl. ferner* dodis.ch/59823 *und* dodis.ch/57834.

5 *Für die Zurverfügungstellung von Schweizer Flugzeugen für die* Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (UNIKOM) *vgl. das BR-Prot. Nr. 706 vom 17. April 1991,* dodis.ch/59413.

mehr, dass die Stellung von Militärbeobachtern ein populäres, weil billiges, ausbildungswirksames und politisch ergiebiges Mittel der Präsenzmarkierung darstellt.

Das Gespräch mit *Operationsdirektor B. Sadry*, dem unser Paket 92 ebenfalls übergeben wurde,[6] drehte sich zunächst vor allem um die inzwischen überwundenen Verzögerungen bei der Verabschiedung des MINURSO-Mandats,[7] die vor allem vom Sparwillen der grossen Sicherheitsratsmitglieder diktiert worden waren. Sadry verwies auf das besondere Finanzierungssystem, das freiwillige Vorausleistungen vom regulären Budget in Abzug bringt. Auf das Paket 92 der Schweiz eingehend meinte er sodann, dass die für die Flughafensicherheit UNTSO eingesetzten Fr. 1 Mio. wohl um einiges zu hoch liegen.

Das *Gespräch mit dem Stv. Militärberater des Generalsekretärs, Major N. Mataitini*, einem Fidschijaner, zeigte sehr eindrücklich, wie «unterentwickelt» die UNO im militärischen Bereich – verglichen mit dem politischen – immer noch ist, da sich das «peacekeeping» ausserhalb der Charta entwickelt und daher in den permanenten organisatorischen Strukturen der UNO, wenigstens das Militärische betreffend, relativ wenig Spuren hinterlassen hat. Mataitini und sein Chef[8] haben praktisch im Alleingang die ganze militärische Planung von UNIKOM bis zum Sicherheitsratsbeschluss bewältigt. Interessant an dem äusserst offen geführten Gespräch waren folgende Punkte:

– Frustration der beiden Militärs, mit Mitteln operieren zu müssen, die aus Spargründen vom Sicherheitsrat soweit gekürzt worden waren, dass das Mandat sehr viel an Glaubwürdigkeit verlor (es hätte z. B. zur Bewältigung der vielfältigen Überwachungs- und Sicherheitsprobleme in der Mandatszone, nicht zuletzt auch wegen der grossen Flüchtlingsbewegungen, bedeutend mehr Infanteriebataillone gebraucht). Dies scheint – vgl. auch MINURSO – ein allgemeines Merkmal heutiger friedenserhaltender Operationen (PKO) zu werden (finanzielle Überforderung der UNO angesichts zu zahlreicher gleichzeitig zu bewältigender Aktionen).

– Eintritt der osteuropäischen Staaten in das von ihnen bisher eher misstrauisch betrachtete «peacekeeping»: Auch sie tragen nun zum gegenwärtigen weltweiten Überangebot an Militärbeobachtern bei.

– Kapitel VII-Charakter von UNIKOM, die als Ausfluss der militärischen Sanktionen gegen Irak zu gelten hat und der UNO vom Irak keineswegs freiwillig zugestanden wurde (neutralitätspolitische Vertiefungsbedürftigkeit für die Schweiz; auch Schweden soll sich seine Mitwirkung relativ lange Zeit überlegt haben).

Der von Frau Favre offerierte *Lunch mit den Militärberatern der schwedischen und der finnischen Mission*, zwei erfahrenen «peacekeeping»-Offizieren, riefen im Unterzeichneten Erinnerungen an seinen eigenen Wiener «peacekeeping»-Kurs im Jahre 1981 wach. Folgende Punkte waren von besonderem Interesse (willkürliche Reihenfolge aufgrund der Gespräche):

– Blauhelmeinheiten vertragen keine internationalen Anfänger als Kommandanten.

---

6 *Vgl.* dodis.ch/59820.

7 *Zur Schweizer Beteiligung an der* Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) *vgl. DDS 1991, Dok. 60,* dodis.ch/58732 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1842.

8 *Marrack Goulding.*

UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar anlässlich seiner Rede am Tag der internationalen Beziehungen vom 14. Juni 1991 im Nationalratssaal im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft, dodis.ch/60344 (CH-SNM LM-179468.3).

– Psychologische Eignungstests bei der Rekrutierung können die leicht überdurchschnittliche Selbstmordrate von PKO-Teilnehmern merkbar senken.

– Zur Finanzierung von PKOs: Für Finnland liegt die Rückerstattungsquote bei 40% auf 10 Jahre.

– Innenpolitik: Sicherheitsprobleme (Tote in den eigenen Reihen) sowie die Mitwirkung von Frauen in PKOs sind besonders publizitätsträchtig und verdienen besondere Aufmerksamkeit.

– Neutralitätspolitik: Unter UNO-Flagge haben sich für die neutralen Nordiker nie eigentliche Probleme ergeben, auch bei UNIFIL nicht (wobei der schwedische Oberst aber die Rekrutierungsprobleme betr. medizinisches Personal für die von Schweden gestellte Sanitätseinheit für UNIFIL nicht verschwieg). Bei UNIKOM hat sich die Neutralität insofern als Vorteil erwiesen, als die Militärbeobachter von 10 Golf-Allianzstaaten – im Gegensatz zu den Neutralen – von Irak zurückgewiesen wurden (was allerdings angesichts von Kapitel VII ohne Wirkung blieb).

– Ausbildungsfragen: Die Zeit für mehr internationale Koordination ist angesichts der vielen Brandherde und der durch sie bewirkten Zersplitterung der Kräfte eindeutig gekommen. Auch Goulding soll neuerdings – zum ersten Mal – Lust in dieser Richtung zeigen. Schweden trägt sich mit der Idee der Organisation eines 3-wöchigen Modell-PKO-Kurses im Baukastensystem und mit dem Ziel leichter Replizierbarkeit (Interesse der Schweiz beim Aufbau ihrer eigener Ausbildungskapazität).

b) Genfer Fragen (Montbrillant u. a.)

Die Vorsprache bei R. Foran, dem für die Immobilienfragen der UNO zuständigen Assistant Secretary General, zusammen mit Minister Faivet, ergab eine sehr positive Einschätzung des UNO-Sitzes in Genf seitens des Sekretariats. Auch der Schweizer Franken, in dem 22% der UNO-Kosten anfallen, hat nicht nur negative Seiten (vgl. etwa den erfreulichen Cash flow des Pensionskassenfonds aus Anlagen in der Schweiz).

Betr. *Montbrillant*[9] sind im Rahmen der im Auftrag des CCQAB durchgeführten Umfrage über die Immobiliensituation der UNO etwa 95% der Antworten eingegangen. Aussteht jedoch noch diejenige des Sitzes Genf. Der Stv. GS Ahtisaari hat eine Überprüfung dieser Antworten auf ihre Stichhaltigkeit und Aussagekraft veranlasst (was zukünftige falsche Schlussfolgerungen des CCQAB verhindern soll).

Zum *Zeitkalender* meinte Foran, dass man eine Verzögerungstaktik betreiben solle, damit das CCQAB nicht nochmals zu den gleichen Ergebnissen gelange wie Ende 1990.[10] Dazu sei es nötig, den Abgang einiger Genf-kritischer Mitgliedländer aus dem CCQAB sowie den allgemeinen Mannschaftswechsel bei der UNO im Gefolge der Wahl eines neuen Generalsekretärs abzuwarten. Wichtig sei einzig, dass man bis Ende dieses Jahres die Optionen für die neuen Entscheidungsträger schriftlich aufgezeichnet habe (ohne dass ein eigentlicher «Bericht» publiziert werde (was uns Schweizer zwingt, die Informationen bilateral bei einzelnen CCQAB-Mitgliedern zu beschaffen)). 1992 müsse man dann, auch schon wegen der Vorbereitung des Budgets (1993=Budgetjahr), wieder vor das CCQAB gehen. Die Entscheidungslust in den höheren Etagen der UNO für allfällige Umzüge dürfte aber im Wahljahr 1992 (Einzug der Equipe des neuen Generalsekretärs[11]) nicht gross sein. Schliesslich werde auch der Zeitdruck aufgrund der österreichischen Expo-95-Offerte dadurch etwas entschärft, dass dieser erst Ende 95 zu übergebende Komplex zuerst noch gebaut werden müsse und die Zusatzwünsche der UNO erst ab 1993 ernsthaft in die Bauplanung einfliessen würden.[12]

Inhaltlich geht die *strategische Planung der UNO* nach Foran davon aus, dass in allen 3 UNO-Sitzländern mittelfristig Bedarf nach mehr Büros besteht (abgesehen davon gehe es bei Montbrillant streng genommen gar nicht um «zusätzlichen» Büroraum). Der UNO liegt daran, dass für alle 3 Sitze Gesamtkonzepte zustande kommen, die einzelne Bereiche der UNO-Tätigkeit klar und rationell einzelnen Sitzländern zuordnen. Im Fall der Schweiz wäre es nach Foran z. B. sinnvoll, den Bereich der transnationalen Unternehmen von New York nach Genf zu den Wirtschaftsorganisationen umzusiedeln. In diesem nach Bereichen differenzierenden

9 *Zur Frage des zunehmenden Immobilienbedarfs der UNO in Genf vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2027.

10 *Im Oktober 1990 empfahl das* Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires *UNO-Generalsekretär, Javier Pérez de Cuéllar, das schweizerische Angebot aus Kostengründen auszuschlagen und den UNHCR nach Wien umzusiedeln, vgl. dazu* dodis.ch/59811 *und* dodis.ch/59813.

11 *Boutros Boutros-Ghali.*

12 *Anmerkung im Original:* Das Gesagte scheint mir allerdings vor allem den Dringlichkeitskalender der UNO darzustellen, der für die Schweiz nur beschränkt massgeblich sein kann. Für sie gilt wohl eher, dass Bern bis Ende dieses Jahres seinen Input in die strategische Optionenaufzeichnung der UNO geleistet haben sollte.

Sinne sei die österreichische Expo-Offerte bisher das einzige konkrete Angebot, auch wenn es noch nicht formalisiert worden sei. Es zeichne sich wenigstens ein kohärentes, rationelles längerfristiges Konzept ab, das zudem politisch breit abgestützt sei (persönliche Engagement Vranitzkys usw.).

Foran geht davon aus, dass das *HCR im Sinne der obgenannten Schwerpunktbildung* – in concreto einer Humanitären – *nach Genf gehört und dort bleiben wird*. Aber die Schweiz sollte eine *längerfristige Strategie für Genf* entwerfen, die über Montbrillant hinausgeht.[13]

Längerfristig werden nämlich auch andere internationale Organisationen mit neuen Raumbedürfnissen kommen, die mit einer gewissen Systematik und nicht einfach fallweise und improvisiert zu befriedigen sind (WHO, ev. auch ILO). Foran betonte, dass die UNO sehr viel in Genf investiert habe und dies keineswegs in Frage stelle. So liege Genf z. B. bezüglich Anzahl Konferenzen und Konferenzinfrastruktur vor New York und Wien an der Spitze und solle dies auch weiterhin tun. Die Zeit sei jedoch gekommen, sich zu einer UNO-weiten Arbeitsteilung durchzuringen.[14]

c) Revitalisierung und Restrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der UNO

Die beiden Unterredungen zu diesem Thema, mit S. Farid, Direktor des «Bureau du DG au développement et à la coopération économique internationale», sowie mit Prof. G. Ohlin, Assistant Secretary General, im «Bureau de la recherche et du développement», waren eher allgemeine Hintergrundgespräche zum aktuellen Tagesgeschehen, das geprägt war, und immer noch ist, durch 3 (in unserem Besitz befindliche) Restrukturierungspapiere der EG, der Nordiker und der G-77. Daraus wiederum ist für die Schweiz die Genf-bezogene Frage besonders interessant, was mit den auf dem Tische liegenden Vorschlägen zur zukünftigen *Organisation der ECOSOC-Tagungen* geschehen soll: Die G-77, die Nordamerikaner, mehrere europäische Länder und Japan möchten New York, vor allem kostenbedingt, zum einzigen ECOSOC-Tagungsort machen, während die Franzosen die Position Genfs verteidigen, allerdings – wegen der Stärke der gegnerischen Allianz – im Sinne einer abwechselnden Abhaltung der genannten regulären Tagungen (wirtschaftlicher wie sozialer Teil) einmal in New York und einmal in Genf.

Diesbezüglich waren es vor allem die *Bemerkungen der Mitglieder unserer Mission*, die Beachtung verdienen: Sie (namentlich Min. Faivet) meinten, es brauche einen klaren Entscheid, dass man die Präsenz des ECOSOC als Teil des wirt-

13 *Anmerkung im Original:* Zu Montbrillant spezifisch bemerkte er, dass die UNO Genf sich keineswegs betr. Fortschritt der Bauarbeiten desinteressiere und dass er seine Leute anweisen werde, die Kontakte mit der FIPOI (Herr Constantin) zu intensivieren.

14 *Anmerkung im Original:* Anmerkung des Unterzeichneten: Die Ausführungen Forans mögen durchaus ehrlich gemeint gewesen sein. Wenn sie aber im Kontext des Briefes vom Botschafter Vettovaglia vom 2. Mai 1991 gelesen werden, sind wohl doch einige Fragezeichen zu setzen. Insbesondere fragt sich, ob der laufende Vorbereitungsprozess für das Treffen Bundesrat–Genfer Staatsrat vom kommenden November von der Sache wie vom Zeitdruck her nicht beschleunigt und intensiviert werden müsste, insbesondere was die Bewusstseinsbildung des Genferstaatsrats betrifft. *Vgl. dazu die Notiz des schweizerischen Missionschefs bei den internationalen Organisationen in Wien, Botschafter Jean-Pierre Vettovaglia, vom 2. Mai 1991,* dodis.ch/59816. *Zum Treffen zwischen dem Bundesrat und dem Genfer Staatsrat am 28. November 1991 vgl.* dodis.ch/57434 *sowie* dodis.ch/59639.

schaftlichen UNO-Sitzes in Genf bewahren wolle. Sei dies der Fall, dann müsse man entsprechende Massnahmen ergreifen: Eine sei ein grosszügiger Empfang (Dampfschiff etc.) in Genf anlässlich der ECOSOC-Sonder-Ministertagung vom 4./5. Juli. Eine zweite sei die ev. Subventionierung der Reisen der G-77 Teilnehmer an die reguläre Sommer-ECOSOC-Tagung in Genf.[15]

d) Rechtliches

Das Gespräch mit dem *Stv. Rechtsberater, Ralph Zacklin*, galt dem Problem, wie die schweizerische Praxis in Sachen «abuse of residence» in den Dialog mit der UNO eingebracht werden könnte. Zacklin anerkannte, dass die juristischen Kapazitäten des Genfer Sekretariats in dieser Hinsicht für einen anspruchsvollen Austausch in Kenntnis der globalen Verhältnisse ungenügend seien und dass diese Art Dialog, auf akademischem Niveau, wohl nur in New York geführt werden könne. Für den Fall, dass die Schweiz das Bedürfnis verspüre, zur Förderung der Kohärenz der rechtlichen Beziehungen zwischen der UNO und den verschiedenen Sitzstaaten in regelmässigen Abständen mit dem New Yorker Sekretariat «Notizen zu vergleichen», so sei die geeignete Anlaufstelle wohl der Sekretär des «Host country committee» für die USA. Der gegenseitige Informationsaustausch über wichtige oder schwierige «lead cases» sei sicher nützlich und willkommen. Der für Rechtsfragen zuständige Mitarbeiter unserer Mission in New York könnte also von Zeit zu Zeit, von Bern mit einem Dossier besonders problematischer Schweizer Fälle ausgerüstet, zu einer Diskussion im UNO-Sekretariat antreten.

Nur am Rande erwähnt sei, dass Zacklin mehrmals die Zufriedenheit der UNO mit den Sitzstaatbeziehungen zur Schweiz betonte (im Gegensatz zum oft gespannten Verhältnis zu den USA, wegen PLO-Problem, Reise-Rayons für Missionen usw.).

15 *Anmerkung im Original:* Der Unterzeichnete hat inzwischen Gelegenheit gehabt, Herrn Faivet die Vorbehalte des Kantons Genf gegenüber einem Empfang am 4. Juli (überlasteter Kalender und Mitfinanzierungsunlust) sowie diejenigen der DIO gegenüber Reisesubventionen für die G-77 (unüberblickbare Dauerverpflichtung, innenpolitisch schlecht verkaufbar) darzulegen. Es bleibt für die Schweiz in der Tat schwierig, sich voll für den Status quo eines UNO-Organs einzusetzen, dessen Gesundschrumpfung an sich eine gute und notwendige Sache ist, auch wenn sie leider eine gewisse Infragestellung Genfs mit sich bringt. Auch aus unserer Sicht wäre wohl eine Wechsellösung im 2-Jahresrhythmus zwischen New York und Genf als Beitrag zur Rationalisierung des überdimensionierten UNO-Konferenzenzirkus zu begrüssen. Botschafter de Riedmatten führt in den nächsten Tagen mit dem Genfer Protokollchef ein letztes Gespräch, um zu sehen, ob sich die Genfer Behörden doch noch zur Unterstützung des Empfangs vom 4. Juli durchringen können. *Nachdem auch der Genfer Protokollchef Eric Perrin sich gegenüber dem schweizerischen Missionschef bei den internationalen Organisationen in Genf, Botschafter Bernard de Riedmatten, kritisch zu diesem Vorhaben geäussert hatte, wurde die Idee von der Direktion für internationale Organisationen des EDA am 23. Mai 1991 verworfen, vgl. dazu* dodis.ch/59870. *Vgl. ferner den Punkt* ECOSOC-Sommertagung vom 3.–26. Juli 1991 *des Wochentelex 28/91 vom 8. Juli 1991,* dodis.ch/59685.

20

dodis.ch/57748 *Auszug*

16. Sitzung des Bundesrats vom 8. Mai 1991[1]

UMFRAGEN • EUROPÄISCHE INTEGRATION

Vertraulich Bern, 14. Mai 1991

[…][2]

Umfragen

M. Felber informe de la décision de l'architecte Mangeat de se retirer de son projet pour Séville.[3] La tour pourra néanmoins être bâtie, car l'architecte a vendu son projet à la Confédération. Même s'il ne l'a pas dit lors de sa conférence de presse, on lui avait demandé il y a deux mois de fournir des calculs pour sa tour, ce à quoi l'architecte en question s'est toujour refusé.

La Reine des Pays Bas a fait savoir qu'elle ne pourra pas venir en visite d'État en 1992, mais qu'elle pourrait accepter une invitation pour 1993.[4] Le Conseil en prend acte, mais n'entre pas en matière.

Bundesrat Stich kündigt für die nächste Sitzung die Botschaft zum IWF an.[5] *[Er]* wünscht, dass seine Gattin mit ihrem Namen angeschrieben wird und nicht – wie vom EDA erneut praktiziert – als Frau Otto Stich.[6]

Bundesrat Koller bedauert die Umstände der Verhaftung der Kurden aus Obwalden und informiert über die Rückschaffung in die Türkei.[7] Würde ein solcher Schritt nicht vorgenommen, wäre der Bund gegenüber den Kantonen unglaubwürdig. Der Rat teilt diese Auffassung und bespricht die Informationspolitik in dieser Angelegenheit. Eine bessere und offensivere Strategie ist nötig, damit die

---

1 CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32). *Dieses BR-Beschlussprot. II der 16. ordentlichen Sitzung des Bundesrats wurde von Vizekanzler Achille Casanova verfasst. In der Sitzung befasste sich der Bundesrat auf Grundlage des gemeinsamen Antrags des EDA und des EVD vom 28. April 1991 vor allem mit den* Perspektiven und Optionen *bei den EWR-Verhandlungen, vgl. das BR-Prot. Nr. 884 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57769*, sowie mit der Vorbereitung des anstehenden Treffens der EFTA- und EG-Ministerinnen bzw. -Minister in Brüssel vom 13. Mai 1991, vgl. das BR-Prot. Nr. 885 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57770*. Kopien des Protokolls gingen an die sieben Departementsvorsteher, an den Bundeskanzler sowie die beiden Vizekanzler.*

2 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/57748.

3 *À propos de la participation suisse à l'exposition universelle de Séville de 1992 et du projet suisse, cf. la compilation* dodis.ch/C2097.

4 *Cf. à ce sujet la notice de l'Ambassadeur Daniel Dayer, Chef du protocole, à son successeur l'Ambassadeur Gaudenz von Salis du 6 juillet 1990,* dodis.ch/55846*, point III/5.*

5 Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/54060*. Vgl. auch DDS 1991, Dok. 40,* dodis.ch/58258 *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1989–1993), dodis.ch/T1721.

6 *Zu Geschlechterfragen im Jahr 1991 vgl. DDS 1991, Dok. 26,* dodis.ch/59621.

7 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 3,* dodis.ch/58521 *sowie die thematische Zusammenstellung* Kurdische Flüchtlinge, dodis.ch/T1911.

Kurden aus Obwalden nicht mit denjenigen aus Irak gleichgesetzt werden. Die Haltung der SRG wird kritisiert, denn die Aussagen von Bundesrat Koller an der Delegiertenversammlung der CVP wurden gar nicht verbreitet. Kann der Bundesrat von der SRG verlangen, dass in solchen Situationen genügend Zeit für ein Mitglied des Bundesrates eingeräumt wird? Die Bundeskanzlei wird diese Frage prüfen und darüber berichten. Im Anschluss an die heutige Sitzung soll eine Erklärung des Bundesrates erfolgen.[8] Zur Sprache kommt auch der Zwischenfall anlässlich der Besinnung vor der Bundesversammlung am Freitag morgen. Der Eindruck ist entstanden, einer der zwei Pfarrer habe den Demonstranten auf der Tribüne ein Zeichen gegeben. Die Parlamentsdienste haben eine Untersuchung eingeleitet und werden darüber berichten.[9]

Bundesrat Ogi – wird eine Informationsnotiz über die Differenzbereinigung betreffend das Fernmeldegesetz unterbreiten.[10]

– hat den Rat über den Einsatz des Falcon DA 900 schriftlich informiert.[11]

– stellt fest, dass sowohl Staatssekretär Jacobi als auch BIGA-Direktor Hug eine Chinareise unternommen haben, ohne dass im Bundesrat darüber diskutiert worden ist.[12] Die Ereignisse von 1989 in Peking[13] sollen nicht in Vergessenheit geraten, auch wenn China ein wichtiger Partner werden könnte. Jedenfalls wäre es gut, wenn solche eminent politischen Entscheide vom Bundesrat getroffen würden.

– Wegen eines Übersetzungsfehlers wurde im Register der Datenkarteien der Bundesverwaltung von einer «Demonstrantenkartei» beim BEW berichtet. Diese Falschmeldung musste sofort berichtigt werden.

[…][14]

Bundesrat Villiger: Die Inseratenkampagne zugunsten der Mirage hat Aufsehen erregt.[15] Die Franzosen behaupten, zugunsten der Schweiz bei der EG vorstellig geworden zu sein. Wer hat etwas von solchen Interventionen bemerkt?

Sechs der ausländischen Spezialisten der P-27 sind bereit, ihre Informationstätigkeit weiterhin auszuüben. Für die UNA sind diese Informationen sehr interessant. Mit den betreffenden Personen sollen nun neue Verträge ausgehandelt werden.[16]

---

8 *Die Erklärung folgte am 13. Mai 1991, vgl.* dodis.ch/60232.

9 *Von Donnerstag, 2. Mai bis am Freitag, 3. Mai 1991 fand im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft eine anderhalbtägige Jubiläumssession der Vereinigten Bundesversammlung statt. Gemäss Zeitungsberichten fand am Donnerstagmorgen eine Gegenveranstaltung des Komitees Kulturboykott statt, welche auf dem Bundesplatz endete.* «Mit Buhrufen und Pfiffen geben sie ihrer Empörung über die Gefangennahme der Kurden Ausdruck», *vgl.* Der Bund *vom 3. Mai 1991, S. 13. 15 der kurdischen Asylbeweber aus Obwalden, vgl. Anm. 7, wurden am selben Tag in Bern verhaftet. Von einer Demonstration auf der Tribüne am 4. Mai ist weder in der Berichterstattung in der Presse noch im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung die Rede.*

10 *Für das Fernmeldegesetz vom 21. Juni 1991 vgl. AS, 1992, S. 581–600.*

11 *Das EVED informierte den Bundesrat quartalsweise über den Einsatz des für den Transport von Mitgliedern des Bundesrats verwendeten Dassault Falcon 900, vgl. das Dossier* CH-BAR# E7001C#1999/296#409* (172-2).

12 *Für die Besuche des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, und des Direktors des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit des EVD, Klaus Hug, im Mai 1991 in China vgl. DDS 1991, Dok. 21,* dodis.ch/57590 *sowie* dodis.ch/58279.

13 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Tian'anmen (1989), dodis.ch/T1714.

14 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/57748.

15 *Vgl.* dodis.ch/59835.

16 *Zur P-26 vgl. DDS 1991, Dok. 49,* dodis.ch/57569.

Bundeskanzler Buser: An der Sitzung des Instituts für Rechtsvergleichung vom 26. August sollte sich der Rat doch durch eines seiner Mitglieder vertreten lassen. Bundesrat Koller überprüft das Datum.[17]

Anstelle von Bundesrat Delamuraz, der verhindert ist, wird Vizekanzler François Couchepin den Rat bei der Fondation de l'Hermitage vertreten.[18]

Die Behörden von Liechtenstein möchten dem Bundespräsidenten am 25. Mai ein Buch über die Schweiz überreichen. Bundespräsident Cotti ist bereit, das Buch entgegenzunehmen, wünscht aber, dass die Bundeskanzlei dieses liest und beurteilt.

Intégration européenne

Le Président Cotti souhaite que les «bottom lines» que le Conseil a définies lors de sa dernière séance fassent l'objet d'un procès-verbal de décision.[19]

M. Delamuraz informe des derniers développements de la négociation qui est toujours empoisonnée. À Bruxelles, le projet de déclaration pour la réunion ministérielle est absolument inacceptable: on parle d'une clause évolutive sur l'agriculture et on subordonne la réussite d'un TEEE à un accord en matière de transit.[20] La CE démontre toute son arrogance et l'AELE est incapable de s'exprimer d'une seule voix. La délégation de parlementaires qui a discuté à Bruxelles a été choquée par les propos de M. Andriessen selon qui «la Suisse a profité depuis 40 ans de la CE». La conférence ministérielle sera particulièrement difficile, et il est fort probable qu'on voudra faire supporter à la Suisse l'échec des négociations. Le Conseil doit décider aujourd'hui ce qu'il veut à court, mais également à long terme.

Le Conseil est unanime à juger que la négociation doit se poursuivre, mais qu'un mauvais traité ne sera pas signé par la Suisse. L'unanimité est constatée également quant à la possibilité de discuter de variantes, telles un «EWR-light».[21] Néanmoins, une telle possibilité ne doit être traitée qu'avec grande réserve. La proposition de publier les «bottom lines» n'est plus opportune.[22] On accuse déjà la Suisse d'être responsable si les négociations devaient mal tourner: il ne faudrait pas alimenter encore cette thèse. Le Conseil partage cet avis, étant donné qu'il est désormais trop tard pour une telle attitude.

---

17 *Der Bundesrat beschloss zum 10-Jahr-Jubiläum des Instituts vom 10. April 1992, den Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, abzuordnen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2203 vom 13. November 1991,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1013* (4.10prov.).

18 *Zur Abordnung des Vorstehers des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, vgl. das BR-Prot. Nr. 411 vom 4. März 1991,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1006* (4.10prov.).

19 *Cf. les annexes du PVCF N° 884 du 8 mai 1991,* dodis.ch/57769*, en particulier le point 3.3 de la proposition du DFAE et du DFEP ainsi que le tableau* Verhandlungsrichtlinien des Bundesrates.

20 *Pour une sélection des documents préparatoires et des analyses postérieures à la réunion de Bruxelles, cf. la compilation* dodis.ch/C1935.

21 *L'idée d'un* EWR-light *apparaît déjà en juin 1990; elle est liée au constat que l'accord sera vraisemblablement déséquilibré au niveau institutionnel, mais que la substance sera acceptable. Cf. notamment DDS 1990, doc. 23,* dodis.ch/55262*; DDS 1990, doc. 52,* dodis.ch/55288 *et le PVCF N° 742 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57821*. Cf. également l'avis du groupe de travail Eurovision du DFAE à travers la notice de Daniel Woker, Chef de la Section relations bilatérales du DFAE, au Directeur de la Direction politique, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi,* dodis.ch/58252.

22 *Au sujet du débat autour de la publication ou non des* bottom lines*, cf. DDS 1991, doc. 13,* dodis.ch/57331.

M. Delamuraz constate que le Conseil n'est pas encore unanime quant au message politique qu'il faudrait transmettre en cas d'échec du TEEE.[23] À son avis, il est impossible, irréaliste et inimaginable de dégager à long terme une autre solution qu'une adhésion à la CE.[24] Il faut savoir si la Suisse peut adhérer, car les solutions de rechange ne sont que chimères. Faut-il annoncer dès maintenant ce choix ou attendre la fin des négociations? Différer cette décision serait un signe d'immobilisme. Il ne s'agit pas d'annoncer la candidature de la Suisse, mais bien de dire que les conditions d'une adhésion doivent désormais être préparées. La situation évolue très rapidement, et le temps presse si l'on veut éviter que la Suisse soit traitée comme la Bulgarie ou la Roumanie.[25] Témoigner notre volonté européenne est un signal positif que le Conseil devrait donner.

M. Felber partage cet avis. Il est important pour la Suisse de dire ce qu'elle fera si le TEEE ne peut être signé. Il faut annoncer la couleur, car il y a non seulement une attente de l'opinion publique suisse,[26] mais bien aussi une inquiétude quant à la volonté européenne de la Suisse. Refuser l'isolement, tout le monde est d'accord. Mais il faut aussi indiquer où l'on veut aller. Attendre l'évolution de la CE n'est pas possible. Annoncer un but n'est pas déposer une demande d'adhésion. Même sans adhérer, nous serons contraints de modifier nos lois.

Herr Bundesrat Stich teilt diese Haltung nicht. Wir müssen weiter verhandeln, auch wenn die EFTA keinen Partner mehr darstellt. Es wäre aber falsch, bereits heute von Beitritt zu sprechen. Die EG ist noch zu zentralistisch und zu undemokratisch. Sie will zudem keine neuen Mitglieder aufnehmen.[27]

Auch für Herrn Bundesrat Koller wäre es verfrüht, von Beitritt zu sprechen. Der EWR ist noch nicht tot und er ist besser als sein Ruf. Leider hat man die Frage der Mitbestimmung allzu sehr hochgespielt.[28] Eine EG-Mitgliedschaft sollte nicht idealisiert werden, denn viele Fragen, zum Beispiel in bezug auf die Landwirtschaft, müssen mitberücksichtigt werden. Es ist nun wichtig, dass die Chefunterhändler aufhören, sich zu äussern. Im jetzigen Moment würde eine Flucht nach vorne nicht verstanden.[29] Ein Nein des Volkes zum EWR wäre nicht so schlimm wie die Ablehnung einer Mitgliedschaft. Hauptstrategie soll deshalb der EWR bleiben. Andere Optionen müssen gesucht werden. Dafür sind Entscheidungsunterlagen notwendig.

---

23 *Cf. à ce propos les précédents PVCF de décision II du Conseil fédéral sur le traité EEE, notamment la séance du 27 février 1991,* dodis.ch/57719; *du 17 avril 1991, DDS 1991, doc. 13,* dodis.ch/57331 *et celle du 1er mai 1991,* dodis.ch/57721.

24 *Sur la position du Conseiller fédéral Delamuraz face à la question de l'adhésion, cf. DDS 1990, doc. 8,* dodis.ch/54934 *et doc. 52,* dodis.ch/55288.

25 *Cf. DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039.

26 *Le Conseil fédéral répond par écrit de manière groupée à quatre interpellations parlementaires du Conseil national sur la politique d'intégration européenne le 19 juin 1991, cf.* dodis.ch/58257. *Le Conseiller fédéral Delamuraz répond oralement face au Conseil des États à l'interpellation urgente du Conseiller aux États Ulrich Gadient le 20 juin 1991, cf.* dodis.ch/58266.

27 *Für die Position des EFD zur Haltung der Schweiz beim Treffen der EFTA- und EG-Ministerinnen bzw. -Minister und bei den Verhandlungen im Allgemeinen vgl. den Mitbericht des EFD vom 7. Mai 1991 im BR-Prot. Nr. 884 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57769, *Beilage 6.*

28 *Auch das Bundesamt für Justiz des EJPD war an den Verhandlungen beteiligt, um Alternativen zum Mitentscheidungsrecht zu finden, vgl.* dodis.ch/58024.

29 *Zu den Äusserungen des Chefunterhändlers, Staatssekretär Franz Blankart, vgl.* dodis.ch/59584.

Herr Bundesrat Ogi stellt fest, dass der Bundesrat seine Haltung nicht definiert, während die Chefbeamten weiterhin Erklärungen abgeben. Sie haben den Tod des EWR angekündigt, und damit haben sie die Haltung der Schweiz verspielt. Man soll nun den Chefunterhändlern das Reden vor der Öffentlichkeit verbieten, denn sie haben genug Schaden angerichtet.[30]

Heute muss der Bundesrat an die Öffentlichkeit treten. Eine harte Haltung gegen aussen zeigt Stärke nach innen. Weitere Optionen und Perspektiven sind heute gefragt. Es wäre falsch, schon jetzt von Heirat zu sprechen, denn die Verlobung zeigt Probleme. Auch die EG wünscht sich vielleicht eine Verschnaufpause. Die Schweiz soll nicht die gleichen Fehler begehen wie Österreich und Schweden.[31]

Für Herrn Bundesrat Villiger ist der EWR nicht nur schlecht, weil die Beamten ihn schlecht gemacht haben, sondern weil er unbefriedigend ist. Man sollte sich aber über einen dritten Weg nicht allzu viele Hoffnungen machen. Ein EWR-light ist sehr schwer zu erreichen. Die Frage ist, ob ein Beitritt als realistische Option zu betrachten ist.[32] Der Rat soll heute Stärke zeigen und gleichzeitig die Chefunterhändler zum Schweigen bringen. Die Haltung von Herrn Blankart ist ein Versuch, seine eigene Stelle zu retten.[33] Es scheint ihm weniger darum zu gehen, die Interessen der Nation wahrzunehmen.

Le Président Cotti souligne que la note diffusée[34] démontre que le Conseil a toujours souhaité un rapprochement avec la CE pour ne pas devoir adhérer. C'est la raison qui fait du TEEE une solution de rechange et non un pont vers l'adhésion. Il ne faut pas maintenant, sans avoir approfondi la question, passer d'un constat d'échec au premier pas d'une adhésion. La proposition de déclaration est bonne, mais il faut adapter les deux derniers paragraphes à la volonté du Conseil.[35]

Der Rat diskutiert über verschiedene Kompromissformulierungen. Es soll einerseits nicht von Beitritt die Rede sein, gleichzeitig aber diese Option irgendwie im Vordergrund stehen. Schliesslich wird ein leicht abgeänderter Vorschlag von Herr Bundesrat Ogi angenommen, wonach «ein möglicher Beitritt nicht überhastet beantragt, aber als jene Perspektive verfolgt werden soll, die erheblich an Gewicht gewonnen hat».

Die Herren Bundesräte Delamuraz und Felber werden beauftragt, der Öffentlichkeit diese Haltung des Bundesrates vorzutragen.

---

30 *Für die Äusserungen von Chefbeamten in der Presse vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2009.

31 *Vgl. dazu den Mitbericht des EVED vom 6. Mai 1991:* «Wichtig: Wir sollten uns nicht mittels voreiliger Beitrittsabsicht in die gleiche unkomfortable Warteposition wie Österreich und Schweden hinein manövrieren»*, BR-Prot. Nr. 884 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57769*, Beilage 7.*

32 *Für die Meinung des Vorstehers des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger und seines Departements vgl. den Mitbericht des EMD sowie den Entwurf für eine Strategie zum Thema EWR vom 6. Mai 1991 im BR-Prot. Nr. 884 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57769*, Beilage 5.*

33 *Zur Haltung von Staatssekretär Blankart vgl. die Beilage 7 des BR-Prot. Nr. 742 vom 17. April 1991,* dodis.ch/57821 *und seine öffentlichen Äusserungen in der Zusammenstellung* dodis.ch/C2009.

34 *Il s'agit très probablement de la note d'information du 6 mai 1991, annexe 8 du PVCF N° 884 du 8 mai 1991,* dodis.ch/57769.

35 *Les déclarations jointes en annexe 9 et 10 au PVCF N° 884 du 8 mai 1991,* dodis.ch/57769*, sont datées du 10 mai 1991, et il s'agit donc très probablement de versions corrigées de la proposition soumise au Conseil fédéral lors de sa séance du 8 mai 1991.*

21

dodis.ch/57590

Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi in Beijing vom 4.–8. Mai 1991[1]

BESUCH STAATSSEKRETÄR KLAUS JACOBI IN DER VOLKSREPUBLIK CHINA, IN HONG KONG UND AUF DEN PHILIPPINEN, 3.–15. MAI 1991

Bern, 21. Mai 1991

1. Ziel der Reise

Das Ziel der Reise war ein vierfaches:

Erstens sollte die Universalität unserer Aussenpolitik unterstrichen werden, wobei klarzustellen war, dass Europa zwar eine Priorität jedoch keine Exklusivität in unseren Aussenbeziehungen darstellt.[2] Die allgemeine Stossrichtung der Ausführungen J*[acobi]*s war: Unsere Europapolitik ist darauf ausgerichtet, am Aufbau eines weltoffenen Europas und nicht am Bau einer «Festung Europa» teilzunehmen.

Zweitens ging es, was die VRC im Speziellen betrifft, darum, folgende Zeichen zu setzen:

- wir ermuntern die reformerischen Kräfte in der VRC, auf dem Weg der wirtschaftlichen und politischen Reformen voranzuschreiten;[3]
- wir erachten die Respektierung von Grund- und Menschenrechten als zentrales Element der internationalen Beziehungen allgemein und der bilateralen Kontakte zwischen der Schweiz und China im Besonderen;[4]

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#470* (354). *Diese Notiz wurde höchstwahrscheinlich von den Botschaftssekretären der schweizerischen Botschaft in Beijing, Hans Jakob Roth und Rolf Lenz, verfasst. Die beiden Botschaftssekretäre waren bei allen Gesprächen anlässlich des Besuchs des Direktors der politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, anwesend und haben auch alle Gesprächsnotizen verfasst, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1923. *Die schweizerische Delegation setzte sich aus Staatssekretär Jacobi, seinem diplomatischen Sekretär, Peter Maurer, sowie dem schweizerischen Botschafter in Beijing, Erwin Schurtenberger, zusammen. Gemäss dem vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichneten Begleitschreiben wurde das vorliegende Dokument am 21. Mai 1991 als Informationsnotiz an die Mitglieder des Bundesrats verteilt. Gemäss Visum von Vizekanzler Achille Casanova hat der Rat in seiner Sitzung vom 29. Mai 1991 davon ohne weitere Diskussion Kenntnis genommen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/57590 *sowie das BR-Beschlussprot. II der 19. Sitzung des Bundesrats vom 29. Mai 1991,* CH-BAR#E1003#2003/92#1* (4.32).

2 *Der Hinweis auf die Universalität der schweizerischen Aussenpolitik und die Idee, dass die Schweiz ihre Beziehungen nicht auf ihre europäischen Partner beschränken sollte, findet sich in zahlreichen Dokumenten zu bilateralen Besuchen der Schweiz, vgl. DDS 1990, Dok. 4,* dodis.ch/56233 *(Mexiko), Dok. 26,* dodis.ch/56121 *(Brasilien) und DDS 1991, Dok. 10,* dodis.ch/57647 *(Südkorea und Singapur); Dok. 12,* dodis.ch/58462 *(Argentinien); Dok. 47,* dodis.ch/57398 *(Indien).*

3 *Zur innenpolitischen Situation Chinas vgl.* dodis.ch/58281.

4 *Zur Lage der Menschenrechte in China vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1945.

– wir stellen die Einheit der VRC nicht in Frage, erwarten aber den Respekt einer gewissen kulturellen Autonomie, insbesondere für Tibet.[5]

Drittens galt es, bezüglich des chinesischen Wunsches nach Investitionen, unsere Haltung klarzustellen:

– Investitionen sind primär eine Angelegenheit von Privaten;[6]
– Als Regierungen können wir die entsprechenden Rahmenbedingungen durch Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen schaffen;[7]
– Am wichtigsten sind jedoch politische und wirtschaftliche Stabilität sowie die Berechenbarkeit der Innen- und Aussenpolitik.

Viertens ging es, was die Philippinen betrifft darum, Manila unsere Anerkennung über die Fortschritte auf dem Weg der Demokratie,[8] des Rechtsstaates und der Menschenrechte auszudrücken und unsere Bereitschaft bezüglich Rechtshilfe in Sachen Marcos-Vermögen zu unterstreichen.[9]

2. Schwerpunkte und Gesprächspartner

Die Gespräche gliederten sich im Wesentlichen in zwei Teile: einen Meinungsaustausch über internationale Fragen, insbesondere über die Entwicklungen in der VRC einerseits, eine Erörterung bilateraler Fragen andererseits.[10]

Von chinesischer Seite wurde der Wille zu Reformen bekräftigt, gleichzeitig jedoch betont, China müsse seinen eigenen Weg gehen. Die VRC wünscht sich eine weitere Normalisierung der Beziehungen zu Westeuropa auf der Basis der vier folgenden Prinzipien:

– gegenseitige Achtung
– Suche nach Gemeinsamkeiten
– Nichteinmischung
– Gleichberechtigung und gegenseitiger Nutzen

---

5 *Zur Lage in Tibet vgl. das Gespräch zwischen Staatssekretär Jacobi und dem Vizeminister der Staatskommission für Nationalitäten, Li Dezhu, vom 6. Mai 1991,* dodis.ch/57775 *sowie die Aufzeichnung des Gesprächs zwischen dem Regierungspräsidenten des Autonomen Gebiets Tibet, Jiangeun Luobu, und dem Präsidenten des Nationalrats, Hans-Rudolf Nebiker, vom 29. Juli 1991,* dodis.ch/55587.

6 *Zu den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und China vgl.* dodis.ch/57809.

7 *Für das Doppelbesteuerungsabkommen vgl. das BR-Prot. Nr. 1058 vom 23. Mai 1990,* dodis.ch/56152 *sowie die* Botschaft über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Volksrepublik China *vom 16. Oktober 1990,* dodis.ch/55572. *Für das Investitionsschutzabkommen vgl. AS, 1987, S. 589 sowie die Notiz des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD vom April 1991,* dodis.ch/57809.

8 *Zu den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Philippinen vgl. den Schlussbericht des schweizerischen Botschafters in Manila, Max Dahinden, vom 7. August 1990,* dodis.ch/55438 *sowie das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Manila, Hanspeter Strauch, vom 29. April 1991,* dodis.ch/57909.

9 *Zur Lage der Menschenrechte auf den Philippinen vgl. den Überblick der stv. Chefin des Diensts für Menschenrechte der Direktion für Völkerrecht des EDA, Erika Schlaeppi, vom 26. April 1991 in der Beilage von* dodis.ch/57702. *Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung* Marcos-Gelder, dodis.ch/T1912.

10 *Für einen vollständigen Überblick über die Gespräche von Staatssekretär Jacobi und die vorbereitenden Dokumente des Besuchs vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1923.

J*[acobi]* unterstrich seinerseits den schweizerischen Wunsch nach einer entschlossenen Reformpolitik, innen- und aussenpolitischer Berechenbarkeit und der Respektierung elementarer Grundrechte.

Im Zentrum stand die Diskussion mit Vizeaussenminister Tian,[11] weitere Gesprächspartner waren der stv. Ministerpräsident Zhu,[12] Aussenminister Qian,[13] der stv. Minister für Wirtschaft und Handel Gu,[14] der Minister für zivile Angelegenheiten Cui,[15] der stv. Staatsminister für Nationalitäten Li[16] sowie der Vertreter Chinas in der UNO-Menschenrechtskommission Tian.[17]

3. Entwicklungen im asiatisch-pazifischen Raum

Was die erwähnte Region betrifft, zeigten sich die chinesischen Gesprächspartner skeptisch gegenüber der Idee einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Asien. Vielmehr brauche es drei Dinge:

- Realistische Schritte zur *Lösung der regionalen Konflikte,* wie z. B. in Kambodscha: Die VRC steht hinter dem Plan der fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates und betont die Notwendigkeit, diesen ohne grundlegende Retuschen umzusetzen.[18]
- Die *Verbesserung der bilateralen Beziehungen:* Die sino-sowjetischen, die sowjetisch-japanischen und die Beziehungen zwischen Nord- und Südkorea hätten sich in jüngster Zeit bereits verbessert; angesichts der grossen Ungleichgewichte in der Region müssten zunächst noch weitere bilaterale Verhältnisse bereinigt werden.[19]
- Den *Ausbau multilateraler Beziehungen dort, wo dies möglich sei,* d. h. primär auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit: in diesem Zusammenhang erwägt die VRC den Beitritt zur Asian Pacific Economic Cooperation (APEC).[20]

Was *Hong Kong und Taiwan* betrifft, bleibt die Haltung der VRC durch die Formel «one country two systems» geprägt. Peking anerkennt folglich Hong Kong und Taiwan als «regionale Körperschaften» nicht jedoch als souveräne Staaten, ist aber an einem pragmatischen Ausbau der Beziehungen interessiert (Verkehr, Post, Handel). Die VRC habe nichts gegen den *Ausbau nichtstaatlicher Beziehungen zwischen Drittstaaten und Taiwan,*[21] sie spricht sich jedoch gegen die Politik Taiwans aus, den Vertretungsbüros immer mehr staatliche Kompetenzen zu über-

11 *Vgl.* dodis.ch/57773.

12 *Vgl.* dodis.ch/57779.

13 *Vgl.* dodis.ch/57774.

14 *Vgl.* dodis.ch/57778.

15 *Vgl.* dodis.ch/57776.

16 *Vgl.* dodis.ch/57775.

17 *Vgl.* dodis.ch/57777.

18 *Zu regionalen Fragen in Asien vgl.* dodis.ch/57773 *und zu Kambodscha vgl. die Notiz von Christian Hauswirth von der Politischen Abteilung II des EDA vom 12. Dezember 1991,* dodis.ch/58346.

19 *Vgl.* dodis.ch/57773 *und* dodis.ch/57774.

20 *Zur APEC vgl. die Informationsnotiz von Bundesrat Delamuraz über seine Besuche in Südkorea und Singapur, DDS 1991, Dok. 10,* dodis.ch/57647 *sowie* dodis.ch/57873.

21 *Vgl. dazu die Notiz von Hauswirth vom 29. April 1991,* dodis.ch/58104.

tragen. Was die Aufnahme von Flugverbindungen zwischen Drittstaaten und Taiwan betrifft (Balair),[22] wünscht die VRC vorgängig informiert zu werden.

Die Bekräftigung Pekings, dass Hong Kong und Taiwan auch in einem wiedervereinigten China *Autonomie* beanspruchen sollten (letzteres sogar mit einer eigenen Armee), bleibt letztlich widersprüchlich: Mit Recht fragt man sich heute in Hong Kong, welche Autonomie man nach 1997 erhoffen kann, wenn Peking schon heute in der Frage des Baues des neuen Flughafens nicht nur Mitsprache, sondern umfassende Mitentscheidungsmöglichkeiten verlangt.

Immerhin scheint sich auch die VRC des *Zusammenhanges zwischen der Hong Kong- und der Taiwan-Problematik* bewusst: Je besser nämlich die Souveränitätsübergabe an die VRC in Hong Kong gelingt, umso eher dürfte die von der VRC erstrebte Integration Taiwans erfolgen; eine Krise rund um Hong Kong, in welchem dieses seinen wirtschaftlichen Sonderstatus verlieren würde, würde auch die Lösung der Taiwanfrage, die für die VRC ungleich wichtiger als Hong Kong ist, stark erschweren und hinauszögern.[23]

4. Innere Entwicklung in der VRC

Bezüglich der inneren Entwicklung stach in allen Gesprächen die Sorge der VRC um die Einheit und Stabilität des Vielvölkerstaates (56 Nationalitäten) hervor.[24] Peking ist offensichtlich durch die Desintegrationstendenzen in der Sowjetunion zutiefst alarmiert. Nur so wird verständlich, dass alle Gesprächspartner mit Insistenz auf die Souveränität der VRC über Tibet zu sprechen kamen. Dabei wurde unterstrichen, Tibet sei seit über 700 Jahren Teil Chinas und erst die nach 1949 eingeführten demokratischen Reformen hätten es aus seiner Rückständigkeit befreit. Die Politik des Dalai Lama wird als sezessionistisch verurteilt; ausserdem erachtet es Beijing als «grotesk», wenn dieser sich heute auf die Menschenrechte berufe, wo er doch alles getan habe, um die demokratischen Reformen gegen den Feudalismus zu hintertreiben.

J*[acobi]* stellt diesbezüglich die schweizerische Politik dar, welche den Dalai Lama als religiösen, nicht jedoch als politischen Führer betrachtet.[25]

Die Sorge um die Desintegration des Landes nährt sich auch am wachsenden Nord-Süd- respektive Ost-West-Gefälle. Bereits heute ist eine kaum noch kontrollierbare und kontrollierte Migration in Richtung Süden und in Richtung der Küstengebiete, welche seit Beginn der Reformpolitik unter Deng Hsiao Ping 1979 einen überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Aufschwung erfahren haben, im Gange. Damit gehen politische Autonomiebestrebungen einher, welche durch die Hauptstadt nur noch schwer kontrolliert werden können; so musste Beijing kürzlich auf das bisher vom Zentrum kontrollierte Rotationsprinzip der Bürgermeister verzichten und ihre Wahl stattdessen lokalen Körperschaften überlassen. Noch kontrolliert Beijing die Gouverneure, was kürzlich deutlich wurde, als es den Ver-

---

22 *Die Schweiz wollte Direktflüge nach Taiwan einrichten, vgl. dazu das Dossier* CH-BAR# E8150B#2005/304#419* (14).

23 *Zu den Beziehungen zwischen China und Taiwan sowie Hong Kong vgl. die politischen Berichte Nr. 2 und 3 des schweizerischen Generalkonsuls in Hong Kong, Botschafter Jean-Marc Boillat, vom 15. bzw. 16. April 1991,* dodis.ch/59216 *und* dodis.ch/59215.

24 *Zur Frage der Nationalitäten und Minderheiten in China vgl.* dodis.ch/57775.

25 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 32,* dodis.ch/55589.

treter in der Provinz Guandong, welcher sich gegenüber dem nahen Hong Kong allzu konziliant gezeigt hatte, kurzerhand ersetzte.

Nach wie vor lasten die Ereignisse von 1989[26] auf der chinesischen Innenpolitik, was in mehr oder weniger prononcierten Äusserungen der einzelnen Gesprächspartner deutlich wird. Während offensichtlich Li Peng weiterhin von einer durch Hong Kong unterstützten und kanalisierten Subversion ausgeht, betrachtet der stellvertretende Ministerpräsident Zhu 1989 als bedauerliche Ereignisse, gewissermassen als Unfall im Reformprozess, welcher insgesamt weitergehe.

Eine Gesamteinschätzung der innenpolitischen Lage bleibt ausserordentlich schwierig. Offensichtlich sind aber folgende Elemente:

- Einhellig betonen alle Gesprächspartner den Willen zu Reform und Öffnung.
- Befragt nach den konkreten Inhalten dieser Begriffe wird deutlich, dass man möglicherweise an weitreichende wirtschaftliche Reformen denkt, nicht jedoch an einen grundlegenden politischen Systemwandel; während die einen der Fiktion vertrauen, wirtschaftliche Reformen könnten auf Dauer ohne politische Reformen durchgeführt werden, deuten andere an, wirtschaftliche Reformen müssten die Basis bilden für politische und gesellschaftliche Veränderungen.
- In diesem Sinne sind trotz relativ einheitlicher Sprachregelungen unterschiedliche Akzente bei den einzelnen Gesprächspartnern offensichtlich; wie jedoch im Einzelnen der Konflikt zwischen «Konservativen» und «Reformern» ausgetragen wird, und wie die Kräfteverhältnisse sind, bleibt unklar.

5. Bilaterale Beziehungen

Der Besuch erlaubte es, eine Art Standortbestimmung der bilateralen Beziehungen vorzunehmen und Entwicklungsmöglichkeiten auszuloten. Folgende Punkte wurden in den Gesprächen aufgegriffen:

- Die chinesische Seite bedankte sich über die Hilfe der Schweiz bei der *Waldbrandbekämpfung* und äusserte den Wunsch nach der Entsendung einer Delegation des SKH, um die chinesischen Katastrophenverantwortlichen in schweizerischen Methoden und in der Organisation von Hilfsaktionen zu instruieren.[27]
- Die chinesische Seite begrüsst die bevorstehenden Besuche der Herren Hug (BIGA) und Ursprung (GWF) und wünscht sich einen Ausbau der Beziehungen, besonders im Bereich von *Wissenschaft und Forschung*.[28]
- Die chinesische Seite bedauert die Einstellung der *Zusammenarbeit im militärischen Bereich* und wünscht mindestens die Erfüllung der bereits vereinbarten Lieferungen.[29]

J*[acobi]* erläutert die schweizerische Kriegsmaterialexportpolitik (Kriterien des Spannungsgebietes und der Menschenrechtslage); ausserdem verweist er auf den Umstand, dass im Gefolge des Golfkrieges Kriegsmaterialexporte innenpolitisch auf wachsende Widerstände stossen. Andererseits ist unverkennbar, dass die Schweiz mit der Blockierung vertraglich vereinbarter Lieferungen (Contraves-Geschäft) in einer schwierigen Lage ist, da unsere Vertragstreue und damit unsere Glaubwürdigkeit auf dem Spiel steht. Es wird daher unter Umständen zu prüfen

26 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Tian'anmen (1989), dodis.ch/T1714.

27 *Vgl.* dodis.ch/58107 *und* dodis.ch/57776.

28 *Vgl.* dodis.ch/58279.

29 *Vgl.* dodis.ch/58105.

sein, ob bezüglich des Contraves-Geschäftes eine einmalige Ausnahmebewilligung gewährt werden müsste.[30]

– Von schweizerischer Seite wird ein Memorandum bezüglich der Fortsetzung der *Entschädigungsverhandlungen* übergeben;[31] ausserdem wird über den Stand der *Ratifikation des Doppelbesteuerungsabkommens* und über die bevorstehende Aufnahme der Verhandlungen über einen dritten Mischkredit informiert.[32]

6. Das Kernproblem der Menschenrechte

Hauptproblem in den bilateralen Beziehungen bleibt die Menschenrechtsfrage. Diese kam in allen Unterredungen zur Sprache; in einer Diskussion mit dem Menschenrechtsverantwortlichen der Regierung[33] und im Vortrag J*[acobi]*s vor dem Institut für internationale Studien[34] wurde die Problematik vertieft. Die Unterschiede in der Menschenrechtskonzeption und der Menschenrechtspraxis bleiben gross, hält doch die VRC prinzipiell an der These fest, Menschenrechte gehörten zu den internen Angelegenheiten der Staaten.[35] Andererseits hat die chinesische Seite grundsätzlich positiv auf den schweizerischen Vorschlag nach einem Dialog über Menschenrechtsfragen reagiert. Dieser sieht vor, in einem ersten Schritt eine schweizerische Delegation (ein Menschenrechtsexperte der Zentrale in Begleitung von Botschafter Schurtenberger) in die VRC zu entsenden;[36] diese sollte sich einen Einblick in die Menschenrechtssituation verschaffen können (Dialog über Strafvollzug, Gefängnisbesuche etc.); umgekehrt sollte eine chinesische Delegation die schweizerische Praxis studieren können und sich mit schweizerischen Menschenrechtsexperten unterhalten können. Im Gegensatz zu ähnlichen Initiativen anderer westlicher Staaten zielt der schweizerische Vorschlag auf den Aufbau eines nichtinquisitorischen Dialogs, welcher der chinesischen Seite ein «face saving» erlaubt und konkret zur Besserung der Menschenrechtslage beiträgt.

---

30 *Vgl. dazu* dodis.ch/58350, *Punkt C.*

31 *Vgl. die Notiz des Chefs der Sektion Entschädigungsabkommen der Direktion für Völkerrecht des EDA, Othmar Bühler, vom 26. April 1991,* dodis.ch/58283.

32 *Zum Doppelbesteuerungsabkommen vgl. das BR-Prot. Nr. 1058 vom 25. Mai 1990,* dodis.ch/56152 *und die* Botschaft des Bundesrates über ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Volksrepublik China *vom 16. Oktober 1990,* dodis.ch/55572. *Zum Mischkredit vgl. das BR-Prot. Nr. 1481 vom 21. August 1991,* dodis.ch/57533.

33 *Jin Tian.*

34 *Für den Vortrag Staatssekretärs Jacobi vom 7. Mai 1991 vgl. das Dossier* CH-BAR#E2860-01#2006/99#7* (03).

35 *Vgl. dazu ferner* dodis.ch/57777.

36 *Vgl. den Bericht des Sektionschefs des Diensts für Menschenrechte des EDA, Jean-Daniel Vigny, vom 10. Januar 1992,* dodis.ch/59214.

22

dodis.ch/59498 *Auszug*

Sitzung der für den Bericht über die Sicherheitspolitik zuständigen Kommission des Ständerats vom 13. Mai 1991[1]

SICHERHEITSPOLITIK, BERICHT 90

Vertraulich Bern, 27. Mai 1991

Bundesrat Villiger: Ich möchte die Vorlage[2] etwas ausführlicher vorstellen und die Überlegungen umreissen, die den Bundesrat bewogen haben, gerade einen solchen Bericht vorzulegen.

Europa hat sich in sehr kurzer Zeit stark verändert. Für viele Schweizerinnen und Schweizer sind kriegerische Auseinandersetzungen schwierig vorstellbar geworden. Ziel und Aufgabe verschiedener Instrumente der Sicherheitspolitik – vor allem von Armee und Zivilschutz – werden in Zweifel gezogen. Daran hat auch der Golfkrieg[3] nichts Grundsätzliches geändert, obwohl wir alle im Fernsehen täglich mitverfolgen konnten, dass gewaltsame Auseinandersetzungen gar nicht so weit entfernt von uns stattfinden können und dass auch regionale Konflikte weiträumige Auswirkungen haben können. Viele Bürgerinnen und Bürger fühlen sich nicht mehr von machtpolitischen Gefahren bedroht, sondern von anderen, diffusen, z. B. von ökologischen oder demografischen Entwicklungen. Der Umbruch in Europa und die Veränderungen weltweit haben unsere innenpolitische Lage beeinflusst. Der Wegfall von spürbaren äusseren Bedrohungen und vielleicht auch der Wohlstand scheinen die zentrifugalen Kräfte im Land zu stärken. Angesichts der Entwicklung in Europa bekunden wir einige Identitätsprobleme. Die Suche nach unserem Platz in Europa ist für uns alle ein schmerzhafter Prozess.[4] Das Land denkt in

1 CH-BAR#E1070#1998/211#99* (G-90.061). *Der Auszug stammt aus dem Protokoll der Sitzung der für die Vorberatung des bundesrätlichen* Berichts über die Sicherheitspolitik *beauftragten, nichtständigen Kommission des Ständerats vom 13. Mai 1991. An der Sitzung, die von Ständerat Hans Jörg Huber präsidiert wurde, nahm als Gast der Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, teil. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmenden sowie das vollständige Protokoll vgl. das Faksimile* dodis.ch/59498. *Verantwortlich für das Protokoll war Kommissionssekretär Alfred Aebi.*

2 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/56097. *Die ersten Vorentscheide für den* Bericht 90 *hatte der Bundesrat im Januar 1990 auf der Grundlage eines Aussprachepapiers des Stabs für Gesamtverteidigung des EMD vom 26. September 1989 gefällt, vgl. das BR-Prot. Nr. 146 vom 31. Januar 1990,* dodis.ch/56588. *An seiner Klausursitzung vom 30. April 1990 diskutierte der Bundesrat erneut die Elemente einer künftigen Sicherheitspolitik, vgl. DDS 1990, Dok. 19,* dodis.ch/54937. *Der Bundesrat verabschiedete den Bericht im Oktober 1990, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 31. Sitzung vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/57278. *Zum* Bericht 90 *vgl. ferner die Zusammenstellung* dodis.ch/C1840.

3 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29,* dodis.ch/55715; *Dok. 30,* dodis.ch/54497 *und Dok. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

4 *Für die divergierenden Meinungen zur europäischen Integration im Bundesrat vgl. bspw. DDS 1991, Dok. 20,* dodis.ch/57748.

dieser Frage nicht eindeutig. Es gibt sowohl Isolationisten wie Leute, die morgen schon Vollmitglied der EG sein möchten. Wir wollten deshalb die Sicherheitspolitik überdenken. Ihre Instrumente bedürfen in einem solchen Umfeld der Anpassung und der Restrukturierung. Da die Instrumente nur langsam umgeformt werden können, müssen die Anpassungen rasch eingeleitet werden. Es wäre unseren Erachtens unverantwortbar, auf ruhigere Zeiten zu warten. Ich bin auch gar nicht überzeugt, dass es je solche Zeiten geben wird. Eine Regierung kann nicht immer warten. Die heutige Sicherheitspolitik muss der Dynamik Rechnung tragen, sie muss – ich wage das Wort fast nicht mehr zu gebrauchen – flexibel sein. Die Sicherheitspolitik 73[5] hatte es zur Zeit der «Hyperstabilität» des Kalten Krieges mit ihrem – schrecklichen – Gleichgewicht besser, indem sich einigermassen ausrechnen liess, was passieren könnte. Heute, mit der starken Bewegung, können wir nicht mehr mit Prognosen, sondern nur noch mit Szenarien arbeiten. Wir müssen Antworten für verschiedene mögliche und plausible Entwicklungswege suchen. Verkürzt lässt sich sagen, dass wir Stabilität verloren, aber Hoffnung gewonnen haben.

Es wird heute stark diskutiert, was unter Sicherheitspolitik zu verstehen sei. Offensichtlich gibt es nicht nur machtpolitisch bedingte Bedrohungen, die ein Land existentiell gefährden können, sondern auch andere (demografische, ökologische, wirtschaftliche). Es ist auch klar, dass diese miteinander vernetzt sind. So kann z. B. eine ökologische Katastrophe zu Migration führen, die in gewaltsame Auseinandersetzungen ausartet. Das Gewicht dieser Bedrohungen kann sich im Laufe der Zeit verschieben. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass diese Risiken in ihrer Wechselwirkung beurteilt werden müssen. Er weiss auch, dass alle diese Risiken eine politische Antwort brauchen. Viele Politiken (Umwelt-, Entwicklungs-, Wirtschafts-, Finanzpolitik etc.) enthalten Elemente einer solchen Antwort. Der Bundesrat ist aber nicht der Meinung, der Begriff der Sicherheitspolitik müsse auf sämtliche existenzbedrohenden Risiken ausgedehnt werden. Er will die Sicherheitspolitik weiterhin auf die Bewältigung machtpolitischer Bedrohungen ausgerichtet lassen, weil er der Meinung ist, eine Ausweitung des Begriffes bringe nichts ausser Verwirrung. Die öffentliche Diskussion scheint mir zur Zeit Elemente solcher Verwirrung zu enthalten. Wie sollte dann die herkömmliche Sicherheitspolitik genannt werden? Machtpolitische Bedrohungen existieren weiterhin. Sicherheitspolitik ist Teil einer umfassenden Politik, die sich mit existentiellen Risiken befasst. Sie bleibt eingebettet in die Gesamtpolitik und erhebt keinen Anspruch, über dieser zu stehen. Wenn der Begriff ausgeweitet wird, umfasst er 80 bis 90 Prozent dessen, was der Staat tut, und wird so verschwommen, dass er nichts mehr taugt. Der Bundesrat plädiert ganz klar für ein ganzheitliches und vernetztes Denken bei der Analyse der existentiellen Risiken und Bedrohungen und bei deren Bewältigung. Das ist ein neuer und zukunftsgerichteter Ansatz, der vor allem den strategischen Denkprozess beeinflusst. Damit diese ganzheitliche Betrachtungsweise offensichtlich wird, enthält der Bericht eine weite Auslegeordnung von solchen existentiellen Gefährdungen und Risiken. Bei der politischen Antwort engt er sich aber bewusst auf die eigentliche Sicherheitspolitik ein. Die Bewältigung anderer Risiken (ökologischer, demografischer) muss anderen Bereichen überlassen werden. Der Bundesrat verzichtet auch bewusst darauf – obwohl er von der nationalrätlichen

5 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) *vom 27. Juni 1973,* dodis.ch/56098.

Kommission den Auftrag bekommen hat, es anders zu tun – programmatisch nach Prioritäten zu gewichten.[6] Eine solche Gewichtung muss laufend vorgenommen werden, vor allem bei den Budgets und Finanzplänen. Dort kann dem ständigen Wandel der Bedrohungen Rechnung getragen werden. Gerade der Golfkrieg hat gezeigt, wie sich Gewichte über Nacht verschieben. Die Amerikaner sprachen bis am 2. August[7] nur von «Friedensdividende», aber dann reisten sie mit dem Hut in der Hand durch die Welt und suchten Milliarden zusammen, um ihre Streitmacht zu finanzieren. Auch bei uns waren die spontan nötig gewordenen Vorlagen für die Osthilfe[8] und den Golf[9] in den Finanzplänen nicht voraussehbar.

Sie kennen die Lage in Europa und die verschiedenen Entwicklungen, die wir in sehr kurzer Zeit erlebt haben: Umbruch in Osteuropa,[10] europäische Integration, deutsche Einigung[11] (die vor zehn Jahren noch als völlig unmöglich erschien). Möglich wurde dies dank der Umwälzungen in der Sowjetunion, die eine aussenpolitische Verschnaufpause suchte, um ihre internen Probleme zu lösen. Heute baut die Sowjetunion auf Hilfe des Westens, was vor kurzem noch undenkbar gewesen wäre. Durch die Gorbatschowschen Reformbestrebungen[12] hat Osteuropa politischen Spielraum bekommen und wurden die beeindruckenden friedlichen Umwälzungen der verkrusteten Systeme möglich. Man hätte denken können, dass diese Vorgänge die westeuropäische Integration bremsen würden. Es traf aber das Gegenteil ein, sie gewann an Dynamik. Die EG hat geradezu einen Integrationssog erzeugt. Die beiden Bewegungen im Osten und im Westen kumulierten quasi in der Vereinigung Deutschlands. Dadurch wurde es aber auch komplizierter. Gorbatschow hat im Juli 1990 – wahrscheinlich gegen seine Generäle – den historischen Entscheid gefällt, Deutschland die Bündnisfreiheit zu gewähren.[13] Vorher sprach man von einem neutralisierten Deutschland, was eher im Interesse der Sowjetunion gelegen hätte. Ich glaube aber, der Entscheid Gorbatschows war mutig und richtig, denn ein Land der Grösse und wirtschaftlichen Bedeutung Deutschlands kann per definitionem nicht neutral sein, es ist ein Gravitationszentrum. Somit gelingt es nun, dieses grosse Deutschland über die EG nicht nur wirtschaftlich und politisch in die europäische Entwicklung einzubinden, sondern

---

6 *Die mit dem* Bericht 90 *beauftragte Kommission des Nationalrats verabschiedete im April einstimmig eine entsprechende Kommissionsmotion, vgl. das Protokoll der Sitzung vom 19. April 1991,* CH-BAR#E1070#1998/211#99* (G-90.061)*, S. 26.*

7 *Am 2. August 1990 marschierten irakische Truppen in Kuwait ein. Für die Erklärung des Bundesrats vgl. das BR-Prot. Nr. 1455 vom 2. August 1990,* dodis.ch/55524.

8 Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen *vom 22. November 1989,* dodis.ch/55717. *Vgl. ferner DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158 *sowie die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas*,* dodis.ch/T1676.

9 Botschaft über die Hilfe der Schweiz an die drei von der Golfkrise am stärksten betroffenen Staaten (Ägypten, Jordanien, Türkei) *vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/56643. *Vgl. ferner DDS 1991, Dok. 4,* dodis.ch/54707.

10 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1729.

11 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 44,* dodis.ch/56631 *sowie die thematische Zusammenstellung* Deutsche Wiedervereinigung*,* dodis.ch/T1675.

12 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2096.

13 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 53 des schweizerischen Botschafters in Bonn, Alfred Hohl, vom 21. September 1990,* dodis.ch/57088.

auch militärisch. Das minimiert die Risiken und beschwichtigt die Ängste der Nachbarn Deutschlands.[14]

Diese Entwicklungen haben verschiedene sicherheitspolitisch positive Auswirkungen. Mit der Bündnisfreiheit Deutschlands wurde vor allem auch im Westen der rüstungskontrollpolitische Fahrplan deblockiert. Am Pariser Gipfel wurde das Abkommen über die Begrenzung der konventionellen Rüstung unterschrieben.[15] Der KSZE-Prozess hatte eine wesentliche Bedeutung. Es besteht Konsens, dass dieses Instrument gestärkt werden soll.[16] Wir haben ein Interesse daran, weil wir dort gleichberechtigt teilnehmen können. Wichtig ist, dass die KSZE nicht einseitig militärisch ausgerichtet ist, sondern auch Bereiche der Menschenrechte und der Wirtschaft hat, und damit eine ganzheitliche Sicherheitspolitik ermöglicht. Das Verhältnis der Grossmächte hat sich entkrampft. Der Golfkrieg ist ein Beleg dafür. Die Sowjetunion machte – trotz gewisser Profilierungsversuche – mit. Dadurch, dass sie die Uno-Politik und damit die amerikanische Politik mittrug, gewann auch die Uno, die früher immer vom Antagonismus der beiden Supermächte blockiert gewesen war, an Handlungsfähigkeit.

Das alles gibt Anlass zu Hoffnung. Ich glaube, man kann trotz der Turbulenzen, die wir feststellen, sagen, dass die Chancen für die Entstehung eines besseren, sichereren Europas um die Jahrtausendwende grösser ist als je.

In die ungebremste Euphorie des letztes Jahres hat fast aus heiterem Himmel der Blitz des Golfkonfliktes eingeschlagen. Wer früher mit historischen Beispielen etwas zur Vorsicht mahnte, wurde milde belächelt. Sie sind jetzt aber bestätigt worden. Wir werden, als Auftrag der nationalrätlichen Kommission, zusammen mit dem EDA eine politische und militärische Analyse des Golfkonfliktes vornehmen.[17] Aus militärischer Sicht sind solche Analysen nicht ungefährlich. Bis jetzt hat sich dieser Krieg vor allem als Fundgrube zur Bestätigung der Vorurteile aller erwiesen. Jeder Konflikt ist anders als die früheren. Es hat sich immer als gefährlich erwiesen, aufgrund eines eben zu Ende gegangenen Krieges einen neuen Krieg vorzubereiten. Insofern hat der Golfkrieg aber die historische Einsicht bestätigt, dass in der Geschichte immer wieder Dinge geschehen, die in dieser Form nicht vorausgesehen worden waren. Auch der Fall der Berliner Mauer war so nicht vorauszusehen gewesen (auch deren Bau nicht). Man sieht in solchen Fällen die Grenzen der wissenschaftlichen Analysenfähigkeit. Es ist deshalb falsch, sich in einer Sicherheitspolitk nur auf die wahrscheinliche und zur Zeit gerade logische Entwicklung einzustellen. Sehr häufig hat sich auch die Annahme als falsch erwiesen, es gebe keine Bedrohung mehr. Ich stelle mit Interesse fest, dass gewisse Referate, die 1920/21/22 zum Völkerbund gehalten wurden, heute wieder völlig «in» wären. Es hat sich eben auch gezeigt, dass unter den geschichtstreibenden Kräften nicht nur die Vernunft, sondern auch das Unlogische, das Irrationale, das Emotionale wichtig ist. Deshalb geschieht immer wieder Unvernünftiges und Undenkbares.

14 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 44,* dodis.ch/56631.

15 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 50,* dodis.ch/54685 *sowie die thematischen Zusammenstellungen* Gipfeltreffen der KSZE in Paris, dodis.ch/T1806 *sowie* Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), dodis.ch/T1844.

16 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 46,* dodis.ch/58731.

17 *Der Bundesrat erklärte sich am 15. Mai 1991 bereit, das Postulat IV* Bericht Golfkrieg *der nationalrätlichen Kommission vom 4. Februar 1991 entgegenzunehmen, vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, III, S. 937.*

Auch Fehlbeurteilungen können Ursachen von Konflikten sein. Wahrscheinlich ist auch der Golfkrieg Folge einer Fehlbeurteilung, indem Saddam Hussein die Reaktion des Westens völlig falsch einschätzte. Im Golf hat sich auch gezeigt, dass solche Konflikte immer ein Eskalationspotential enthalten. Hätte z. B. Israel falsch reagiert, hätten sich ganz andere Fronten ergeben können. Wie bereits in den Weltkriegen zeigte sich auch wieder, dass sich Gewalt nicht auf militärische Elemente reduzieren lässt. Gewaltanwendung ist ein breites, vernetztes, totales Unterfangen, in dem Wirtschaft, Psychologie, Diplomatie und Armeen zusammenwirken.

Es hat sich gezeigt, dass auch in regionalen Konflikten modernstes Material eingesetzt wird. Unter den gewaltigen Luftkriegsmitteln, die vorhanden waren, fanden sich ausser den Jaguar (die nur dank den Awac, geschützt von modernsten Kampfflugzeugen, bei Sonnenschein und ohne Fliegerabwehr einige Einsätze fliegen konnten) keine mehr, wie wir sie haben.

Es zeigte sich auch, dass Europa nicht in der Lage ist, solche Probleme selber zu lösen. Der Golfkonflikt hat die Kluft zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Bedeutung der EG offenbar werden lassen. Das ist auch in Europa erkannt worden und hat einen hektischen Denkprozess ausgelöst. Man kann selbstverständlich Mitteleuropa nicht mit dem Golf vergleichen. Es wäre nicht zulässig, aus der Analyse des Golfkonfliktes allzu einfache und direkte Schlüsse für unsere Sicherheitspolitik zu ziehen. Unabhängig davon gibt es Probleme und Risiken, die der positiven Entwicklung in Europa nach wie vor entgegenstehen. Es ist klar geworden, dass die internationale Lage auch in Europa immer noch sehr fragil ist. Wenn die positive Eskalation der Ereignisse abbräche, könnten wieder neue, erhebliche Risiken entstehen. Es genügt, an den desolaten Zustand der Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa zu denken.[18] Die euphorischen Hoffnungen drohen dort in eine Art Resignation umzuschlagen. Das kann die Stabilisierung dieser Demokratien gefährden. Seit meinem Ungarnbesuch macht mir das Machtvakuum in diesen Ländern Sorgen.[19] Sie haben zwar Armeen, aber diese sind nicht in der Lage, die Verteidigung eigenständig zu gewährleisten. Es besteht keine Pufferzone mehr zwischen der Sowjetunion und dem Rest Europas. Die Hektik, mit der diese Länder sich vertraglich absichern wollen, zeigt, dass sie selber diese Gefahr sehen. In der Sowjetunion verbinden sich nun wirtschaftliche, politische, soziale und ethnische Probleme zu einer gefährlichen Mischung. Die Aussicht, dass dieses Land im Chaos versinkt, ist noch nicht gebannt. Ohne stabile Sowjetunion ist Europa noch auf viele Jahre hinaus kaum wirklich stabil. Im Chaos würde sicherlich auch in diesem Land der Ruf nach Ruhe und Ordnung sehr laut werden. In solchen Zeiten kommen selten die feinfühligsten Demokraten an die Macht. Die Chance einer positiven Entwicklung besteht aber noch, auch wenn wir zur Zeit ziemliche Wechselbäder erleben. Falls dieses Reich zerfallen sollte, wäre ein Grossrussland mit seiner gewaltigen, vor allem auch nuklearen Streitmacht immer noch eine militärische Supermacht, wenn auch auf wirtschaftlich schwachen Füssen. Auch der vierzig Jahre lang unterdrückte Nationalismus ist

18 *Vgl. dazu die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, vom 15. März 1991,* dodis.ch/59043.

19 *Bundesrat Villiger führte vom 17. bis 19. Februar 1991 in Budapest Gespräche mit Verteidigungsminister Lajos Für, mit Staatspräsident Arpad Göncz und mit dem Staatssekretär im Aussenministerium Ferenc Somogyi, vgl.* dodis.ch/55752.

wieder im Kommen. Zur Zeit hören wir vor allem von den Vorgängen im Balkan.[20] Die Österreicher nehmen diese sehr ernst. Wir wollen hoffen, dass eine Explosion weiterhin vermieden werden kann. Der Nationalismus hat aber seinen Nährboden gerade in einer schlechten Wirtschaftslage. Es besteht ein gewisses Eskalationspotential, wenn auch nicht direkt zu einer grossen militärischen Ost-West-Auseinandersetzung. Der Abbau der militärischen Arsenale hält mit der politischen Entwicklung noch nicht Schritt. Mit der Unterzeichnung eines Vertrages in Paris sind die Probleme noch nicht gelöst.[21] Es braucht nicht nur Zeit und Geld, um Panzer und Kanonen zu bauen, es braucht auch Zeit und Geld, um sie los zu werden. Die Aussichten, dass das Pariser Abkommen ratifiziert wird, sind wieder gestiegen, aber es wird Jahre dauern, bis das neue Gleichgewicht erreicht sein wird. Wenn in dieser Zeit ein Unglück passiert, sind die Ungleichgewichte gefährlich. In der Sowjetunion haben konservative Kräfte Mut gefasst, die mit der Abrüstungspolitik Schewardnazes nicht einverstanden sind, und einige trübe Spielchen gespielt. Man sagt heute, die sowjetische Marine verfüge über mehr Panzer als die ganze Nato, weil gewisse Divisionen dort eingegliedert wurden. 60–80 000 Artilleriegeschütze und Schützenpanzer wurden hinter den Ural verschoben. Bis in einigen Jahren sind sie vielleicht nicht mehr einsatzfähig ohne Pflege. Das Problem ist aber, dass sie ziemlich unbemerkt dorthin verschoben wurden und demnach auch so zurückgenommen werden könnten. Es scheint aber, dass man sich trotz solcher Spiele, die dem beschworenen neuen Geist nicht gerade entsprechen, findet.

Die Annäherung der Weltmächte erhöht die Gefahr von Konflikten im kleineren Rahmen. Der Golfkrieg war ein Beispiel dafür, indem ein Diktator glaubte, er könne sein eigenes Süppchen kochen, wenn wegen des neuen Verständnisses der Supermächte nicht mehr jeder Konflikt zum Weltkrieg zu werden droht. Vermutlich wurde Saddam Hussein aus diesem Grund so kompromisslos in die Schranken gewiesen. Man wollte beim ersten Diktator, der diesen Spielraum zu nutzen gedachte, ein Exempel statuieren. Es ist zu hoffen, dass es – obwohl die Probleme noch lange nicht gelöst sind – genützt hat.

Es gibt auch neu auftauchende, verschwommene und schwer definierbare Risiken, z. B. die Proliferation chemischer und nuklearer Waffen und ballistischer Trägerraketen. Saddam Hussein konnte etwas zurückgebunden werden, aber in anderen Ländern geht es munter weiter, z. B. in Nordkorea[22] und vielleicht auch in Libyen.[23] Weiter gehört auch die Migrationsproblematik dazu, nicht nur die Nord-Süd-Migration, sondern auch diejenige von Ost nach West.[24] Man weiss, dass Völker nicht wegen reinen Wohlstandsunterschieden davonlaufen, sondern wenn sie die Hoffnung verlieren. Wenn in Osteuropa diese Hoffnung verloren gehen sollte, müssten wir uns auf Migrationen gefasst machen, die alles bisher Gesehene

20 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 55,* dodis.ch/57983 *sowie die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

21 *Gemeint ist der am 19. November 1990 in Paris unterzeichnete* Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), *vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1844.

22 *Vgl. dazu* dodis.ch/59934.

23 *Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 2 des schweizerischen Botschafters in Tripolis, Claude Huguenin, vom 9. April 1990,* dodis.ch/59899.

24 *Vgl. die Informationsnotiz des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, vom 13. März 1991 über die Ost-West-Migrationskonferenz vom 24. bis 25. Januar 1991 in Wien,* dodis.ch/57736 *sowie das BR-Prot. Nr. 47 vom 16. Januar 1991,* dodis.ch/57346.

übersteigen. Ich denke weiter auch an fundamentalistische religiöse Strömungen, die ein gewisses Eskalationspotential enthalten. Und es gibt Länder, in denen das organisierte, mafiaähnliche Grossverbrechen ein Niveau von fast sicherheitspolitischer Dimension erreicht hat, denkt man daran, dass die Amerikaner schon Flugzeugträger in die Nähe der Drogenzentren geschickt haben.

Es lässt sich also sagen, dass es mehr Chancen als auch schon gibt, dass es aber auch noch Risiken gibt, die die Entstehung des Paradieses auf der Erde bis jetzt erfolgreich zu verhindern vermochten. Jede Prognose wird damit zur Spekulation. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat versucht hat, in vier Grundszenarien Faktoren zusammenzufassen, die für die Formulierung einer sicherheitspolitischen Strategie vernünftig sein dürften. Szenarien sind nicht Prognosen. Der Bundesrat glaubt nicht, dass eines dieser Szenarios sich in der beschriebenen Weise konkret realisieren wird. Die einzelnen Elemente der Szenarien können auch in Mischformen vorkommen. Es handelt sich um Denkhilfen, um zu zeigen, wie es kommen könnte. Und auch um zu zeigen, wie es kommen *sollte*, denn man kann sich ja auch fragen, was zu tun ist, dass es so kommt, wie wir es gerne möchten. Das ist ein neuer Ansatz. Die beiden ersten Szenarien «Verständigung und Kooperation» und «Konfrontation» sind in diesem Sinne alternativ; das erste ist optimistisch, das zweite eher pessimistisch. Die beiden anderen sind Szenarien, die wahrscheinlich so oder ähnlich kommen werden, unabhängig von den übrigen. Aufgrund dieser Denkhilfen und Analysen hat der Bundesrat drei Schwerpunkte der Sicherheitspolitik[25] zu formulieren versucht. Man geht vom Gedanken aus, dass ein Sollzustand definiert werden muss, der anzustreben ist. Dabei gilt, dass unsere Sicherheit nicht nur von dem abhängt, was wir selber defensiv tun, sondern von der Sicherheit unserer Umgebung. Der Bundesrat möchte eine Politik betreiben, die Beiträge daran leistet, dass Europa sicherer wird. Ich pflege dies in meinen Referaten als «Karte der Hoffnung» zu bezeichnen.[26] Weil aber Risiken bestehen und Rückschläge kommen können, wollen wir nicht naiv sein, sondern gewappnet bleiben. Dies ist die Grundphilosophie der Sicherheitspolitik in der Zeit der Ungewissheit. Sie verlässt das Worst-case-Denken – das wir uns auch finanziell gar nicht mehr leisten können – und strebt den best case an, aber nicht ohne gewappnet zu bleiben für den bad case. Als Motto könnte auch gelten, dass wir nicht preisgeben wollen, was noch gültig ist, dass wir Entscheide, die später nötig werden, nicht voreilig präjudizieren wollen, dass wir aber auch nichts versäumen wollen, wo die Entwicklung dies von uns erfordert. Die Marschrichtung ist also klar, aber gewisse Entscheide werden bewusst offengelassen. Offenheit und Flexibilität sind Bestandteile dieser Strategie. Wir bezwecken Dreierlei: Zur Stärkung des Friedensprozesses in Europa beitragen, grösstmöglichen Schutz der Schweiz und der Bevölkerung vor machtpolitischen Gefahren und schliesslich –

25 «Erster Schwerpunkt ist die Stärkung und Festigung des Friedensprozesses in Europa. […] Zweiter Schwerpunkt ist der grösstmögliche Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung vor machtpolitischen Gefahren und weiterer möglicher Gewaltanwendung, soweit sie nach wie vor drohen, wiederaufleben oder in neuen Formen auftreten. […] Dritter Schwerpunkt ist der Einsatz von sicherheitspolitischen Mitteln zur allgemeinen Existenzsicherung der Schweiz und ihrer Bevölkerung, soweit sie hierfür geeignet sind.» *Vgl. den* Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 1. Oktober 1990,* dodis.ch/56097*, S. 875.*

26 *Dieser Ausdruck wird auch im* Bericht 90 *verwendet, vgl.* dodis.ch/56097*, S. 849.*

wenn auch eher als Nebenprodukt – die sicherheitspolitischen Mittel, die wir für die militärische Zivilschutzverteidigung ohnehin brauchen, vermehrt für die allgemeine Existenzsicherung einsetzen, weil sie sich dafür eignen. Wir müssen, um die Voraussetzungen für die Verwirklichung dieser Ziele schaffen zu können, die Risiken frühzeitig erkennen und gesamthaft beurteilen können.

Der erste Schwerpunkt der Stärkung und Festigung des Friedensprozesses ist vor allem ein politischer Prozess. Die Armee hat dabei nur einen relativen kleinen Beitrag im Sektor der Friedensförderung zu leisten (Militärbeobachter,[27] Verifikationen,[28] Abrüstungsverhandlungen,[29] Blauhelme[30] usw.). Wir möchten aber z. B. durch wirtschaftliche Kooperation beitragen, dass die Volkswirtschaften in den neuen Demokratien Tritt fassen können. Nur ein gewisser Wohlstand kann dort zu politischer Stabilität führen. Wir können auch politisch mit Demokratiehilfe kooperieren und durch rechtliche Kooperation beitragen, die friedlichen Beziehungen abzusichern. Die Schweiz kennt Modelle gewaltfreier Konfliktregelung (z. B. für das Zusammenleben von Minderheiten), die jetzt wieder besonders wichtig werden.[31] Dabei handelt es sich aber um politische Aufgaben, die mit der Landesverteidigung im herkömmlichen Sinne nichts zu tun haben.

Der zweite Schwerpunkt des grösstmöglichen Schutzes vor Rückfällen durch Kriegsverhinderung auf der Basis der Verteidigungs- und Durchhaltefähigkeit ist das traditionelle Element der Dissuasion. Diese kann angesichts der Veränderungen in Europa nicht mehr maximalistisch sein, es wäre zu teuer. Sie muss angemessen sein.

Auf die Notwendigkeit der Analyse der existentiellen Risiken habe ich bereits hingewiesen. Diese Gesamtbeurteilung ist naturgemäss Führungsaufgabe des Bundesrates. Die Aufbereitung von Grundlagenmaterial für den Bundesrat muss mit Hilfe von Stabsorganen zwischendepartemental geschehen.[32] Dazu müssen wahrscheinlich die institutionellen Strukturen angepasst werden und gegebenenfalls neue geschaffen und die Wissenschaft vermehrt beigezogen werden. Ich glaube aber nicht, dass im Stabsbereich neue «Überbeine» geschaffen werden sollten. Das muss noch im Detail diskutiert werden.

Der Bericht ist kein Rezeptbuch. Er sagt nicht, es brauche nun den F-18 oder Panzer und Feuerspritzen in einer bestimmten Anzahl. Es handelt sich um ein Strategiepapier. Ich habe immer gesagt, er könne nicht die Grundlage eines Flugzeugbeschaffungsentscheides sein – obwohl er so missverstanden wird.[33] Wir möchten mit dem Bericht die Aufträge an die verschiedenen sicherheitspolitischen

---

27 *Ab dem 1. Januar 1990 war die Eidgenossenschaft grundsätzlich bereit, schweizerische Militärbeobachter an friedenserhaltende Aktionen der UNO zu entsenden. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 264 vom 22. Februar 1989,* dodis.ch/55518.

28 *Für die Verifikation im Rahmen der* Vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) *vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1718.

29 *Vgl. dazu auch DDS, Bd. 27, Dok. 166,* dodis.ch/48273.

30 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

31 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 50,* dodis.ch/58114.

32 *Die 1969 geschaffene und 1975 revidierte* Lagekonferenz *stellte ein solches Stabsorgan dar. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 765 vom 30. April 1975,* dodis.ch/50926.

33 *Der Typenentscheid bei der Kampfflugzeugbeschaffung fällte der Bundesrat im Juni 1991, vgl. das BR-Prot. Nr. 1302 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/57583. *Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung* F/A-18, Kampfflugzeug, dodis.ch/T1818.

Mittel definieren, diese müssen dann aber ihre eigenen Leitbilder schaffen (Armeeleitbild, Zivilschutzleitbild, Aussenpolitik, etc.), die Sie dann wieder im Parlament diskutieren werden können. Morgen werden wir die Öffentlichkeit über unsere Absichten für die Erfüllung dieses Auftrages durch die Armee etwas breiter orientieren.[34] Die Militärkommissionen sind bereits detailliert informiert worden.

Es bleiben offene Fragen. Eine davon ist die Neutralität. Das EDA hat dazu auf Wunsch der nationalrätlichen Kommission bereits einen Zusatzbericht erstellt.[35] Der Bundesrat hat sich in den letzten Monaten vor allem im Zusammenhang mit dem Golfkonflikt über die Neutralität unterhalten. Er hat – obwohl das häufig missverstanden worden ist – eine kohärente und logische Politik geführt. Alles ist in Bewegung geraten. Er hat deshalb eine Expertengruppe eingesetzt, die diese Frage überprüft.[36] Die Entscheide wird der Bundesrat aber dann selber treffen. Neutralität ist letztlich nicht eine rechtliche, sondern eine politische Frage. Sie ist für viele Schweizer zu einem Tabu geworden, obwohl sie dies ursprünglich nicht war. Neutralität ist ein politisches Instrument, das man braucht, um die Unabhängigkeit und die Sicherheit zu wahren. Es muss immer wieder überprüft werden. Die Neutralität hat je nach geschichtlicher Situation immer eine etwas andere Färbung, auch in der Schweiz. Im Ersten Weltkrieg war sie auch innenpolitisch wichtig, um das Auseinanderfallen der Sprachgruppen zu verhindern. Während der Naziherrschaft war sie anders als während des Kalten Krieges und sie hat auch jetzt wieder eine etwas andere Färbung. Die Tatsache, dass die Schweiz bei den Wirtschaftssanktionen mitgemacht hat, hat gezeigt, dass der Bundesrat die Neutralitätspolitik den neuen Gegebenheiten anzupassen gewillt ist.[37] Es ist für uns wertvoll, wenn Sie sich im Rahmen der Debatte des Sicherheitsberichtes zur Neutralität äussern. Es wäre verfrüht gewesen, wenn der Bundesrat jetzt schon Weichen gestellt hätte, bevor politische Entscheide, z. B. bezüglich des Verhältnisses zu Europa, gefällt worden sind. Es wäre sehr voreilig, die Neutralität über Bord zu werfen. Neutralität bedingt eine glaubwürdige Neutralitätspolitik. Sie kann nicht per Bundesbeschluss heute abgeschafft und morgen wieder eingeführt werden. Man verliert sie nur einmal. Die Neutralität kann noch nicht totgeschrieben werden, aber wir müssen sie immer wieder überdenken. Die Neutralen werden in den nächsten Jahren noch eine Funktion haben. Wie es in zwanzig Jahren aussehen wird, wissen wir nicht.

Zur Teilhabe an einer europäischen Sicherheitsordnung: ich bin durchaus auch der Meinung, dass wir die Entwicklung in der europäischen Sicherheitsdiskussion aufmerksam verfolgen müssen und dass wir uns überlegen müssen, ob wir irgendwann einmal in irgendeiner Form daran teilnehmen können. Aber bis jetzt hat mir noch niemand sagen können, wie diese Sicherheitsordnung wirklich aussehen wird. Alles ist in grosser Bewegung, sämtliche Gefässe von der WEU über die Nato und die KSZE bis zur EG selber werden auf ihre Tauglichkeit hin

34 *Am 28. Mai 1991 veröffentlichte das EMD eine Pressemitteilung über den im* Bericht 90 *definierten Teilauftrag der Friedensförderung und die Rekrutierung von Blaumützen, vgl.* dodis.ch/60231.

35 *Vgl.* dodis.ch/60578.

36 *Zur Studiengruppe des EDA zu Fragen der schweizerischen Neutralität vgl. das BR-Prot. Nr. 482 vom 11. März 1991,* dodis.ch/57635 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1981.

37 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 30,* dodis.ch/54497 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1674.

abgeklopft.[38] Jeder EG-Sprecher, der sich dazu äussert, hat seine eigene Philosophie. Kleine Länder haben eine andere Sicht als die Achse Deutschland–Frankreich usw. Es ist äusserst interessant, dies zu verfolgen, aber genaue Aussagen sind heute nicht möglich. Deshalb sind wir auch hier der Meinung, wir müssten eine Politik betreiben, die Optionen offenhält und keine irreversiblen Entscheide fällt. Es gibt politische Strömungen bei uns, die empfehlen, uns einer europäischen Sicherheitsordnung anzuschliessen, weil sie damit die Armee oder die Fähigkeit zu einer eigenständigen Verteidigung abschaffen möchten. Dies hält der Bundesrat für völlig verfrüht und falsch. Wir glauben aber, dass die Armee so gestaltet sein muss, dass sie, falls derartiges einmal auf uns zukäme, anpassbar wäre. Wir glauben, dass sie es mit dem neuen Konzept sein wird. Es ist hier aber nicht der Moment, dies im Detail darzulegen. In einem solchen Fall sollten wir auch etwas einbringen können und nicht nur Trittbrettfahrer sein. Zur Zeit ist es noch ebenso wahrscheinlich, dass die nationale Verteidigungsfähigkeit für viele Länder im Vordergrund stehen wird, wie dass es in einer anderen Richtung läuft. Frankreich z. B. betreibt eine dezidierte Politik der Eigenständigkeit. England ist mehr auf die atlantische Achse ausgerichtet. Alles, was wir heute an Prophezeiungen hören, ist noch viel zu wenig ausgereift, als dass es für uns die Grundlage von einschneidenden Entscheiden sein könnte.[39]

Wir haben uns im Bericht auch zur Dienstverweigerung geäussert. Der Bundesrat hat in der Zwischenzeit dazu Stellung genommen.[40] Er ist offen dafür, das Problem einer definitiven Regelung zuzuführen. Damit befasst sich eine andere parlamentarische Kommission. Das Thema wird im Juli in den Nationalrat kommen, so dass es sich erübrigt, hier allzu weite philosophische Betrachtungen vorzunehmen.[41]

[…][42]

---

38 *Vgl. dazu bspw. die Notiz* Die USA und ein europäisches Sicherheitssystem *des KSZE-Diensts des EDA vom 21. November 1991,* dodis.ch/58392.

39 *Vgl. dazu die Notiz* Architecture européenne: évolution de la politique de sécurité en Europe au cours de ces prochaines années *der Politischen Abteilung III des EDA vom 16. April 1991,* dodis.ch/58622*, Punkt 5.*

40 *Vgl. die Stellungnahme des Bundesrats vom 8. Mai 1991 zur parlamentarischen Initiative 91.408* Zivildienst. Änderung der Bundesverfassung *der Kommission des Nationalrats, BBl, 1991, II, S. 923 f.*

41 *Die parlamentarische Initiative 91.408* Zivildienst. Änderung der Bundesverfassung *der Kommission des Nationalrats wurde erst am 16. September 1991 vom Nationalrat behandelt, der diese in der Gesamtabstimmung mit 147 zu 14 Stimmen angenommen hat. Der Ständerat stimmte der Initiative am 27. November 1991 mit 29 zu einer Stimme zu. Vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 1438–1453 bzw. Amtl. Bull. SR, 1991, V, S. 962–938.*

42 *Nach Bundesrat Villiger äusserten sich auch die Kommissionsmitglieder René Rhinow, Rosemarie Simmen, Riccardo Jagmetti, Jean Cavadini, Robert Bühler, Ulrich Gadient, Anton Cottier, Andreas Iten, Niklaus Küchler, Thomas Onken, Yvette Jaggi, Ernst Rüesch, Hans Danioth sowie Kommissionspräsident Huber grundsätzlich wohlwollend. Am Schluss der Sitzung beantwortete Bundesrat Villiger aufgeworfene Fragen und nahm Stellung zu einzelnen Voten. Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/59498*. Die Kommission des Ständerats behandelte den Bericht zusätzlich am 27. Mai, am 3. Juni und am 12. August 1991. Die Kommission des Nationalrats behandelte den* Bericht 90 *an ihren Sitzungen vom 8. Januar, 4. Februar und vom 18. April 1991. Für eine Auswahl der Sitzungsprotokolle vgl. das Dossier* CH-BAR#E5001G#1998/266#273* (12.09). *Der Nationalrat nahm am 5. Juni 1991 vom Bericht Kenntnis und lehnte gleichzeitig eine Rückweisung mit 121 zu 30 Stimmen ab, vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, III, S. 934. Der Ständerat nahm vom Bericht an seiner Sitzung vom 24. September 1991 Kenntnis, vgl. Amtl. Bull. SR, 1991, IV, S. 758.*

23

dodis.ch/58911

Notiz der Politischen Abteilung II des EDA[1]

ÄTHIOPIEN/ERITREAFRAGE: HALTUNG DER SCHWEIZ ZU ERITREA, FORTFÜHRUNG DER HILFE AN ÄTHIOPIEN

Dringend Bern, 31. Mai 1991

Kurzzusammenfassung der Ereignisse der letzten Tage

Unter Vorsitz der USA (Unterstaatssekretär für Afrika H. Cohen) wurde in London Ende Mai 1991 der erstgenannten der drei eingeladenen Rebellengruppen EPRDF, OLF und EPLF «carte blanche» gegeben, in die Hauptstadt einzuziehen, um dort «Ruhe und Ordnung» herzustellen, was de facto einer Machtübernahme durch diese Gruppe gleichkommt.[2] Die von der äthiopischen Regierungsdelegation erwartete Zusammenstellung einer Übergangsregierung wurde in London nicht konkretisiert. Die USA vertrauen auf die Versprechungen der gegenwärtigen Machthaber in Addis Abeba, bereits anfangs Juli eine Übergangsregierung zu bilden und die Übergangszeit bis zu Wahlen festzulegen;[3] diese Absicht wurde in einer gemeinsamen Erklärung der EPRDF, OLF und EPLF in London verankert. Darin ist aber nicht die Rede von der Beteiligung anderer politischer Oppositionsgruppen in der Übergangsregierung.

Die Regierungsdelegation aus Addis Abeba hat sich daraufhin aus Protest namentlich wegen des Einzugs der EPRDF in Addis Abeba von den Gesprächen distanziert und von den Verhandlungen (notgedrungenerweise) zurückgezogen. Sie macht den USA namentlich folgende Vorwürfe: Nicht alle Oppositionsgruppen wurden in die Londonergespräche miteinbezogen. Die Einheit Äthiopiens sei stark in Frage gestellt (ein unabhängiges Eritrea z. B. bedeutete für Äthiopien u. a. der Verlust des lebenswichtigen Hafens Assab). Die USA hätten fälschlicherweise

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#5697* (B.73.0). *Diese Notiz wurde von André Brandel von der Politischen Abteilung II des EDA verfasst und vom Abteilungschef, Botschafter Pierre-Yves Simonin, unterzeichnet. Sie richtete sich an die Direktion für Völkerrecht (hier ediert), die Sektion für humanitäre und Nahrungsmittelhilfe sowie die Sektion für konsularischen Schutz des EDA, die mit Blick auf den bevorstehenden Besuch eines Mitglieds der Eritrean People's Liberation Front (EPLF) um eine Stellungnahme gebeten wurden. Weitere Kopien gingen u. a. an die Sekretariate des Vorstehers des EDA, Bundesrat René Felber, und des Direktors der Politischen Direktion, Staatssekretär Klaus Jacobi, sowie an diverse Amtsstellen und Personen des EDA. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/58911.

2 *Zum Niedergang des Mengistu-Regimes, den Verhandlungen in London vom 27. und 28. Mai 1991 und den Zielen der drei Rebellenorganisationen, Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), Oromo Liberation Front (OLF) und Eritrean People's Liberation Front (EPLF), vgl.* dodis.ch/58905.

3 *Vom 1. bis 5. Juli 1991 fand in Addis Abeba eine* «Allparteienkonferenz» *statt, die vom EPRDF-Vorsitzenden Meles Zenawi geleitet und von westlichen Delegationen beobachtet wurde. Die Schweiz gehörte nicht zu den Beobachternationen, vgl. dazu* dodis.ch/59210.

auf die z. Zt. stärkste (militärisch) Gruppe, die EPRDF, gesetzt. Diese kurzfristige Politik verhindere längerfristig den längst nötigen Frieden in Äthiopien.

Möglicherweise trifft die Vermutung unseres Botschafters in Addis zu, dass die Entwicklung in Äthiopien der amerikanischen Kontrolle entgleiten könnte.[4] Wenn dies eintrifft, wäre wahrscheinlich die Sicherheit der lokalen ausländischen Kolonien nicht mehr garantiert.

Beziehungen der Schweiz zu Äthiopien (und Eritrea)

Die Schweiz hatte korrekte Beziehungen zu Addis Abeba.[5] Diese Beziehungen waren namentlich geprägt von der humanitären Hilfe, welche der notleidenden Bevölkerung über internationale – und nichtstaatliche Organisationen zukommt.[6] Dabei gelang diese Hilfe auch in von den Rebellen kontrollierte Gebiete, welche in den letzten Jahren am meisten unter der Dürre zu leiden hatten. Für das Gebiet von Eritrea selbst arbeitete die DEH u. a. über die ERA (Eritrean Relief Association) in Zusammenarbeit auch mit dem Schweizerischen Unterstützungskomitee für Eritrea (SUKE).

Haltung der Schweiz gegenüber Äthiopien bzw. Eritrea

Zum historischen und völkerrechtlichen Aspekt des Eritrea-Konfliktes verteilten wir am 28. Mai 1991 ein Papier.[7] Die Schweiz erachtete bis heute den Eritrea-Konflikt als einen innerstaatlichen Konflikt und vermied damit eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Äthiopiens. Dies war umso nötiger, als für die humanitäre Hilfe die Unterstützung aller Parteien nötig war. Wir haben uns aber bei sich bietender Gelegenheit für die Einhaltung des humanitären Völkerrechtes und die Achtung der Menschenrechte aktiv eingesetzt. Unsere Appelle richteten sich an alle Parteien des Konfliktes.

Humanitäre Hilfe

Angesichts der damaligen ebenfalls prekären Ernährungslage hatte die Schweiz am 24. April 1990 in Washington eine gemeinsame Grundsatzerklärung über humanitäre Hilfe mitunterzeichnet.[8] Diese gab dem Wunsch und der Hoffnung Ausdruck, dass die Zufahrtswege (Land, Meer, Luft) für die Transporte der Hilfsgüter offen und gesichert bleiben. Diese Forderung muss auch unter den neuen Umständen aufrechterhalten bleiben.

---

4 *Vgl. den Bericht des schweizerischen Botschafters in Addis Abeba, Gaudenz Ruf, vom 30. Mai 1991,* dodis.ch/59488.

5 *Zu den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Äthiopien vgl. den Schlussbericht von Botschafter Ruf vom 18. Juni 1991,* dodis.ch/58363.

6 *Die Schweiz beteiligte sich im Bereich der Flüchtlingshilfe und der Nahrungsmittelhilfe an Aktionen von Organisationen wie dem Schweizerischen Roten Kreuz, dem IKRK oder Caritas. Für konkrete Beiträge im Jahr 1991 steht exemplarisch Abschnitt* 1.2 Aethiopien *des BR-Prot. Nr. 1256 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/57498. *Vgl. dazu auch den Schlussbericht vom 18. Juni 1991,* dodis.ch/58363.

7 *Vgl.* dodis.ch/59461.

8 *Vgl. das* Statement of Principles for Humanitarian Relief Efforts in Ethiopia *vom 24. April 1990 in der Beilage von* dodis.ch/59483. *Die Grundsatzerklärung richtete sich an alle Parteien des Konflikts und war von der Schweiz gemeinsam mit Kanada, Norwegen, Schweden, den USA und den EG-Ländern unterzeichnet worden.*

Die neuen Machthaber in Addis Abeba haben versichert, dass die Linderung der Hungersnot ihnen ein grosses Anliegen sei und Priorität geniesse. Die USA sind offenbar überzeugt, dass sie als eines der Hauptgeberländer mit der Übergangsregierung diesbezüglich gut zusammenarbeiten können. Wenn es zur Befriedung des Landes kommen sollte, stellte dies tatsächlich eine gute Voraussetzung für die Nahrungsmittelhilfe (Transport und Zugang zu den Bedürftigen) dar.[9]

Schweizerkolonie

Die Mehrheit der Schweizerkolonie dürfte in irgend einer Weise auf humanitärem/entwicklungstechnischem Gebiet in Äthiopien tätig sein (ONGs, IKRK, Missionarinnen). Dies erklärt auch die relativ geringe Zahl von Personen, die bis zum Einmarsch der Rebellen in Addis Abeba das Land freiwillig verlassen hatten. Die Lage ist zur Zeit den Verhältnissen entsprechend noch relativ ruhig. Wir stimmen mit der Sektion für Konsularischen Schutz überein, dass Botschafter Ruf und seine Mitarbeiter die Lage auch bei denkbarer Verschlechterung der Situation (in Addis Abeba) unter Kontrolle haben werden.

Andererseits ist es durchaus denkbar, dass die Sicherheitslage eine ungünstige Entwicklung nimmt. Deshalb geht folgende Empfehlung an die Sektion für konsularischen Schutz: Aus unserer Sicht sollte allen ausreisewilligen Schweizern empfohlen werden, das Land zu verlassen.

Es obliegt Botschafter Ruf, die Lage vor Ort abzuschätzen und dementsprechend der übrigen Kolonie die Ausreise zu empfehlen.[10]

Vorsprache eines EPLF-Mitgliedes, voraussichtlich am 6. Juni 91 bei der PA II[11]

1. Mit grosser Wahrscheinlichkeit werden wir auf die Frage nach Anerkennung eines unabhängigen Eritrea antworten müssen. *Wir bitten die Direktion für Völkerrecht* um eine kurze Sprachregelung dazu[12] (dient auch der D.I.O. i. Z. mit einem durchaus denkbaren Referendum und der Presse- und Information). Bezüglich Anerkennung (durch die internationale Staatengemeinschaft) der in Aussicht gestellten Übergangsregierung hoffen wir, dass es dabei klarere Verhältnisse gibt als im Falle Somalias.[13]

2. Die Frage der humanitären Hilfe wird ebenfalls zur Sprache kommen. Ein Mitarbeiter der Sektion Hu-Na-Hi wird am Gespräch teilnehmen. Ebenfalls hatte Herr T. Locher, SUKE, welcher randvermerkten Besuch anregte, angedeutet,

9 *Für die schwierige Situation der Hilfsoperationen vgl. bspw.* dodis.ch/59457.

10 *Vgl. dazu die Einschätzung von Botschafter Ruf vom 11. Juli 1991,* dodis.ch/59489.

11 *Nerayo T. Michael. Die Gesprächsnotiz befindet sich nicht im Referenzdossier* CH-BAR# E2010A#2001/161#5697* (B.73.0).

12 *Eine Anerkennung Eritreas als unabhängiger Staat würde* «zum heutigen Zeitpunkt einer zureichenden Grundlage entbehren»*, so die Direktion für Völkerrecht am 4. Juni 1991, vgl.* dodis.ch/58906.

13 *Nach der Flucht des somalischen Präsidenten Siad Barre aus Mogadischu im Januar 1991 brachen schwere Auseinandersetzungen um seine Nachfolge aus, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2004.

dass sich für ihn schon bald die Frage der Entwicklungshilfe (für Eritrea) stellen wird![14] Wir brauchen dazu eine kurze Stellungnahme der DEH.[15]

Wir danken den angeschriebenen Diensten für ihre Mithilfe und Stellungnahme *bis am 5. Juni 1991* bestens.

14 *Zum angekündigten Besuch vgl. das Fernschreiben der Politischen Abteilung II an die schweizerische Botschaft in Addis Abeba vom 28. Mai 1991 sowie das daran angehängte Schreiben von Toni Locher,* dodis.ch/59486.

15 *Höchstwahrscheinlich handelt es sich bei der Stellungnahme um die handschriftliche Notiz des stv. Chefs der Sektion Ostafrika der DEH, Jean-François Bürki, vom 4. Juni 1991,* dodis.ch/59490.

24

dodis.ch/54480

Notiz des Vorstehers des EVD, Bundesrat Delamuraz und des Vorstehers des EVED, Bundesrat Ogi[1]

INTERNATIONALE ENERGIE-AGENTUREN (IEA) IN PARIS;
ERGEBNISSE DER MINISTERKONFERENZ VOM 2./3. JUNI 1991

Bern, 10. Juni 1991

Zum ersten Mal seit der Gründung der IEA vor 15 Jahren hat ein schweizerischer Energieminister – Herr Bundesrat Adolf Ogi, Chef des EVED – diese Ministerkonferenz präsidiert. Die schweizerische Delegation wurde von Herrn Staatssekretär Franz A. Blankart angeführt.[2] Zum ersten Mal nahmen an dieser Konferenz auch Finnland und Frankreich teil. Mit letzterem sind nun alle EG-Länder in der IEA vertreten.

Vor dem Minister-Nachtessen vom 2. Juni traf sich Bundesrat Ogi mit Herrn Eiichi Nakao, dem japanischen Minister für internationalen Handel und Industrie (MITI), und anschliessend mit Herrn Antonio Cardoso e Cunha, dem EG-Kommissar für Energie.

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#470* (354). *Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde gemeinsam vom Chef des Diensts für internationale Energiefragen des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Klaus Eichenberger, und vom Vizedirektor des Bundesamts für Energiewirtschaft des EVED, Hans-Luzius Schmid, verfasst und von den Bundesräten Jean-Pascal Delamuraz und Adolf Ogi unterzeichnet. Gemäss Visum von Vizekanzler François Couchepin hat der Rat in seiner Sitzung vom 17. Juni 1991 davon Kenntnis genommen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/54480. *Die Informationsnotiz wurde an dieser Sitzung nicht weiter diskutiert, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 22. Sitzung vom 17. Juni 1991,* dodis.ch/57751. *Der Text wurde auszugsweise auch im Wochentelex 24/91 vom 10. Juni 1991,* dodis.ch/60258, *versendet.*

2 *Für die Zusammensetzung und die Richtlinien der schweizerischen Delegation vgl. das BR-Prot. Nr. 1068 vom 29. Mai 1991,* dodis.ch/57718.

Herr Nakao hatte um das Treffen ersucht, um die (bekannten) Positionen Japans zu einigen umstrittenen Fragen im Pressemitteilungsentwurf darzulegen: Grosse Bedeutung der Kernenergie, nicht-diskriminatorische Ausgestaltung der Europäischen Energie-Charta[3] und Notwendigkeit eines effizienten Technologie-Transfers in die Entwicklungsländer. Auf Anfrage von Bundesrat Ogi gaben er und einer seiner sieben anwesenden Mitarbeiter Auskunft über die Entsorgung radioaktiver Abfälle in Japan (im Grundsatz ähnlich wie CH) und über die Akzeptanz der Kernenergie in der Bevölkerung (Einsicht in die Notwendigkeit, v. a. nach dem Golfkrieg und wegen des CO_2-Problems, trotz der sehr starken Sensibilisierung der Bevölkerung wegen der Atombombeneinsätze während des Zweiten Weltkriegs).[4]

Herr Cardoso e Cunha nahm Kenntnis von den grossen schweizerischen Anstrengungen für Europa im Verkehrsbereich[5] und würdigte die Rolle der Schweiz im Herzen Europas für den internationalen Stromaustausch. Er erläuterte die positive Haltung der Kommission bezüglich einer für alle OECD-Länder offene Europäische Energie-Charta. Allerdings hätten zwei Mitgliedländer Reserven (F: nur auf Europa beschränkt; E: auch Algerien und Marokko), weshalb die EG einer Pressemitteilung nicht zustimmen könnte, in welcher der Spielraum der EG eingeschränkt würde, bevor der Rat darüber entscheidet. Im übrigen erachtete Herr Cardoso e Cunha die IEA-Tagung als «grande messe bien préparée».

Nach Beendigung des Golf-Krieges und den Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa sowie in der UdSSR ging es den Ministern um die Sicherung der Energieversorgung in den Neunziger Jahren durch eine weitere Diversifizierung der Angebots- und Verbrauchsstrukturen, eine rationelle Energieverwendung und durch den Einsatz von Energietechnologie, Forschung und Entwicklung.

Im Vordergrund der Diskussion standen allerdings die vier verbliebenen kontroversen Themen:

- Zukünftige Rolle der Kernenergie und ihr Beitrag zu einer diversifizierten Energieversorgung sowie zu einer Entlastung der CO_2-Emissionen;
- Beitrag der Energiepolitik zum Schutz der Umwelt
- Europäische Energie-Charta
- Zusammenarbeit zwischen Ölproduzenten- und Konsumentenländern

Bereits am Nachtessen der Minister vom 2.6.91 gelang es, einen Kompromiss zu finden bezüglich der zukünftigen Rolle der *Kernenergie*, und die seit Tschernobyl wieder eingetretene Verhärtung der Fronten etwas aufzulockern. Es bestehen jedoch weiterhin erhebliche Meinungsunterschiede bezüglich der Kernenergie zwischen Ländern, die Kernenergieanlagen betreiben, resp. die Kernenergie weiter ausbauen werden, und denjenigen, die entweder keine Kernkraftwerke betreiben

---

3 Abschlussdokument der Haager Konferenz über die Europäische Energiecharta *vom 16. und 17. Dezember 1991,* CH-BAR#K1#1000/1480#1074* (K1.5004).

4 *Zur japanischen Position zu den Themen der IEA-Tagung vgl. ferner* dodis.ch/60243.

5 *Zu den Verhandlungen mit der EG über den Abschluss eines Transitabkommens vgl. DDS 1991, Dok. 8,* dodis.ch/57670 *und Dok. 51,* dodis.ch/58168 *sowie die thematische Zusammenstellung* Transitverhandlungen mit der EG (1987–1992), dodis.ch/T1913.

oder diese langfristig aufgeben wollen. Auch in Zukunft wird deshalb jedes IEA-Land selber entscheiden müssen, wie sein Elektrizitätsbedarf zu decken sein wird.[6]

Dass die *Energiepolitik* einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Umwelt leisten kann, ist unbestritten. Die Schweiz hat diesbezüglich das Aktionsprogramm Energie 2000 und seine Zielsetzungen vorgestellt, und eine englische Fassung des Programmes an alle Mitgliedländer verteilt.[7] Insbesondere hat unsere Delegation auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung von Massnahmen bezüglich der anstehenden Umweltprobleme hingewiesen; dabei sollten marktwirtschaftliche Instrumente im Vordergrund stehen. Nur durch entsprechende Anstrengungen können Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse abgebaut oder vermieden werden. Gleichzeitig hat die Schweiz einmal mehr auf den engen Zusammenhang zwischen Energie-, Umwelt- und Verkehrspolitik aufmerksam gemacht und auf die Bedeutung der Förderung des öffentlichen Verkehrs und auf ihre eigenen Anstrengungen auf diesem Gebiet hingewiesen. Die Schweiz hat die IEA aufgefordert, eine wesentlich aktivere Rolle in diesem Bereich zu spielen.[8]

Die *Europäische Energie-Charta*, resp. die daran zu beteiligenden Länder, beschäftigte die Delegationschefs bereits beim Nachtessen. Es gelang jedoch erst am zweiten Tag, einen akzeptablen Communiqué-Text fertigzustellen, ohne dass jedoch die Frage der Teilnahme gelöst werden konnte.[9] Dies hängt damit zusammen, dass die EG-Länder und die EGK diesen Entscheid erst in der zweiten Hälfte dieses Monats in Brüssel endgültig fällen. Immerhin darf nun mit grosser Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass neben den west-, mittel- und osteuropäischen Staaten inkl. UdSSR auch die aussereuropäischen OECD-Länder zur Teilnahme an der Ausarbeitung einer Energie-Charta eingeladen werden.[10]

Eine Ausweitung der *Kontakte mit ölproduzierenden Ländern* zur Verbesserung der Transparenz und zur Förderung der Kommunikation und des gegenseitigen Verständnisses blieb unbestritten. Anderseits wurde klar festgestellt, dass Ölfördervolumen und Ölpreise kein Gesprächsthema sein können und den Marktkräften überlassen bleiben müssen. Allfällige Kontakte zwischen Ölmarktteilnehmern sollten nach Auffassung der Minister möglichst informell und breit abgestützt sein.

Viel mehr zu reden gab in diesem Zusammenhang die von Frankreich beim Mittagessen der Minister erneut vorgetragene «franco-venezuelanische Initiative», die allerdings in der IEA-Pressemitteilung keine namentliche Erwähnung fand. Frankreich und Venezuela wollen am 12. Juli 1991 in Paris ein «Regierungsseminar» durchführen; es handelt sich also weder um eine internationale Konferenz,

---

6 *Vgl. dazu Punkt 13 der Pressemitteilung der IEA vom 3. Juni 1991, Faksimile* dodis.ch/54480. *Zur Frage der Verwendung der Kernenergie vgl. zudem den* Bericht der schweizerischen Delegation an der XXXV. Generalkonferenz der Internationalen Atom-Energie-Agentur (IAEA) in Wien, vom 16. bis 20. September 1991, dodis.ch/59128.

7 *Vgl. dazu die von Staatssekretär Blankart vorgetragene Erklärung der schweizerischen Delegation, Faksimile* dodis.ch/54480 *sowie weiterführend zum* Aktionsprogramm «Energie 2000» *das BR-Prot. Nr. 400 vom 27. Februar 1991,* dodis.ch/57732.

8 *Vgl. dazu das Schreiben von Bundesrat Ogi an die Direktorin der IEA, Helga Steeg, vom 15. Oktober 1991,* dodis.ch/59588.

9 *Vgl. dazu Punkt 31 der Pressemitteilung der IEA vom 3. Juni 1991, Faksimile* dodis.ch/54480.

10 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2407 vom 9. Dezember 1991,* dodis.ch/57747 *sowie die thematische Zusammenstellung* Europäische Energiecharta, dodis.ch/T1980.

noch um ein Expertentreffen. Die Namenwahl dieser Veranstaltung soll offenbar bestehende Bedenken seitens gewisser Länder überwinden helfen. Eingeladen sind u.W. seitens der Ölproduzenten neben Venezuela: Algerien, Ägypten, Indonesien, Iran, Mexiko, Nigeria, Norwegen, Oman, Saudiarabien, die VAE und die UdSSR; von den Verbraucherländern neben Frankreich: Brasilien, BRD, CFSR, Grossbritannien, Indien, Italien, Japan, Kanada, Korea, Niederlande und die USA. Gleichzeitig sollen auch internationale Organisationen wie die IEA, OPEC, GCC, EGK, BERD, W*[B]*, IMF und die grossen integrierten Ölgesellschaften eine Einladung erhalten. Die Tagesordnung liegt noch nicht vor, aber nach inoffiziellen Angaben sollen an diesem Seminar Themen erörtert werden wie die Funktionsweise des Ölmarktes, Energiepolitik, Austausch von Marktinformationen und Daten, inkl. Prognosen über zukünftige Ölmarktentwicklungen, industrielle Zusammenarbeit, «upstream und downstream» Investitionen und Bedingungen.

Nach Ansicht der Franzosen besteht der Zweck dieses Seminars darin, von der Konfrontation zur Kooperation zu gelangen, dies im Rahmen der Marktwirtschaft. Die Festlegung von Preisen und Mengen ist nicht geplant. Falls nützlich, soll das Seminar wiederholt, hingegen nicht strukturiert werden. (Allerdings gibt es Hinweise, wonach Frankreich im Rahmen der G-7 versucht, diese «Kontakte» zu institutionalisieren.)

Die Stellungnahmen (BRD, Japan, USA, Kanada, EG-Kommission) waren zurückhaltend bis kritisch. Die Hauptbefürchtung war, dass man diese «Kontakte» nicht zu kontrollieren vermöge, weshalb man am Schluss dann doch in einen gewissen Interventionismus gelange (BRD, Japan, Kanada). Die Initiative sei unnötig (USA) oder eine Illusion, da der Markt Kooperation *und* Konfrontation beinhalte (EG-Kommission). Letztere sieht höchstens im Thema «Cross-investments, up- and downstream» ein Interesse. Staatssekretär Blankart gab eine gemässigte Stellungnahme ab: Die Initiative sei von Interesse und entspreche einem Bedürfnis, dürfe aber weder die Marktmechanismen (Preise, Menge) beeinträchtigen, noch zu neuen internationalen Strukturen vom Typus KIWZ führen. Wichtige Länder seien nicht eingeladen, weshalb die IEA als «clearing house» funktionieren müsse.[11] Frau Steeg teilte diese Ansicht. In einem bilateralen Kontakt mit dem neuen französischen Handelsminister Dominique Strauss-Kahn hat dieser Herrn Blankart mündlich zugesagt, die Schweiz zu diesem Seminar einzuladen.[12] Die Erfahrung zeigt, dass man gut daran tut, bei internationalen Aktivitäten von Anfang an dabei zu sein.

Den Wortlaut der IEA Pressemitteilung vom 03.06.91 finden Sie in der Beilage.[13]

Wir bitten Sie, von den Ergebnissen der IEA-Ministertagung vom 2./3. Juni 1991 Kenntnis zu nehmen.

---

11 *Für eine undatierte Version der* speaking note *von Staatssekretär Blankart sowie weitere Informationen zur franco-venezuelanischen Initiative vgl. das Dossier* CH-BAR#E8190C# 2005/161#47* (890).

12 *Bundesrat Ogi bekundete in einem Schreiben an Minister Strauss-Kahn am 20. Juni 1991 nochmals das Interesse der Schweiz, an einem solchen Seminar teilzunehmen, vgl.* dodis.ch/60412. *Das Seminar fand am 1. und 2. Juli 1991 in Paris statt, vgl. das Fernschreiben der Schweizer Delegation bei der OECD in Paris vom 5. Juli 1991,* dodis.ch/60424.

13 *Für die Beilage vgl. das Faksimile* dodis.ch/54480.

25

dodis.ch/58092

Entretiens du Président de la Confédération Cotti et du Conseiller fédéral Delamuraz avec le Président français Mitterrand à Lugano le 7 juin 1991[1]

VISITE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE EN SUISSE

Paris, 10 juin 1991

Président Mitterrand: Les relations entre nos deux pays doivent être rendues les plus fécondes possibles. Il fut un temps où les relations n'étaient pas aussi vivantes qu'aujourd'hui.[2] À l'heure actuelle, nous ne connaissons aucun contentieux.[3] Nous devons tenir compte des situations de nos pays dans le monde et en Europe en particulier.

Président Cotti: Pour nous se pose le problème du rattachement à l'Europe. L'état d'esprit a évolué en Suisse. Nous avons entamé les négociations sur l'Espace Économique Européen avec enthousiasme.[4] Le Conseil fédéral devra maintenant assumer sa responsabilité.[5] Nous sommes confrontés avec quelques problèmes. La réunion ministérielle de Luxembourg devra éclaircir cette situation.[6] Sur le plan institutionnel nous sommes préoccupés par le problème de la participation aux

1 CH-BAR#E2200.41#2001/14#331* (331.01). *Cette notice est rédigée par l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, présent lors des entretiens du Président français François Mitterrand avec le Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, et le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, le 7 juin 1991 à la Villa Ciani à Lugano. La notice est ensuite transmise par le Conseiller de l'Ambassade de Suisse à Paris, Jean-Marc Boulgaris, à Jean-François Kammer, responsable des pays de l'Europe du Sud et de la francophonie à la Division politique I du DFAE, le 10 juin 1991. L'exemplaire édité est la copie d'envoi de l'Ambassade et elle comporte les notes manuscrites* Projet *et* Usage personnel *en début de document, cf. le facsimilé* dodis.ch/58092.

2 *Mitterrand effectue déjà une visite présidentielle en Suisse du 14 au 16 avril 1983, lors de son premier mandat présidentiel. Il avait alors été reçu par le Conseil fédéral in corpore à Berne. Le Président Mitterrand fait ici référence à certains problèmes bilatéraux – questions de douane, protection des investissements, prix des produits pharmaceutiques, achats d'armes – qui sont discutés lors de la visite de 1983. Pour une sélection de documents sur cette visite, cf. la compilation* dodis.ch/C2042.

3 *Sur les relations économiques bilatérales, cf. le rapport de Maya Klossner, Cheffe adjointe à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP pour les pays de libre-échange du 6 juin 1991,* dodis.ch/57397.

4 *Les négociations ont débuté en 1989, cf. la compilation thématique* Négociation AELE–CEE sur l'accord EEE (1989–1991), dodis.ch/T1713.

5 *Pour les principales discussions du Conseil fédéral sur la question de l'intégration européenne en 1991, cf. DDS 1991, doc. 8,* dodis.ch/57670; *doc. 13,* dodis.ch/57331; *doc. 20,* dodis.ch/57748; *doc. 48,* dodis.ch/57671.

6 *Il s'agit de la réunion ministérielle du Luxembourg du 18 juin 1991. Initialement, la réunion du Luxembourg est perçue comme la réunion finale pour que les pays de l'AELE et de la CE arrivent à une déclaration commune. Pour une sélection de documents préparatoires et d'analyses de la réunion, cf. la compilation* dodis.ch/C1932.

décisions, car il s'agit bien d'assurer l'égalité des parties dans la création du droit.[7] Mais il y a d'autres sujets qui sont ouverts, comme le transit par la Suisse,[8] la question agricole, le fonds de cohésion, l'environnement.[9] Si le Conseil fédéral se décide à parapher, respectivement à signer l'accord, ce sera de toute façon le peuple qui tranchera lors du référendum.

Président Mitterrand: La négociation est ouverte, mais on piétine avec l'ensemble des pays de l'AELE, en particulier avec la Suisse. Les demandes ou désirs d'adhésion ne sont pas tout à fait étrangers à ces problèmes. L'Autriche a demandé son adhésion. La Turquie aussi, avec laquelle il existe déjà un statut particulier, la Suède se prépare. Une adhésion de l'Autriche et de la Suède ne poserait pas de problème praticulier à condition que ces candidats se soumettent aux contraintes communautaires. La Tchécoslovaquie et la Hongrie, qui semblent également vouloir adhérer à terme, souffriraient trop si elles se soumettaient actuellement à ces contraintes communautaires.[10] Il existe évidemment des rapports de puissance, mais le sentiment d'égalité est très fort. Tout élargissement ne doit évidemment pas contribuer à faire évoluer la Communauté de manière à ce qu'une Communauté élargie ressemble finalement à une vaste zone de libre-échange.[11] Il existe plusieurs enceintes qui se prêtent au dialogue, comme la CSCE,[12] le Conseil de l'Europe[13] et les assises de la Confédération qui se tiendront à Prague.[14] Ce sera l'endroit où tous peuvent parler sans être obsédés par les problèmes militaires.

En ce qui concerne les négociations avec l'AELE, je me rappelle cette visite en Islande, où l'on a parlé de poissons et d'exceptions.[15] Il faut bien que les pays de l'AELE se rendent compte que, vus du côté de la Communauté, ces problèmes des pays de l'AELE se perçoivent très différemment.[16] Ça vous regarde. Si vous

---

7 *Sur les questions institutionnelles, cf. la notice d'Yves Rossier du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP du 31 mai 1991,* dodis.ch/59602*, ainsi que la compilation* dodis.ch/C1886.

8 *Sur la question du transit, cf. le PVCF de décision II du 6 juin 1991 de la 10ème séance extraordinaire du Conseil fédéral du 6 juin 1991,* dodis.ch/57750*, et le PVCF Nº 1118 du 6 juin 1991,* dodis.ch/57422*. Cf. également DDS 1991, doc. 8,* dodis.ch/57670 *et la compilation thématique* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

9 *Sur les autres points de négociation, cf. le PVCF Nº 1113 du 3 juin 1991,* dodis.ch/57420.

10 *Cf. la notice du Conseiller d'ambassade de la Mission suisse auprès des Communautés européennes, Jacques de Watteville, du 24 janvier 1991,* dodis.ch/58076.

11 *La France est très active pour renforcer la portée politique de la CE, cf. la notice de Marc-André Salamin, Chef de section du Bureau de l'intégration du DFAE–DFEP, du 30 mai 1991,* dodis.ch/58217.

12 *Sur le rôle de la CSCE dans la nouvelle architecture européenne, cf. DDS 1990, doc. 50,* dodis.ch/54685*, et DDS 1991, doc. 46,* dodis.ch/58731.

13 *Sur le rôle du Conseil de l'Europe dans la nouvelle architecture européenne, cf. DDS 1991, doc. 57,* dodis.ch/58669 *et* dodis.ch/56047.

14 *L'idée d'une Confédération européenne est lancée par le Président Mitterrand, mais ne se poursuit pas au-delà de la conférence de Prague en 1991, cf. le rapport politique Nº 8 de l'Ambassadeur Jagmetti du 11 mars 1991,* dodis.ch/58218*, ainsi que la notice d'Ingrid Apelbaum, Cheffe de section à la Direction des organisations internationales du DFAE, du 9 septembre 1991,* dodis.ch/59976.

15 *Sur la question de la pêche dans le traité EEE, cf. la compilation* dodis.ch/C2007.

16 *Sur la position des pays de l'AELE lors de la réunion ministérielle de Vienne du 22 au 24 mai 1991, cf. le PVCF Nº 1113 du 3 juin 1991,* dodis.ch/57420*, et la notice de Philippe Nell du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP du 11 juin 1991,* dodis.ch/58657.

restez dans un très bel isolement, les conditions resteront-elles les mêmes? Il faut bien dire que, dans les contacts avec la Communauté, il faut être conscient que la Commission se compose de dix-sept personnes qui sont plutôt des hauts fonctionnaires que des politiques.[17]

Président Cotti: L'état d'esprit du Conseil fédéral est conditionné d'une part par les négociations en cours, mais doit aussi faire abstraction de ces négociations. C'est ainsi que la possibilité de l'adhésion de la Suisse à la Communauté doit être étudiée en priorité.[18] Mais dans le contexte actuel, nous sommes évidemment très intéressés par vos idées concernant la création d'une Confédération européenne.

Président Mitterrand: Ce n'est là qu'une vision pour l'instant. L'idée générale est simple: il y a une vocation de civilisation et spirituelle des pays à vivre ensemble. Il n'y a plus vraiment deux Super-grands. L'URSS se démocratise.[19] Il faut éviter des tensions inutiles et également ce qu'on pourrait appeler un impérialisme communautaire. Il s'agit de créer des structures d'États égaux qui ont des droits égaux avec paroles égales et compétences égales. Les pays de l'Est se trouvent actuellement dans une situation d'infériorité vis-à-vis du géant qu'est la Communauté. Toutes sortes d'accords sont possibles entre la Communauté et ces pays, mais il faut éviter de créer de nouvelles petites colonies.[20] On arrivera à des clivages qui toucheront à la dignité des pays. C'est pour cela que la Confédération pourrait jouer un rôle en s'occupant de différentes matières, comme l'environnement, les communications, l'énergie – les centrales nucléaires qui explosent par-ci et par-là sont toujours des sujets de discussion, nous n'allons pas parler maintenant de Creys-Malleville – et la Confédération pourrait aussi suivre le modèle Eurêka.[21] Il s'agit de discuter au sein de la Confédération le devenir commun. On parlera aussi de questions internationales, on parlera du Japon, de l'Amérique latine et de beaucoup d'autres choses, et les pays de l'Est s'habitueront à discuter de ces choses avec leurs amis occidentaux. Il faudra prévoir des réunions régulières des ministres sans exagérer l'institutionnalisation, car toute exagération ferait que ça craque. Évidemment, la Communauté a tout de suite été préoccupée par cette idée dont on n'aurait effectivement pas besoin, si tous les pays pouvaient se retrouver au sein de la Communauté – mais c'est rêver. Pour les pays de l'Est, il s'agit d'une situation difficile, parce qu'ils se présentent pratiquement en pays quémandeurs. Ce n'est évidemment pas le cas de la Suisse, mais on ne peut pas non plus fonder

17 *Sur les différences de discours entre les États membres de la CE et la Commission européenne, cf. DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039.

18 *Sur cette question, cf. DDS 1991, doc. 42,* dodis.ch/57475*, ainsi que la compilation thématique* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993)*,* dodis.ch/T1955.

19 *Sur les transformations politiques en cours en URSS, cf. DDS 1991, doc. 39,* dodis.ch/57645*, et doc. 61,* dodis.ch/57514.

20 *Les pays qui ont entamé un processus de rapprochement avec l'Europe occidentale sont la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Sur les relations de la Suisse avec l'ensemble de ces pays, soit l'aide aux pays de l'Est, cf. DDS 1990, doc. 33,* dodis.ch/55680*, et DDS 1991, doc. 35,* dodis.ch/57522*. Sur les relations bilatérales avec ces pays en 1991, cf. pour la Pologne le télex hebdomadaire 37/91 du 9 septembre 1991,* dodis.ch/59689*, point 1 (rapides), et pour la Hongrie et la Tchécoslovaquie la notice du 14 octobre 1991 sur la visite du Conseiller fédéral Delamuraz du 7 au 11 octobre 1991,* dodis.ch/57734.

21 *Le modèle Eurêka désigne un programme de coopération européenne pour la recherche. Sur la conférence ministérielle du 1er juin 1990 à Rome, cf. le discours du Secrétaire d'État Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures,* dodis.ch/56422.

une civilisation sur les banques. L'Union soviétique n'est de toute évidence pas très enchantée par l'idée de la Confédération, parce qu'elle part toujours de l'idée d'une gestion de l'Europe en condominium entre les Super-puissances.

Président Cotti: Il s'agit en effet d'assurer à tout le monde l'égalité et la dignité.

Président Mitterrand: Il s'agit d'éviter de nouvelles dépendances et peut-être un jour ces pays pourront-ils passer à la Communauté. Je me souviens toujours de 1948, lorsqu'au Congrès européen de La Haye, sous la présidence de Churchill, de nouvelles idées ont été lancées d'une manière informelle.[22] Il s'agit de donner une telle possibilité informelle qui permette de lancer de nouvelles idées. Alors, qu'en est-il des Américains? Mais je vous pose la question: est-ce qu'on invite l'Argentine? Ce petit monde va se réunir, sans doute dans la cacophonie, mais ils se connaîtront et ils discuteront.

Conseiller fédéral Delamuraz: Nous vous sommes reconnaissants de votre message fédéraliste. Il se pose également la question de savoir si on ne pourrait partir de structures existantes et en particulier utiliser le Conseil de l'Europe comme base pour un rapprochement de l'Europe tout entière.[23]

Président Mitterrand: L'Europe, c'est d'abord la Communauté européenne. Ensuite, il y a des organisations moins importantes.[24] À noter également qu'il n'existe plus de liens entre les pays anciennement communistes. La Communauté européenne n'a pas que de bonnes intentions. Le Conseil de l'Europe s'occupe surtout des personnes, donc des droits des individus et ne se prête pas pour évoluer vers une confédération. Il existe maintenant un certain danger de concurrence entre des tendances au sein de la Communauté et la CSCE.[25] Mais il faut que la Communauté ait sa personnalité, car si elle n'a pas de personnalité, on sait bien qui dictera le libre-échange dans le monde, donc au GATT.[26] L'Europe doit s'organiser, elle doit disposer de son droit. Il était pénible d'imaginer de vivre dans l'Europe des deux, mais il est difficile d'imaginer une Europe à soixante, à laquelle on arriverait si on voulait que tous les Baltes, Croates, Serbes et autres régions y adhérent individuellement. La Communauté dans laquelle on ne vit économiquement pas mal a un pouvoir d'attraction, surtout pour les pays économiquement moins forts. Les pays de l'AELE, eux, sont des pays prospères et la Suisse l'est en particulier. Si nous faisons l'Espace Économique Européen, la Suisse y serait un élément éminent, car la Suisse est un pays modèle.

Président Cotti: Justement, la prospérité de la Suisse rend les choses plus difficiles dans le sens que les Suisses ont de la peine à se décider pour quelque chose de nouveau, alors que les choses vont bien. Les autres pays de l'AELE semblent avoir nettement moins de difficultés de ce genre.

Président Mitterrand: La Suisse a toute sa place dans la construction européenne, mais il dépend évidemment de ce qu'elle voudra. Si elle veut plus, elle

22 *Sur le Congrès de l'Europe tenu à La Haye du 7 au 10 mai 1948, cf. DDS, vol. 17, doc. 80,* dodis.ch/4244.

23 *Sous la direction du délégué suisse, le Conseiller national Peter Sager, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est ouverte très tôt aux pays réformateurs d'Europe de l'Est, cf.* dodis.ch/59499.

24 *Cette centralité de la CE est aussi soulignée du côté suisse, cf. DDS 1991, doc. 31,* dodis.ch/58250.

25 *Sur le rôle très politique de la CSCE, cf. DDS 1990, doc. 50,* dodis.ch/54685.

26 *Sur le GATT, cf. DDS 1991, doc. 5,* dodis.ch/58864, *ainsi que la compilation thématique* Cycle de l'Uruguay (1986–1994), dodis.ch/T1419.

Le Président français, François Mitterrand, (au centre) lors de sa visite en Suisse, entouré du Président de la Confédération Flavio Cotti (à droite) et du Vice-chancelier Achille Casanova (à gauche), le 7 juin 1991 devant la Villa Ciani à Lugano, dodis.ch/60346 (CH-SNM LM-117988.61).

peut l'avoir, mais évidemment en acceptant le plus de discipline. Vous n'avez évidemment rien à demander du point de vue économique. La France ne demande rien, mais elle souhaite que les liens se renforcent.

Ministre Dumas: Dans ce contexte, il faut évidemment tenir compte du vœu de la Communauté d'avancer.

Conseiller fédéral Delamuraz: C'est précisément cette avance qui va faire augmenter les décalages.

Président Cotti: Il s'agit là d'un grand défi, mais nous sommes conscients qu'il s'agit en définitive d'un défi agréable, si nous comparons notre situation d'aujourd'hui avec celle d'il y a cinquante ans. Je ressens de votre côté, Monsieur le Président, cette participation intellectuelle aux réalités suisses. Il est pour nous très important de rester en contact étroit avec cet ami spécifique qu'est la France.

Président Mitterrand: Tout est ouvert…

26

dodis.ch/59621

Die Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst des EDA an alle Mitarbeiterinnen an der Zentrale[1]

14. JUNI 1991: ZEHN JAHRE GLEICHSTELLUNG VON MANN UND FRAU IN DER BUNDESVERFASSUNG

Bern, 11. Juni 1991

Aufruf des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zum Frauenstreik

Sehr geehrte Damen

Bekanntlich hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund für den 14. Juni 1991 zu einem Frauenstreik aufgerufen, mit dem einerseits auf die noch immer nicht vollumfänglich realisierte Gleichberechtigung der Frauen mit den Männern, andererseits aber auch auf das Ausmass der Arbeitsleistungen der Frauen in der Familie und in der Arbeitswelt aufmerksam gemacht werden soll.[2]

Da dieser Aufruf gewissermassen mit dem Streikverbot gemäss Artikel 23 Beamtengesetz[3] kollidiert, das auch für alle Bundesangestellten nach ausdrücklicher Vorschrift in Artikel 25 Angestelltenordnung[4] gilt, ist es angezeigt, Sie und Ihre Vorgesetzten, die Kopie dieses Schreibens erhalten, darüber zu informieren, wie allfällige Absenzen von der Arbeit im Zusammenhang mit diesem Aufruf geregelt sind.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Vorgesetzten selbstverständlich auch am diesjährigen 14. Juni für eine ordnungsgemässe Weiterführung des Verwal-

1 CH-BAR#E2024B#2002/7#600* (a.221.90). *Dieses Rundschreiben an alle Mitarbeiterinnen des EDA in Bern wurde vom stv. Chef der Personalsektion der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst (DVA) des EDA, Markus Peter, verfasst und von der stv. Direktorin der DVA, Catherine Krieg, unterzeichnet. Auf dem vorliegenden edierten Exemplar der Personalsektion ist vermerkt, dass das Schreiben ebenfalls an den Generalsekretär, Rudolf Schaller, sowie an alle Direktoren, Abteilungs-, Dienst- und Sektionschefs des EDA ging, vgl. das Faksimile* dodis.ch/59621.

2 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Frauenstreik vom 14. Juni 1991, dodis.ch/T1965. *Am gleichen Tag fand im Bundeshaus in Bern der Tag der internationalen Beziehungen im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft statt, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1922. *Die zu diesem Anlass geladenen ausländischen Gäste wurden bei ihrer Ankunft auf dem Bundesplatz von einem Teil der streikenden Frauen mit Sprechchören und Pfeiffkonzerten empfangen. Der Bundesrat hat die Ereignisse in seiner Antwort auf die Einfache Anfrage 91.1054* Demonstrationen auf dem Bundesplatz *von Nationalrat François Jeanneret vom 17. Juni 1991 verurteilt, vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 2043.*

3 *Art. 23 Abs. 1:* «Der Beamte darf weder selbst in Streik treten noch andere Beamte dazu veranlassen.» Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten *vom 30. Juni 1927, AS, 1927, S. 439–470, hier S. 445; BS, 1947, S. 489–518, hier S. 495.*

4 *Art. 25 Abs. 1:* «Der Angestellte darf weder selbst in Streik treten noch andere Bedienstete dazu veranlassen.» Verordnung über das Dienstverhältnis der Angestellten der allgemeinen Bundesverwaltung (Angestelltenordnung) *vom 10. November 1959, AS, 1959, S. 1181–1224, hier S. 1191.*

Empfang von Gästen aus aller Welt im Bundeshaus zum Tag der internationalen Beziehungen im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft am 14. Juni 1991. Im Hintergrund Demonstrierende anlässlich des Frauenstreiks, dodis.ch/60348 (CH-SNM LM-179528.32).

tungsbetriebes verantwortlich sind. Trotzdem darf von den Führungskräften im Einzelfall einer um bezahlten oder unbezahlten Urlaub nachsuchenden, also allenfalls streikenden, Frau durchaus selbstkritisch überlegt werden, ob die Funktion dieser Mitarbeiterin so eminent wichtig ist, dass ein eintägiger Ausfall nicht zu verantworten ist. Zumindest die Personalstatistik weist trotz gewisser Fortschritte bei der Vertretung der Frauen auch in höheren Rängen der Verwaltung eher wenige unersetzliche Mitarbeiterinnen aus.[5]

Für die Beurlaubungen am 14. Juni sind im einzelnen folgende Regeln zu beachten, die bewusst flexibel gefasst sind, um auch den Führungsverantwortlichen genügend Spielraum für ihre Entscheide zu lassen:

– Wer am 14. Juni 1991 an Bildungsveranstaltungen mit einem klaren Programm teilnimmt, soll, wo immer möglich, bezahlt beurlaubt werden. Entsprechende Gesuche sind an die vorgesetzte Stelle zu richten. Einige Veranstaltungen der Gewerkschaften und Frauenorganisationen können dabei als Bildungsveranstaltungen im weitesten Sinne sowie als Motivationsinstrumente betrachtet werden.

5 *Zur nummerischen Vertretung der Frauen im EDA vgl. die Notiz der DVA vom 29. Mai 1991,* dodis.ch/59622.

Am 14. Juni 1991, zehn Jahre nach der Verankerung des Gleichstellungsartikels in der Bundesverfassung, geben im Rahmen des nationalen Frauenstreiktags junge Demonstrierende auf dem Bundesplatz in Bern ihren Unmut über die fehlende Gleichstellung kund, dodis.ch/60349 (CH-SNM LM-179535.8).

– Wer am 14. Juni 1991 gegen den Willen des Vorgesetzten der Arbeit fernbleibt, also echt streikt, riskiert eine Disziplinierung gemäss Artikel 30, Absatz 1, Beamtengesetz,[6] wonach gegen den Beamten, der seine Dienstpflicht absichtlich oder fahrlässig verletzt, Disziplinarmassnahmen ergriffen werden können.

Sollte es im Zusammenhang mit dem 14. Juni 1991 zu Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung kommen, werden diese alle vom Eidgenössischen Personalamt behandelt. Dies beschloss der Bundesrat, um das Risiko unterschiedlicher Behandlung durch verschiedene Disziplinarzuständige zu vermeiden.[7]

Trotz des späten Zeitpunktes dieser Orientierung hoffen wir, dass sie Ihnen hilft, den kommenden Freitag in Kenntnis der geltenden Bestimmungen so zu gestalten, wie es Ihrer persönlichen Überzeugung zu dieser Frage am besten entspricht.

6 *Art. 30 Abs. 1:* «Der Beamte, der absichtlich oder fahrlässig seine Dienstpflichten verletzt, ist disziplinarisch strafbar.» Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten *vom 30. Juni 1927, AS, 1927, S. 439–470, hier S. 447; BS, 1947, S. 489–518, hier S. 497.*

7 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1161 vom 10. Juni 1991,* dodis.ch/57432.

27

dodis.ch/58039

Gespräch von EVD-Staatssekretär Blankart mit dem Generaldirektor für Aussenbeziehungen der EG, Krenzler, am 6. Juni 1991 in Paris[1]

TÊTE-À-TÊTE MIT KRENZLER

Bern, 26. Juni 1991

Am Rande der OECD-Ministerkonferenz[2] hatte ich am 4.6.91 eine zweistündige Aussprache mit K*[renzler]*. Folgendes verdient, festgehalten zu werden.

1 Während des Nachtessens vom 13.5.91[3] sei ihm klar geworden, dass die Schweiz «across the board» über ein Modernitätsdefizit von 30 Jahren verfüge. Defizit in der Weise der Beschlussfassung, in der Gesetzgebung, im Solidaritätsbewusstsein und letztlich in der Mentalität. Falls ein solches Defizit durch den Beitritt korrigiert werden soll, so könne letzterer nur in zwei Schritten, d. h. via EWR, erfolgen.

2 *Fond*: Ratschlag, auf Darlehen zu insistieren (was die Österreicher trotz meiner Insistenz nicht begriffen haben).[4]

---

1 CH-AfZ#NL Franz A Blankart 110(V) High Level Negociation Group, Sprachregelungen, Grundsätzliches (2.3.2). *Diese Notiz wurde unterzeichnet und höchstwahrscheinlich auch verfasst vom Staatssekretär Franz Blankart, Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD und Verhandlungschef der Schweiz für den EWR-Vertrag. Generaldirektor Horst Günter Krenzler war der Verhandlungschef der Kommission der EG für die EWR-Verhandlungen. Ein früheres Treffen zwischen den beiden Verhandlungschefs fand am 20. August 1990 statt, vgl.* dodis.ch/55368.

2 *Zur OECD-Ministerkonferenz von Paris vgl. das BR-Prot. Nr. 1103 vom 3. Juni 1991,* dodis.ch/57418.

3 *Es handelt sich um das Nachtessen auf Ministerebene zwischen der EG und der EFTA vom 13. Mai 1991 in Brüssel. Die Vorsteher des EVD und des EDA, die beiden Bundesräte Jean-Pascal Delamuraz und René Felber, nahmen von schweizerischer Seite teil. Für einen inhaltlichen Überblick über das Treffen vgl. das Fernschreiben vom 15. Mai 1991 von Staatssekretär Blankart an das Integrationsbüro EDA–EVD,* dodis.ch/58019. *Für eine ausführliche Übersicht über den Ablauf des Brüsseler Treffens vgl. die Notiz des Sekretärs der* High Level Negociating Group, *Philippe Nell, vom 7. Juni 1991,* dodis.ch/57973.

4 *Die Idee eines Kohäsionsfonds zugunsten der Länder der EG, insbesondere der Länder des Südens, wurde von der Kommission der EG eingebracht. Bereits in den Verhandlungen über die Landwirtschaftspräferenzen im November 1990 wurde ein solcher Fonds als Idee genannt, vgl. die Notiz von Hanspeter Maag von der Abteilung Fachdienst Landwirtschaft des EDA an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, vom 15. November 1990,* dodis.ch/55370. *Ab Februar 1991 wurden die Landwirtschaftspräferenzen in den Kohäsionsfonds umgewandelt, der den am wenigsten integrierten Ländern, vor allem den agro-exportierenden Ländern Südeuropas, zugutekommen sollte. Vgl. dazu den Antrag des EDA und des EVD vom 14. März 1991, Punkt* VI. Fonds AELE en faveur de la cohésion *im BR-Prot. Nr. 563 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57677. *Für weitere Dokumente zum Kohäsionsfonds vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2005.

3 *PTV*: keine Chance.[5]

4 *DS à 8*:[6] nur informell, der Auslauf für individuelle Äusserungen ist der EWR-Rat. Die MS *[Mitgliedstaaten]* beginnen, die Unumgänglichkeit des 2-Säulen-Prinzips mehr und mehr zu erkennen, da vermieden werden muss, dass die EG sich in intergouvernementalen Strukturen auflöst.[7] Auch nütze es wenig, MS zu bearbeiten; das Entscheidende sei der EG-Rat: Senatori boni viri, senatus mala bestia.

5 *Übergangsfristen*: 4–5 Jahre für Lex und Freizügigkeit.[8]

6 *Alleingang*: Bilaterale Abkommen bringen nichts mehr, da heute in Europa der kollektive Entscheid die eigentliche Kraft ist.

7 *Erweiterung*: Zunächst sind drei Wellen zu unterscheiden:[9]

a) Österreich, Schweden

b) Finnland, Norwegen

c) Mitteleuropäische Staaten

ad a): Beginn Beitrittsverhandlungen 1.7.93, Dauer 1½ Jahre (Lw,[10] Fiskalität, Budget, Aussenbeziehungen,[11] WWU,[12] Neutralität[13])

Beitritt: 1.1.96, ev. 1.7.95.

ad b): Delors will Welle 2 und 3 fusionieren und ins Jahr 2000 verlegen. K*[renzler]* bestätigt Wartsaaltheorie, vor allem für jene, die kein EWR-Ticket haben. Angesichts dieser Tatsache wird Frau Brundtland alles tun, um auf der ersten Welle zu reiten;[14] damit würde die 2. um so unwahrscheinlicher, als auch SF[15] auf die

---

5 *Für den passiven Textilveredlungsverkehr (PTV) und seine Bedeutung für die Schweiz vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2006.

6 Decision Shaping zu acht *bezeichnete den Entscheidungsprozess zwischen den sieben EFTA-Ländern (Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz) und der Kommission der EG.*

7 *Die Zwei-Säulen-Lösung wurde im Zusammenhang mit institutionellen Fragen zur Stärkung der EFTA diskutiert. Dabei ging es insbesondere um die Frage, welche rechtlichen Kontrollorgane bei Gerichtsverfahren existierten. Die EG und EFTA bildeten dabei die zwei Säulen, vgl.* dodis.ch/55187. *Zur Stärkung der EFTA vgl. auch die Notiz vom 4. November 1991 über den Besuch des Generalsekretärs der EFTA, Georg Reisch,* dodis.ch/60408. *Zu allgemeinen institutionellen Fragen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1886.

8 *Für die Verhandlungen im Bereich der Lex F. vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1936. *Für die Personenfreizügigkeit vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1800.

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

10 *Die Frage von Lastwagen in den Transitverhandlungen ist, für die Schweiz wie für Österreich, ein zentraler Diskussionspunkt in den Verhandlungen mit der EG, vgl.* dodis.ch/57509. *Vgl. dazu auch DDS 1991, Dok. 8,* dodis.ch/57670.

11 *Zur Frage der Aussenbeziehungen der EG vgl.* dodis.ch/58217.

12 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 36,* dodis.ch/57653 *sowie das Schlagwort* Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, dodis.ch/D1952.

13 *Für den Zusammenhang zwischen Neutralität und der europäischen Integration vgl. das Protokoll des Seminars der Studiengruppe Neutralität vom 8. Juli 1991,* dodis.ch/58871 *sowie den Abschnitt* Neutralität und Europäische Gemeinschaft *im Bericht der Studiengruppe Neutralität, der im März 1992 mit dem Titel* Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel *veröffentlicht wurde, vgl.* dodis.ch/60120, *S. 18 f.*

14 *Für die Position der norwegischen Premierministerin Gro Harlem Brundtland vgl. die Notiz vom 11. Juni 1991 von Sekretär Nell über das EG–EFTA Ministertreffen in Brüssel vom 13. Mai 1991,* dodis.ch/58657.

15 Suomi-Finnland *wird gleichzeitig mit Schweden und Österreich 1995 der EG beitreten, vgl. die*

erste Welle aufsteigen dürfte. Dies hängt von der UdSSR ab. Wenn letztere auseinanderbricht oder die politische Konditionalität der G-24 akzeptiert, gibt es für die SF keine Beitrittshindernisse mehr.[16]

ad c): Die dritte Welle findet mit oder ohne zweite frühestens im Jahre 2000 statt. Die EG steht unter starkem US-Druck, die Türkei als MS *[Mitgliedstaat]* aufzunehmen.

---

thematische Zusammenstellung Vierte Erweiterung der EG: Österreich, Finnland, Schweden (1995), dodis.ch/T1878.

16 *Für den Zusammenhang zwischen der UdSSR, der G-24 und Finnland vgl. die Notiz von Emanuel Jenni von der Politischen Abteilung I des EDA vom 3. Dezember 1991 über die Arbeitsbesuche des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, in Helsinki und Stockholm,* dodis.ch/58997.

28

dodis.ch/58718 *Auszug*

Sitzung der Beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 31. Mai 1991[1]

LEITBILD DER DEH

Bern, 8. Juli 1991

[…][2]
Traktandum 3
Leitbild der DEH

Staehelin: Die Wurzeln des Leitbildes reichen zurück zum Bericht Basler[3] und dem 10-Jahres-Bericht.[4] 1988 wurde in der DEH ein Prozess zur Formulierung von Perspektiven bis ins Jahr 2000 und darüber hinaus durchgeführt, der in einem Koordinatorenseminar in Hünigen[5] gipfelte. Die Direktion beschloss darauf, die vielen Ideen die zusammengetragen worden waren, in einem Leitbild zu konkretisieren, um damit die Grundlage für eine verbesserte Zusammenarbeit in der DEH

1 CH-AfZ#IB Vorort-Archiv Sitzungen 1991 der Beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit (Nebiker-Kommission) (3.1991–11.1991) (292.1.4.14). *Im Referenzdossier der Beratenden Kommission im Bestand der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH),* CH-BAR#E2025A#2002/145#67* (t.022.1(54)), *ist eine Kopie des vorliegeden Protokolls abgelegt, bei welcher die Rückseiten nicht mitkopiert wurden. Im Vorort-Archiv im Archiv für Zeitgeschichte konnte eine vollständige Version ermittelt werden. Das Protokoll der 54. Sitzung der Kommission wurde verfasst von Lothar Caviezel und Herbert Schmid von der Abteilung Politik und Planung der DEH. Anwesend waren folgende Kommissionsmitglieder: Hans-Rudolf Nebiker, (Präsident), Eva Segmüller, Liliane Uchtenhagen, Gilbert Coutau, Richard Gerster, Pier Luigi Giovannini, Jean-Paul Rüttimann, Klaus Schnyder, Paul Trappe und Roland Wiederkehr. Entschuldigen liessen sich: Rosmarie Bär, Ruth Dreifuss, Christine Ungricht, Georg G. Goetz, Karl Kennel, Klaus Leisinger, Hans-Balz Peter, Urs Scheidegger und Paul Veyrassat. Von der DEH nahmen der Direktor, Botschafter Fritz Rudolf Staehelin, die Vizedirektoren Rolf Wilhelm und Jean-François Giovannini sowie Sektionschef Adrian Hadorn an der Sitzung teil. Auch vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD nahmen drei mit Entwicklungsfragen beschäftigte Vertreter teil: der Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Pierre-Louis Girard, Minister Jean-Daniel Gerber und Jörg Reding.*

2 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58718.

3 *Der Zürcher Ingenieur Ernst Basler wurde am 13. Juni 1983 von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats als externer Experte mit einer Erfolgskontrolle von Entwicklungsprojekten in Nepal beauftragt. Vgl. dazu seinen* Bericht zu «Sinn und Erfolg von Projekten der schweizerischen Entwicklungshilfe in Nepal» *vom 14. Juni 1984,* dodis.ch/59697. *Der Bericht enthielt Anregungen zu Grundfragen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und führte zu verschiedenen Stellungnahmen. Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2014.

4 *Vgl. den* Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit 1976–1985 *vom 2. März 1987,* dodis.ch/57023.

5 *Zum DEH-Koordinatorenseminar vom 15.–19. August 1988 im Schloss Hünigen bei Konolfingen zum Thema* Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Jahre 2000 *vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2025A#2000/138#6305* *bis* CH-BAR#E2025A#2000/138#6307* (t.781-18). *Für eine Übersicht zu den DEH-Koordinatorenseminaren von 1980 bis 1988 vgl.* dodis.ch/60027.

zu schaffen. Dessen Erarbeitung dauerte länger als vorgesehen, weil sehr darauf geachtet wurde, dass die Mitarbeiter in den verschiedenen Phasen einbezogen wurden. Heute liegen die vier Grunddokumente[6] vor, die in einer vierseitigen Zusammenfassung[7] synthetisiert worden sind. Es soll als Managementinstrument für die Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern in der DEH dienen, aber auch als Basis für den Dialog mit unseren Partnern in den Entwicklungsländern.

Giovannini J.-F.: Les documents sur les besoins de la coopération au développement[8] se basent sur des informations surtout de l'OCDE ainsi que sur des scénarios que nous avons fait faire. Les principes de la politique de la DDA pour les années 90[9] tiennent compte de ses activités actuelles en vue d'estimer les besoins futurs en personnel.

Staehelin: Die Grundsätze für die Organisationsentwicklung[10] sollen eine langfristige Leitlinie abgeben, anhand derer die DEH sich mit Flexibilität und Anpassungsfähigkeit selbständig weiterentwickeln kann. Die Grundsätze zur Personalpolitik[11] wurden in Zusammenarbeit mit dem Personalamt erarbeitet. Noch einmal sei darauf hingewiesen, dass wir unsere Mitarbeiter als unser wertvollstes Kapital ansehen.

Rüttimann: Bedauert, dass die Diskussion erst jetzt stattfindet und fragt sich, ob die Kommission so noch Einfluss nehmen kann.[12] Das Thema war für 1989 zur Diskussion vorgeschlagen worden.

Segmüller: Es handelt sich um ein interessantes Dokument. Dieses sollte auch ein Instrument der Politik, nicht nur des Managements sein. Eine Lektüre unter dem Aspekt Migrationsbewegungen ergab, dass das vorliegende Leitbild darauf zuwenig eingeht. Es vermittelt eine etwas traditionelle Sicht der Entwicklungszusammenarbeit. Zur Dokumentation der Kommission über die neuen Herausforderungen wäre auch die Verteilung des eben von der UNO herausgekommenen «Human Development Report».[13]

Wiederkehr: Sollte nicht die Ausrichtung auf den Süden bereits im Titel aufgenommen werden? Es ist absehbar, dass ein Leitbild West–Ost notwendig wird. Es ist ein Widerspruch zwischen der politischen Aussage Seite 2 unten und den

---

6 La Politique de la DDA: les besoins en matière de coopération, dodis.ch/58351; La politique de la DDA pour les années 90, dodis.ch/59771; Die Grundsätze der Organisationsentwicklung in der DEH, dodis.ch/58353 *und* Die Personalpolitik der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, dodis.ch/59770.

7 *Vgl.* dodis.ch/58358.

8 *Cf.* dodis.ch/58351.

9 *Cf.* dodis.ch/59771.

10 *Vgl.* dodis.ch/58353.

11 *Vgl.* dodis.ch/59770.

12 *Das finalisierte* Leitbild der DEH, *welches auf den hier diskutierten vier Grunddokumenten basierte, wurde in der darauf folgenden Kommissionssitzung vom 10. September 1991 an die Kommissionsmitglieder verteilt, vgl.* dodis.ch/58719. *Anschliessend wurde es als erste Ausgabe der Reihe* Schriften der DEH *in zwei Fassungen publiziert. Im Gegensatz zur Version für die Angestellten und Partner der DEH, wurden in der für die Öffentlichkeit bestimmten Version die Ausführungen zu den* Grundsätzen der Organisationsentwicklung *sowie zur* Personalpolitik der DEH *nicht berücksichtigt, vgl.* dodis.ch/60114.

13 Human Development Report 1991: Financing Human Development, *United Nations Development Programme (UNDP), New York, Oxford, Mai 1991.*

Aussagen zum Stichwort «Partner» Seite 4 der Zusammenfassung[14] festzustellen. Diese Partner sind ja oft Regierungen, die kaum Interesse am Wohlergehen der Ärmsten in ihrem betreffenden Land zeigen.

Gerster: Bedauert wie Rüttimann die späte Konsultation der Kommission.

Zur Formulierung der EZA-Politik: Müsste es nicht heissen die DEH «ist verantwortlich» anstatt «beteiligt sich»?

Zur Bemerkung von Frau Segmüller betreffend Migrationsbewegungen: der letzte Bericht des Bundesrates zur Ausländerpolitik[15] ist haarsträubend. Nach dieser Konzeption soll Ursachenbekämpfung für innenpolitische Probleme jetzt durch EZA-Massnahmen in der Dritten Welt geleistet werden. Die Mobilität der Faktoren Kapital und Arbeit werden völlig unterschiedlich gesehen.

Die Rolle der Hilfswerke (Seite 4) ist mit einer einzigen Erwähnung etwas stiefmütterlich behandelt. Im Gegensatz dazu wurde im Memorandum an das DAC[16] die Rolle der öffentlichen Entwicklungsagenturen als subsidiär zu derjenigen der privaten Organisationen bezeichnet.

Staehelin: Der richtige Zeitpunkt für die Diskussion mit der Kommission war schwierig zu finden, da die Erarbeitung einen intensiven internen Prozess darstellte. Während der ganzen Zeit wurden aber zahlreiche Konsultationen auch mit externen Partnern durchgeführt. Ausserdem ist das Leitbild keine absolute Neuschöpfung, sondern baut auf vielen Diskussionen mit allen unseren Partnern auf.

Zur Formulierung Seite 3 (Bemerkung Gerster): Die DEH ist nur ein Amt innerhalb der Bundesverwaltung. Die Gesamtverantwortung für die Politik liegt beim Bundesrat, daher wurde eine relativ bescheidene Formulierung gewählt. Aufgrund der letzten Tage ist die Versuchung gross, unsererseits zu den Äusserungen anderer Ämter Kommentare abzugeben. Im politischen Gesamtinteresse verzichten wir aber darauf.

Auch wenn der Zeitpunkt etwas spät gewählt sein mag, sind Anregungen immer noch willkommen!

Zum Einsatz als Instrument der Politik: unseres Erachtens ist der Text bereits zu kompliziert, um für die Diskussion mit der breiten Öffentlichkeit noch nützlich zu sein.

Zur Osthilfe: die DEH hat vorläufig keinen Auftrag, sie teilt sich die Arbeit mit anderen Bundesämtern.[17]

Giovannini J.-F.: En ce qui concerne la politique des réfugiés, j'ai été membre de la commission de travail. Le rapport sur les réfugiés n'est pas celui de la Commission, mais du Conseil fédéral. Il sera de plus en plus important que la coopération au développement tienne compte de la problématique des réfugiés. Le CICDA pourrait réfléchir sur la possibilité de donner un mandat dans ce sens à la DDA.

Nebiker: Zur Kohärenzfrage: Die DEH sollte eine aktivere Rolle beanspruchen, und die entwicklungsrelevanten Arbeiten innerhalb der Bundesverwaltung koordinieren. Am Bundesrat liegt es dann, die Entscheidungen zu treffen. Zur

---

14 *Vgl.* dodis.ch/58358.

15 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/57212.

16 Mémorandum de la Suisse au Comité d'aide au développement 1989, dodis.ch/56553.

17 *Zur Aufgabenteilung bei der schweizerischen Osthilfe vgl.* dodis.ch/59035 *sowie DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

Frage Osteuropa: Aufgrund der Veränderungen wird der Bundesrat eventuell der DEH ein neues Mandat zusprechen.[18] Das Leitbild sollte daher nicht in der vorliegenden Form verabschiedet werden.

Wilhelm: Die Arbeit am Leitbild ist ein Beispiel für einen Auftrag, der während der Bearbeitung von den Ereignissen teilweise überholt wurde. Dass viele neue Aspekte eingebaut werden mussten, zeigt auch, dass unsere Aufgaben immer umfassender werden.

Uchtenhagen: Zur Bewältigung der Flüchtlingsproblematik ist aufgrund der beschränkten Aufnahmebereitschaft in der Schweiz Handeln notwendig. Das sollte aber nicht zulasten der ganz Armen gehen. Daher ist Druck auf den Bundesrat erforderlich, die zwei Probleme auseinanderzuhalten. Eine kurzfristige Politik würde sich für die Schweiz eines Tages rächen.

Coutau: Le rapport montre que l'aide au développement se pratique dans l'intérêt bien compris de la Suisse et pas seulement pour des raisons de solidarité. Car si les problèmes mondiaux ne sont pas résolus, la Suisse en souffrira également.

Les problèmes principaux sont évoqués dans le rapport, en particulier ceux de la démocratie et de la coresponsabilité des populations locales.

Le document sur la politique des années 90[19] me semble manquer un peu de réalisme. La documentation sur les besoins est trop critique parce que l'analyse est fondée sur une vision désespérée de la réalité.

J'ai ressenti une contradiction entre la culture des PED et notre culture, par exemple dans le rôle des femmes. Celui-ci est important, mais il se heurte aux coutumes dans de nombreux pays en développement. Pour soutenir les femmes, il faudrait même envisager d'encourager des groupements politiques antigouvernementaux.[20]

J'ai l'impression qu'un certain protectionnisme est exercé vis-à-vis de l'Afrique. J'aurais voulu voir analyser d'une façon plus approfondie les succès décrits dans le rapport sur l'Afrique. Il faudrait se poser la question suivante: Pourquoi est-ce que d'autres pays en développement ont fait tant de progrès et pas l'Afrique?

Trappe: Wegen der rasanten Entwicklungen scheint die Herausgabe des Leitbildes heute nicht opportun. Fünf grundlegende Tendenzen sind heute wichtig:

(1) Die weltweit abnehmende landwirtschaftliche Nutzfläche, (2) Die Bildung von Megastädten, in denen Menschen ohne Infrastrukturen leben. Notwendig sind hier vor allem Massnahmen der Bevölkerungspolitik. (3) Eine rapide soziale Destruktuierung in ländlichen Gebieten.

(4) Die Aktualität der Probleme im Osten, zum Beispiel der fünfzig Millionen Moslems in der Sowjetunion. (5) Die Gruppe der Ärmsten wird immer grösser, Hilfe an sie ist immer schwieriger. Es fragt sich, ob nicht auch das EZA-Gesetz[21] diesen neuen Entwicklungen angepasst werden müsste.

---

18 *Für die Abwicklung des zweiten Rahmenkredits für die verstärkte Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten wurde im EDA ein einziger zuständiger Dienst kreiert, vgl. das BR-Prot. Nr. 792 vom 6. Mai 1992,* dodis.ch/60100.

19 *Cf.* dodis.ch/59771.

20 *Cf. le* Programme sectoriel femmes et développement DDA, dodis.ch/60436.

21 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, *AS, 1977, S. 1352–1357. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung,* dodis.ch/T1547.

Wiederkehr: Zum Stichwort «Probleme» fehlen die Erwähnungen von Krankheiten, vor allem von AIDS.[22]

Rüttimann: Stil und Inhalt des Leitbildes sind sehr uneinheitlich.

Zur Organisationsentwicklung:[23] grosse Unterschiede zwischen den Philosophien einzelner Sektionen sind feststellbar. Die DEH sollte sich überlegen, analog der SRG, einen einzigen Chef für den operationellen Bereich zu schaffen. Teilweise wurde hier ein unbefriedigender Zustand festgeschrieben.

Gerster: Die Rolle der Koordinationsbüros ist auf Seite 17, Organisationsentwicklung[24] sehr schwammig beschrieben. Deren Rolle sollte zumindest interdepartemental geklärt werden. Die EZA wird als «vorwiegend bilateral» umschrieben. Eine klare Aufteilung in ein Drittel multilateral – zwei Drittel bilateral wäre vorzuziehen.

Schnyder: Verschiedene Ergänzungen wären wünschbar: im Dokument «Besoins»,[25] Seite 19 sollte die Vermeidung von Nachernteverlusten aufgenommen werden. Darin liegt ein grosses Potential.

Seite 21: Im Politikdialog sollten auch die Interessen der Schweiz eingebracht werden. Dazu gehören auch wirtschaftliche Interessen. Im Falle der ungebundenen Hilfe sollte von Regierungen zumindest erwartet werden können, dass sie nicht schweizerische Interessen mit Füssen treten (Peru[26]).

Im Dokument Organisationsentwicklung, Seite 19 sind die Kriterien für die interne beziehungsweise externe Bearbeitung nicht entwickelt. Seite 27:[27] diese Kriterien werden erst bei Intercooperation wirklich angewendet. Personalpolitik, Seite 9: Die Kriterien für die privatrechtliche versus die öffentlichrechtliche Anstellung sollten herausgearbeitet werden.

Uchtenhagen: Die Rolle des Koordinationsbüros sollte besser geklärt werden, insbesondere die Stellung des Koordinators gegenüber dem Botschafter.

Trappe: Unterstreicht die Bedeutung der Nachernteverluste, wie sie von Herrn Schnyder eingebracht wurde. Im Sahel liegen sie teilweise ein mehrfaches höher als die gesamte Nahrungsmittelhilfe.

Giovannini J.-F.: On ne peut pas répondre à toutes ces questions, mais nous allons les intégrer dans le texte, par exemple la question sur les pertes avant et après la récolte et la question sur le SIDA.

Les objectifs du rapport sont bien réalistes. Ils indiquent une direction. La couverture des besoins essentiels, par exemple, varie beaucoup d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne le protectionnisme, je changerai le texte.

En ce qui concerne les pays d'Afrique au sud du Sahara, c'est le FMI qui est chargé de présenter des scénarios de mise sur pied.

---

22 *Zur Strategie der DEH im Hinblick auf Projekte zur Bekämpfung von AIDS vgl.* dodis.ch/58726.

23 *Vgl.* dodis.ch/58353.

24 *Vgl.* dodis.ch/58353.

25 *Vgl.* dodis.ch/58351.

26 *Nestlé-Direktor Schnyder bezieht sich wahrscheinlich auf die* PERULAC-Affäre. *Eine Nestlé-Tochtergesellschaft in Peru wurde 1988 der spekulativen Hortung von Milchpulver beschuldigt und ihr Management strafrechtlich verfolgt, vgl. dazu* dodis.ch/60435.

27 *Vgl.* dodis.ch/58353.

Staehelin: Die DEH muss bei der Koordination der Entwicklungspolitik eine aktive und agressive Rolle spielen. Wir haben mit der Formulierung gerungen. Wichtig ist aber auch, dass unsere Mitarbeiter wissen, wo die Grenzen liegen.

Zur Flüchtlingsproblematik: wesentlich ist, die Wirksamkeit von Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit richtig einzuschätzen. Diese kann nicht sämtliche türkischen Beschäftigungsprobleme lösen, um nur ein Beispiel zu nennen.[28] Zur Flüchtlingsfrage nahm ich bewusst gegenüber Journalisten keine Position ein. Es ist hier am Bundesrat zu entscheiden, unsere Politik soll nicht zu einem Pingpong via Journalisten verkommen. Wir sind uns der neuen Herausforderungen bewusst. Nicht immer ist aber eine so rasche Reaktion wie zum Beispiel im Umweltbereich dank des Postulats von Frau Segmüller[29] möglich.

Wir möchten mit der Organisationsentwicklung nicht Kompetenzen im einzelnen festschreiben.

Nebiker: Soll sich die Kommission in der Flüchtlingsfrage in einem Schreiben an den Bundesrat äussern?

Trappe: In Sachen Migration sollte umsichtig vorgegangen werden. Als Beispiel sei ein Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und Mexico zitiert, zu dessen Durchsetzung die Mittel überhaupt nicht ausreichen. Eine Anpassung an die Politik der EG scheint verfehlt.

Eine neue Herausforderung stellt die neue Armut dar. Allerdings wurde die Studie in Basel-Stadt völlig fehlinterpretiert.

Zu der Liberalisierung der Landwirtschaft in den GATT-Verhandlungen[30] sind Vorbehalte angebracht. Sie wird auf eine einseitige Förderung von Grossbetrieben in vielen Entwicklungs- und Industrieländern hinauslaufen, und damit zur Verdrängung der Armen und zur Verschärfung der Umweltproblematik beitragen.

Rüttimann: Unterstützt den Vorschlag Nebiker. Die Antwort der Verwaltung ist nur zum Teil befriedigend. In der französischen Version sollte der Begriff «Ressources humaines» ersetzt werden. Der Mensch sollte nicht nur als Produktionsfaktor verstanden werden.

Coutau: Il n'y a pas de remarque ni sur les dépenses d'armement ni sur les droits de l'homme dans le document sur les besoins en matière de coopération. La Coopération au développement devrait renoncer à donner de l'aide aux PED si les conditions minimales concernant ces deux points n'étaient pas satisfaites. J'aimerais savoir si ces conditions sont déjà appliquées dans la vie quotidienne de la Coopération au développement de la DDA.

Gerster: In den Ausführungen zur Umweltproblematik sollte auch die Unterstützung privater Hilfswerke in den Entwicklungsländern erwähnt werden. Das von Nebiker vorgeschlagene Schreiben[31] ist sinnvoll, es sollte vor dem 10. Juni geschickt werden, damit das Anliegen bereits in die Debatte eingebracht werden kann.

Segmüller: Es sollte bereits in den Kommissionen eingebracht werden.

---

28 *Zur Entwicklungszusammenarbeit in der Türkei und dem Zusammenhang mit der Asylpolitik vgl. das BR-Prot. Nr. 309 vom 21. Februar 1990,* dodis.ch/55272.

29 *Postulat 90.707* Rahmenkredit für Umweltmassnahmen in Entwicklungsländern *von Nationalrätin Eva Segmüller vom 20. September 1990, Amtl. Bull. NR, 1990, V, S. 2429.*

30 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 5,* dodis.ch/58864.

31 *Vgl. das Schreiben von Nationalrat Nebiker an den Bundesrat vom 4. Juni 1991,* dodis.ch/60097.

Staehelin: Ein Brief der Kommission wäre sehr nützlich. Betreffend zusätzliche Mittel hegen wir keine allzugrossen Erwartungen, trotzdem werden wir unsere Anstrengungen verstärken.

Nebiker: Welche Schlussfolgerungen ziehen wir? Auf jeden Fall sollte die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit nicht geschmälert werden.

Giovannini J.-F.: Ce document est une description de la situation internationale.

Staehelin: Zur Rolle der Koordinationsbüros: Diese sind Teil der Botschaften und wir achten darauf, dass sie nach Möglichkeit auch im gleichen Haus untergebracht sind. Die Zusammenarbeit hat in der letzten Zeit zu keinen Klagen mehr Anlass gegeben. Die Koordinationsbüros stehen auch dem BAWI zur Verfügung, das aber selber entscheidet, wie es vorgehen will. Die Rolle der Evaluation muss in den entsprechenden Richtlinien erwähnt werden. Zur Aufteilung zwischen bi- und multilateraler Zusammenarbeit: der Bundesrat hat sich nie auf die Verteilung zwei Drittel/ein Drittel festgelegt, sondern immer nur von «prépondérance» gesprochen.

Nebiker: Das «Leitbild Nord–Süd» sollte neu traktandiert werden. Viele dieser Fragen werden auch dort wieder aufgegriffen werden müssen.[32]

Nebiker übergibt wegen anderweitiger Verpflichtung die Leitung der Sitzung an Coutau.

Traktandum 4.: Mitteilung der Verwaltung.

Girard: Les actions de désendettement sont financées essentiellement par le crédit cadre de 400 mio. FS.[33] Elles ont été budgétées à raison de 90 mio. FS pour 1991 et concernent le Niger,[34] le Mozambique,[35] le Nicaragua,[36] le Pérou,[37] le Viêtnam et le Ghana.[38] Jusqu'à la fin de 1991 des opérations de rachat de créances de nombreux pays en développement sont planifiées, en collaboration avec la GRE et des banques commerciales.[39]

Nous rappelons que des actions pour la Bolivie et le Niger ont été financées avant l'entrée en vigueur du crédit de 400 Mio de FS par des aides à la balance des payements avec le troisième crédit cadre de 1986.[40]

Gerster: Die Unterstützung multilateraler Aktionen wie in Niger und Mozambik ist sehr begrüssenswert. Für Burkina Faso wurde ebenfalls etwas vorbereitet, das jetzt aber zurückhaltend bearbeitet wird. Handelt es sich dabei um eine Retourkutsche gegen Frankreich, das sich von der Aktion in Mozambik zurückzog?

---

32 *Vgl. dazu das Protokoll vom 11. September 1991 der 55. Sitzung der Kommission vom 10. September 1991,* dodis.ch/58719, *Traktandum 3. Das* Leitbild Nord–Süd *wurde schliesslich 1994 publiziert, vgl.* dodis.ch/60115.

33 *Pour les mesures de désendettement au cadre du 700ème anniversaire de la Confédération, cf. DDS 1991, doc. 59,* dodis.ch/57999 *et la compilation* dodis.ch/C1755.

34 *Cf.* dodis.ch/60425.

35 *Cf. le PVCF Nº 1210 du 17 juin 1991,* dodis.ch/57049.

36 *Cf. le PVCF Nº 1592 du 28 août 1991,* dodis.ch/56549.

37 *Cf. le PVCF Nº 2228 du 13 novembre 1991,* dodis.ch/57825.

38 *Cf. le PVCF Nº 1930 du 30 septembre 1991,* dodis.ch/57491.

39 *Cf. DDS 1991, doc. 59,* dodis.ch/57999 *et la compilation* dodis.ch/C1755.

40 *Il s'agit du troisième crédit du programme pour la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale de 1986, cf. le PVCF Nº 270 du 19 février 1986,* dodis.ch/60410 *et le message du Conseil fédéral du 19 février 1986,* dodis.ch/53764.

Girard: Nous ferons l'opération sur la base des efforts et des mérites dans les politiques macro-économiques et non pas sur la base de considérations politiques de nos pays voisins. En outre, nous maintenons le dialogue avec la France concernant le Mozambique. Il y a un bon espoir qu'elle participe à cette action.

Coutau: J'aimerais qu'un groupe de travail soit constitué afin de permettre à la Commission Nebiker de suivre ces actions de désendettement.[41]

Gerster: Ist interessiert mitzuarbeiten.

Uchtenhagen: Ist ebenfalls interessiert.

Schnyder: Ist interessiert als Vertreter der Industrie mitzuarbeiten. Herr Götz wäre ebenfalls interessiert.

Staehelin: Wegen der zahlreichen Abwesenheiten sollte eine schriftliche Konsultation bei den anderen Mitgliedern der Kommission durchgeführt werden.

Giovannini P.-L.: Interéssé à participer.

Budget

Giovannini J.-F.: En ce qui concerne les informations sur la préparation du budget, les prévisions budgétaires sont basées sur l'hypothèse que les dépenses de la DDA pour les actions traditionnelles augmenteront en moyenne de 5% par an en vue de maintenir la valeur réelle de la Coopération au développement. À ces dépenses s'ajouteront le crédit-cadre de 700 mio. FS pour le désendettement et l'environnement[42] et, si la Suisse entre aux Institutions de Bretton Woods, les frais d'entrée à la Banque mondiale.[43] À partir de la deuxième année, les frais de la Banque mondiale seraient intégrés dans les dépenses de la DDA.

Traktanden nächste Sitzung

Zur vorliegenden Liste werden einige zusätzliche Vorschläge gemacht:

Trappe: Städtische Armut.

Segmüller: Baldige Diskussion des «Human Development Report» der UNO. Einladung eines der Verfasser.

Gerster: Die entwicklungspolitischen Implikationen der Verlängerung der Uruguay-Runde.[44]

Staehelin: Alle Themen sind wichtig. Seitens der Verwaltung wäre eine baldige Diskussion des «Leitbilds Nord–Süd» wünschbar, ebenso wie die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED).

Wiederkehr: Sorgen sind angebracht wegen Osteuropa, wo vor allem verlässliche Partner fehlen. Die gleichen Fehler wie in der Entwicklungszusammenarbeit sollten nicht wiederholt werden.

Gerster: Zu Osteuropa sind die Befürchtungen wesentlich grösser geworden seit der letzten Sitzung. Die hohen möglichen Beträge, die genannt werden, werfen Fra-

---

41 *Cf. la compilation* dodis.ch/C2046.

42 *Cf. le* Message à l'occasion du 700ème anniversaire de la Confédération concernant deux nouveaux crédits-cadre pour le financement de mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis ainsi que de programmes et projets dans les pays en développement, en faveur de l'environnement global *du 30 janvier 1991,* dodis.ch/56084 *et le PVCF N° 195 du 30 janvier 1991,* dodis.ch/57380.

43 *Sur le débat autour du coût de l'adhésion aux institutions de Bretton Woods, cf. DDS 1991, doc. 40,* dodis.ch/58258.

44 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2233 vom 13. November 1991,* dodis.ch/57828.

gen auf nach dem besten möglichen Einsatz dieser Mittel. Ist eine spezielle Sitzung zu diesem Thema noch vor der Verabschiedung des Rahmenkredits möglich?

Staehelin: Für die Vorbereitung der Botschaft[45] stehen wir in einem intensiven Dialog mit den übrigen interessierten Stellen. Er ist auf diesem neuen Feld nicht einfach. Der Bundesrat sollte die Botschaft vor der Herbstsession verabschieden können. Insbesondere wird eine effiziente Organisation innerhalb der Bundesverwaltung notwendig sein.

Gerster: Im Zusammenhang mit der UNCED wären insbesondere die Kriterien für den 300 Millionen Rahmenkredit[46] erwünscht.

Coutau: Pour la prochaine réunion du 10 septembre 1991[47] deux thèmes de discussion sont retenus: Premièrement, le postulat de la Commission des États sur le «Leitbild Nord–Süd»[48] et deuxièmement, la préparation de la réunion des Nations Unies sur l'environnement et le développement[49] (qui devra se tenir en juin 1992 à Rio de Janeiro au Brésil) et les critères utilisés pour l'allocation du crédit des 300 mio. FS pour l'environnement.

Schnyder: Die Besprechung eines Länderprogrammes sollte auf die Traktandenliste gesetzt werden, damit die Kommission den Kontakt zum Terrain behält. Die Verwaltung ist um einen Vorschlag für die nächste Sitzung gebeten. Ist die Zusendung der «Richtlinien zur Evaluation» möglich?

Segmüller: Für die Auswahl des Fallbeispieles für ein Länderprogramm sollte die politische Dimension (Regierungswechsel etc.) und deren Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit besonders berücksichtigt werden.

Ende der Sitzung 12 Uhr 45.

---

45 Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten *vom 23. September 1991,* dodis.ch/57445.

46 *Vgl. dazu die* Botschaft im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft über zwei neue Rahmenkredite zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern *vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/56084.

47 *Vgl.* dodis.ch/58719.

48 *Pour le postulat 90.018* Relations Nord-Sud. Plan directeur *de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États du 6 juin 1990, cf.* dodis.ch/57910, *p. 523 s. Les* Lignes directrices Nord–Sud *seront finalement publiées en 1994, cf.* dodis.ch/60115.

49 *Cf. DDS 1991, doc. 1,* dodis.ch/56189 *et la compilation thématique* Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED) à Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

29

dodis.ch/57737

Entretiens du Secrétaire d'État du DFAE Jacobi à Kaboul, Islamabad et Peshawar[1]

VISITE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT KLAUS JACOBI (JAC) EN AFGHANISTAN ET AU PAKISTAN, DU 28 JUIN AU 7 JUILLET 1991

Berne, 16 juillet 1991

1. Introduction

Depuis plusieurs années déjà, le DFAE suit de près l'évolution de la situation en Afghanistan et plus particulièrement les ébauches de règlement négocié de ce conflit qui dure depuis environ douze ans.[2] On estime entre 1 à 1,5 mio. le nombre de victimes de cette guerre, qui a incité par ailleurs plus de 5 mio. d'Afghans à se réfugier à l'étranger et notamment au Pakistan et en Iran.

Au-delà du drame humain, notre intérêt pour l'Afghanistan résulte aussi de la volonté de vouloir contribuer, dans la mesure de nos moyens, à une résolution politique du conflit. Nous avons été encouragés dans cette voie par des personnalités suisses[3] mais surtout par des Afghans qui estiment que la Suisse, pays neutre et qui n'a pas d'intérêts immédiats en Afghanistan, pourrait jouer un rôle utile. Ainsi, nous avons reçu un «appel au secours» signé par 700 commandants et personnalités afghans résidants en Afghanistan,[4] des représentants des chefs modérés sis à Peshawar ainsi que de l'ex-roi Zaher Shah ont pris langue avec nous, des intellectuels afghans vivant en Europe et aux États-Unis ainsi que le gouvernement de Kaboul nous ont approché, et même l'Iran nous a encouragé à assumer un certain rôle.[5]

Le 21 mai 1991, le Secrétaire général de l'ONU, M. J. Pérez de Cuéllar a publié une déclaration sur l'Afghanistan dans laquelle figure un plan de paix en 5 points.[6] Au point 3 de ce plan, il est notamment question d'une phase transitoire dont les détails doivent être élaborés dans le cadre d'un dialogue intra-afghan. C'est à la

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#470* (354). *Cette note d'information aux membres du Conseil fédéral est très probablement rédigée par Ulrich Lehner, Chef du Service de la politique de paix du DFAE, qui a participé au voyage en Afghanistan et Pakistan du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi. La note d'information, dont certaines parties ont déjà circulé dans le télex hebdomadaire 28/91 du 8 juillet 1991,* dodis.ch/59685*, point 3, est signée par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber. Selon les PVCF de décision II de l'année 1991, la note n'a pas été discutée lors d'une séance du Conseil fédéral, cf. le dossier* CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).

2 *Cf. la compilation thématique* Guerre d'Afghanistan (1979–1989), dodis.ch/T1834.

3 *C'est notamment le cas du directeur de la Bibliotheca Afghanica à Liestal, Paul Bucherer, qui fournit au DFAE d'importants contacts en Afghanistan, cf. par exemple* dodis.ch/60069.

4 *Cf.* dodis.ch/60068.

5 *Pour un aperçu des sollicitations des diverses parties, cf. la compilation* dodis.ch/C2057.

6 *Cf.* dodis.ch/60074*, annexe 1.*

promotion de ce dialogue, et en plein accord avec l'ONU, que nous souhaitons pouvoir contribuer.[7]

2. Objectif du voyage

Le voyage de J*[acobi]* s'est inscrit dans le contexte relaté ci-dessus et avait pour objectif:

- d'entendre des parties directement concernées par le conflit leurs vues sur un éventuel règlement négocié;
- de rendre visite au plus grand nombre possible de parties et personnalités concernées afin de les encourager à entamer un véritable dialogue;
- de témoigner de la disponibilité de la Suisse à contribuer aux efforts entrepris dans la recherche d'une solution politique au conflit; et
- de répondre aux invitations et aux appels qui ont été lancés à la Suisse afin qu'elle s'engage en faveur du peuple afghan.

Avant son départ, J*[acobi]* a informé l'ONU, les EUA, l'URSS et l'Iran de l'imminence de son voyage. Il convenait en effet d'éviter tout malentendu sur les motifs de sa visite.[8]

La liste des interlocuteurs de J*[acobi]* est longue, vous la trouverez en annexe.[9] Afin d'assurer un certain équilibre à ce voyage, il s'est rendu non seulement à Kaboul mais aussi à Islamabad et à Peshawar.[10] Dans ces trois villes, il a été reçu par toutes les personnalités qui jouent un rôle décisif dans ce conflit.

3. Messages

À tous ses interlocuteurs J*[acobi]* a souligné l'importance d'un dialogue, d'un dialogue sans conditions préalables, d'un dialogue qui implique des concessions et d'un dialogue qui doit être mené pas à pas. En effet, il est pratiquement impossible de réunir autour d'une même table tous les mouvements concernés. Il convient plutôt, du moins dans une première phase, de réunir les personnalités «raisonnables» et de laisser de côté les extrémistes.

Ce dialogue doit s'inscrire dans le cadre de la déclaration du 21 mai 1991 du Secrétaire général de l'ONU et la Suisse est disposée à le faciliter si cela est souhaité par les différentes parties concernées. Toutefois, il n'existe pas de plan de paix suisse pour l'Afghanistan et le voyage de J*[acobi]* n'avait nullement pour objectif

---

7 *Selon la notice du 3 juin 1991 de Lehner, qui commente la déclaration du Secétaire général Pérez de Cuéllar:* «De ce plan, on retiendra tout particulièrement le point 3 selon lequel: ‹The need for a transition period, details of which have to be worked out and agreed upon through an intra-Afghan dialogue, leading to the establishment of a broad-based government›. Cette phrase semble laisser la place à une action telle que nous l'envisageons.», *cf.* dodis.ch/60074.

8 *Du côté de l'ONU, l'intention de la Suisse d'offrir ses bons office est considérée comme ayant peu de chances de succès, mais quelques conseils sont quand même donnés, cf. la notice de conversation de Lehner du 18 juin 1991,* dodis.ch/58752. *Les États-Unis se montrent* «not terribly happy» *au sujet du voyage du Secrétaire d'État Jacobi à Kaboul, cf. la notice de conversation de Lehner du 19 juin 1991,* dodis.ch/60084.

9 *Cf. le facsimilé* dodis.ch/57737.

10 *Un tel itinéraire entre l'Afghanistan et le Pakistan est également recommandé par le répresentant du Secrétaire général de l'ONU en Afghanistan, Benon Sevan, cf. la notice de conversation de Lehner du 18 juin 1991,* dodis.ch/58752.

de concurrencer les efforts de l'ONU. Au contraire, un engagement de la Suisse serait complémentaire à l'action de l'organisation mondiale.[11]

La paix en Afghanistan ne peut être imposée de l'extérieur, par des États tiers; ceux-ci peuvent toutefois créer des conditions cadres favorables à la paix. Il revient en effet aux Afghans eux-mêmes de trouver une solution à ce conflit dans le respect de leurs traditions.

4. Principales conclusions[12]

Le drame humain qui se déroule en Afghanistan est consternant. Et ce d'autant plus que, depuis le retrait des troupes soviétiques en février 1989, le monde ne prête plus guère attention à ce conflit. Or, le peuple afghan s'agrippe à tout espoir de paix car il est las de cette guerre. Cette opinion est partagée par la majorité des commandants et autres caciques rencontrés.

Aussi bien à Kaboul[13] qu'à Peshawar[14] on admet que la guerre ne peut amener ce conflit à son terme. D'ailleurs, sur le terrain, la situation militaire est relativement figée. Entamer un véritable dialogue avec Kaboul est toutefois un pas que la majorité des chefs de la résistance n'osent pas franchir. Ils soutiennent en effet que l'on ne peut négocier avec un homme tel que Najibullah qui a mené l'Afghanistan à sa ruine, qui est responsable de tant de morts. Et pourtant, le président afghan et son régime ne peuvent être contournés. Ils représentent une réalité dans la vie politique afghane.

La fragmentation de la résistance, la méfiance qui règne entre ses principaux chefs mais aussi la présence de Najibullah, qui représente une barrière psychologique presque insurmontable, sont autant de facteurs qui rendent difficile toute ébauche de dialogue entre Afghans.

De surcroît, d'aucuns ne souhaitent pas nécessairement la paix pour leur pays car ils tirent un profit financier non négligeable de ce conflit grâce au trafic d'armes et de drogues.

Dans son ensemble, le plan de paix de l'ONU est accepté par une majorité des interlocuteurs de J*[acobi]*.[15] Toutefois, les modalités de son application, notamment en ce qui concerne la constitution d'un régime de transition, sont encore peu claires. Nombreux sont ceux aussi qui mettent l'accent sur la nécessité d'interrompre l'intervention d'États tiers dans le conflit par le biais de livraisons d'armes, de matériel et le transfert d'argent. Mais à ce jour, et malgré de nombreux mois de négociations, les EUA et l'URSS n'ont pas réussi à conclure un accord dit de

---

11 *Le fait que la Suisse agisse dans le cadre du plan de l'ONU est souligné et répété à de nombreuses reprises, cf. par exemple* dodis.ch/58750 *et* dodis.ch/58815.

12 *Pour un aperçu synthétique de tous les entretiens, cf. le télex du 18 juillet 1991 de l'Ambassadeur de Suisse à Islamabad, Petar Troendle,* dodis.ch/58812. *Toutes les notices d'entretien se trouvent dans les dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#5693* (B.73.0.) *et* CH-BAR#E2210.5#1998/8#23* (370.1).

13 *Cf. entre autres les notices sur les entretiens avec le Président Mohammad Najibullah,* dodis.ch/58749, *Abdul Wakil, Ministre des affaires étrangères,* dodis.ch/58818 *et le Premier ministre Fazlulhaq Khaliqyar,* dodis.ch/59991.

14 *Cf. la notice du 15 juillet 1991 sur l'entretien de la délégation suisse avec une centaine de commandants des factions armées le 4 juillet,* dodis.ch/59992.

15 *Mais pas par Gulbuddin Hekmatyar, Chef du parti Hezb-e-Islami Gulbuddin et futur Premier ministre de l'Afghanistan, cf.* dodis.ch/59422.

«symétrie négative». Un arrêt du flux des armes n'aurait pas nécessairement comme conséquence immédiate un arrêt des combats car les stocks d'armes sont importants, mais une telle mesure serait un pas dans la bonne direction.[16]

La situation économique de l'Afghanistan est catastrophique. Un effort substantiel de la communauté internationale sera nécessaire pour reconstruire ce pays dès que les conditions le permettront.

L'intérêt que la Suisse porte à l'Afghanistan et sa volonté de venir en aide à ce pays ont été vivement appréciés de part et d'autre de la frontière idéologique.[17] Les interlocuteurs de J*[acobi]* ont pris acte de notre disponibilité à faciliter le dialogue intra-afghan par l'organisation, par exemple, de réunions en Suisse. Reste à savoir s'ils se sentiront prêts à se lancer dans un véritable processus de négociation.[18]

---

16 *Sur la* symétrie négative*, cf. les deux télex échangés par la Direction politique du DFAE et l'Ambassade de Suisse à Washington de fin août 1991,* dodis.ch/59493 *et* dodis.ch/59496*. Dans une déclaration commune du 13 septembre 1991, les États-Unis et l'URSS s'engagent à arrêter leurs livraisons d'armes à partir du 1er janvier 1992.*

17 *C'est ce que montrent les notes de conversations déjà citées aux notes 13 et 14 et, pour le Pakistan, la notice sur l'entretien avec le Secrétaire général pakistanais aux affaires étrangères, cf.* dodis.ch/60099*. Par contre, les représentants américains ont averti que la Suisse avait été utilisée à des fins de propagande par le régime afghan, cf. les deux télex de l'Ambassade de Suisse à Washington* dodis.ch/58815 *et* dodis.ch/59496*.*

18 *En août et octobre 1991, des réunions secrètes informelles entre des représentants du gouvernement afghan et de l'opposition ont lieu à Liestal et à Zurich, cf. le dossier* CH-BAR# E2010A#2001/161#5693* (B.73.0.)*. En octobre également, le Secrétaire général de l'ONU Pérez de Cuéllar annonce sa volonté de fournir une plateforme pour les pourparlers inter-afghans. Avant d'envisager de nouvelles discussions exploratoires, la Suisse souhaite attendre les efforts de l'ONU, cf.* dodis.ch/58817 *et* dodis.ch/60087*. Les pourparlers prévus par l'ONU n'ayant pas pris forme, la Suisse continue de sonder les parties en Afghanistan, mais aussi aux États-Unis et à l'ONU, cf.* dodis.ch/60104*. Fin décembre 1991, une autre réunion secrète a lieu en Suisse entre des représentants du gouvernement afghan et trois membres modérés de l'opposition. L'ONU, pour sa part, intensifie ses efforts dès le début de 1992 pour organiser une réunion plus large consacrée au dialogue inter-afghan à Istanbul, Genève ou Vienne. Cependant, avec la démission du président Najibullah en mars 1992, ce dialogue n'a pas lieu. Sur ces événements, cf. la compilation* dodis.ch/C2059*. Dans l'annexe du document se trouve la liste complète des personnalités rencontrées par le Secrétaire d'État Jacobi lors de son voyage, cf. le facsimilé* dodis.ch/57737*.*

30

dodis.ch/57379

Gespräch mit dem Rechtsberater des UNO-Generalsekretariats vom 26. Juni 1991 in Bern[1]

STUDIENGRUPPE NEUTRALITÄT. ANHÖRUNG VON HERRN CARL AUGUST FLEISCHHAUER, RECHTSBERATER DES GENERALSEKRETARIATS DER VEREINTEN NATIONEN

Vertraulich Bern, 19. Juli 1991

Herr Jacobi begrüsst den Gast und die Teilnehmer. Er führt aus, dass die UNO in der Schweiz ein ständiges Gesprächsthema sei, das heute aber noch vermehrt an Aktualität gewonnen habe, einerseits durch die neue Dynamik des europäischen Integrationsprozesses und andererseits durch die Beendigung des Kalten Krieges. Die UNO habe an Schlagkraft gewonnen.[2]

Herr Jacobi erläutert, dass der Bundesrat eine Studiengruppe eingesetzt habe mit dem Auftrag, den zukünftigen Stellenwert der Neutralität für die Schweiz und die Welt zu analysieren.[3] Diese Studiengruppe müsse auch die Vereinbarkeit von Neutralität und Mitgliedschaft in der UNO überprüfen. Daher sei es sehr wertvoll, dass sich Herr Fleischhauer für ein informelles Gespräch zur Verfügung gestellt habe. Herr Jacobi dankt Herrn Fleischhauer für seine grosse Disponibilität.

Herr Fleischhauer führt aus, dass die Probleme der Schweiz hinsichtlich einer Vereinbarkeit ihrer dauernden Neutralität mit der Mitgliedschaft in der UNO bei den Vereinten Nationen bekannt seien. Er weist auf seine im Rahmen der KSZE 1973–1975 mit Prof. Bindschedler und im Rahmen der UNO-Abstimmung 1983–1986 mit Alt-Ständerat Muheim geführten Diskussionen hin.

Herr Fleischhauer hebt hervor, dass die heutige Sitzung einen rein informellen Charakter aufweise und bittet um vertrauliche Behandlung dieses Gesprächs.

---

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#5127* (B.51.10). *Diese Notiz wurde von Christine Schraner von der Direktion für Völkerrecht des EDA verfasst und unterzeichnet. Das Gespräch wurde vom Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Klaus Jacobi, geleitet. Am Gespräch nahmen zudem die Chefin der Politischen Abteilung III, Botschafterin Marianne von Grünigen, der Rechtsberater des EPD, Lucius Caflisch, der stv. Direktor der Direktion für internationale Organisationen (DIO), Botschafter Hansrudolf Hoffmann, der Chef der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen der DIO, Anton Thalmann, der Vizedirektor der Direktion für Völkerrecht, Minister Franz von Däniken, sowie dessen Mitarbeiter, Thomas Borer, teil.*

2 *Zum Stand der Beziehungen der Schweiz mit der UNO vgl. DDS 1990, Dok. 18,* dodis.ch/56127 *und Dok. 40,* dodis.ch/56180 *sowie DDS 1991, Dok. 19,* dodis.ch/58341.

3 *Zum Auftrag der Studiengruppe Neutralität des EDA vgl. das BR-Prot. Nr. 482 vom 11. März 1991,* dodis.ch/57635 *sowie die Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat René Felber, vom 13. März 1991,* dodis.ch/58855. *Die Protokolle der Sitzungen sowie weitere Dokumente der Studiengruppe Neutralität finden sich in der thematischen Zusammenstellung* dodis.ch/C1981. *Zur Studiengruppe Neutralität vgl. zudem DDS 1991, Dok. 46,* dodis.ch/58731 *sowie* dodis.ch/58938.

Herr Jacobi geht auf den gewandelten Stellenwert der Neutralität ein. Das globale Umfeld habe sich durch die Öffnung des Ostens und die zunehmende Integration des Westens verändert. Für die Schweiz sei eine konfliktgeladene Nachbarschaft verschwunden.

Herr Jacobi stellt die konkrete Frage, welche Rolle die Neutralen nach der Überwindung des Ost-West-Konfliktes innerhalb der UNO noch spielen würden, und ob noch ein Bedarf nach den besonderen Dienstleistungen (Gute Dienste, friedliche Streitbeilegung) der Neutralen bestehe, oder ob diese Dienste auch durch die UNO selbständig erbracht werden könnten.

Herr Fleischhauer antwortet, die zur Friedenserhaltung notwendigen Dienstleistungen könnten nicht selbständig von der UNO erbracht werden, weil sie keine Weltregierung sei, über keine ständigen Truppen verfüge, nicht grosse Reserven an Transportmöglichkeiten und Materiallager besitze. Sie verfüge zwar über ein gewisses Reservoir an Persönlichkeiten, welche als Vermittler auftreten könnten, aber viel weiter gehe die Leistungsfähigkeit der UNO selber nicht. Sie sei auch nicht in der Lage, kurzfristig die notwendige Menge an Materialien zu erwerben, da sie finanziell nach wie vor schlecht dastehe.

Ein klares «Ja» könne er auf die Frage, ob noch ein Bedarf nach den besonderen Dienstleistungen der Neutralen bestehe, abgeben. Herr Fleischhauer führt aus, dass dabei zwar das Phänomen der Neutralität an sich keine Rolle spiele. Er glaube nicht, dass neutrale Staaten zur Erbringung von Dienstleistungen eher in Frage kämen als andere. Immerhin genössen die Staaten mit einer dauernden Neutralität ein besonderes «Image»; so gelte die Schweiz als seriös und unparteiisch. Im übrigen sei es aber das gesamtpolitische Verhalten eines Staates, welches ihn als Teilnehmer an friedenserhaltenden Aktionen für geeignet erscheinen lasse. Daher sei die Schweiz weiterhin trotz ihrer Nichtmitgliedschaft für die UNO ein gerngesehener Baustein in friedenserhaltenden Aktionen, wie sich dies bereits mehrmals erwiesen habe (UNTAG, MINURSO).[4] Die Dienstleistungen der Schweiz würden auch in Zukunft gerne in Anspruch genommen, weil die Schweiz ein vertrauenswürdiger, zuverlässiger Partner sei.

Frau von Grünigen stellt die Frage, ob die Neutralität bei der Erbringung von Dienstleistungen überhaupt noch Vorteile biete und ob diese Dienste nicht auch von anderen nicht neutralen Staaten ebensogut erfüllt werden könnten.

Herr Fleischhauer betont, dass die Neutralität alleine noch nicht zur Leistung guter Dienste qualifiziere. Es gibt ausserhalb Europas andere kleine Staaten, die neutral sind, und sich dennoch nicht eignen, Dienstleistungen für die UNO zu erbringen. Als Beispiel nennt er Costa Rica, welcher sich wegen den zu geringen Ressourcen, nicht eigne. Auf der anderen Seite seien nicht neutrale Staaten bei der Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen sehr aktiv, so z. B. Kanada. Kanada sei verlässlich und in einer guten wirtschaftlichen Stellung, und daher für die UNO ein gern gesehener Partner.

Frau von Grünigen hebt hervor, dass die UNO heute mehr denn je gefordert sei, da weltweit ein grosses Bedürfnis nach friedenserhaltenden Aktionen bestehe. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob die Schweiz auch als Nichtmit-

4 *Für den schweizerischen Einsatz im Rahmen der UNTAG in Namibia vgl. DDS 1990, Dok. 31,* dodis.ch/56036. *Für den schweizerischen Einsatz im Rahmen der MINURSO in der Westsahara vgl. DDS 1991, Dok. 60,* dodis.ch/58732.

gliedstaat der UNO noch stärker als bisher um eine Beteiligung an diesen Dienstleistungen angegangen werde.

Herr Fleischhauer betont, dass damit ein wichtiger Punkt angesprochen werde. Die UNO sei tatsächlich häufiger gefragt. Dies habe u. a. zwei Gründe:

Erstens habe die UdSSR eine Kurskorrektur vorgenommen und bediene sich jetzt bewusst der UNO, um regionale Konflikte zu lösen. Als Beispiel könne der Afghanistan-Konflikt, die Beilegung des Iran–Irak-Krieges, die MINURSO, die Deblockierung des Namibia-Konfliktes und Angola genannt werden.[5]

Zweitens sei die Namibia-Aktion erfolgreich verlaufen.[6] Dies habe dazu geführt, dass andere Staaten motiviert worden seien, die UNO auch bei anderen regionalen Problemen anzurufen, wie beispielsweise zur Überwachung des Überganges in demokratische Verhältnisse (Wahlen in Nicaragua). Daher seien aus allen Weltteilen vermehrt Anträge bei der UNO eingegangen, welche aber nicht alle blind angenommen werden könnten. Denn die Vermehrung von Operationen habe auch einen erhöhten Bedarf an Mitteln zur Folge. Es würden mehr Zivilpolizisten, Wahlüberwacher und Blauhelme benötigt als zuvor. Diese dürften aber nicht unausgebildet oder ohne Sprachkenntnisse in den Einsatz geschickt werden. Nicht alle Staaten hätten das notwendige Potential, um diese Helfer zur Verfügung zu stellen. Selbst grosse Staaten seien in ihren Einsatzmöglichkeiten beschränkt. Daher rücke ein Staat mit einem guten Namen, wie die Schweiz, immer wieder ins Blickfeld der UNO – und dies auch ohne Beitritt. Hingegen sei die Neutralität für die UNO kein ausschlaggebendes Kriterium für die Verteilung der friedenserhaltenden Aktionen.

Frau von Grünigen stellt Herrn Fleischhauer die Frage, welches die ausschlaggebenden Kriterien für die UNO seien, warum sie die Schweiz um gewisse Dienstleistungen (Beiträge an friedenserhaltenden Operationen, Ernennung von UNO-Sonderbeauftragten) angehen, ob dafür ausschlaggebend sei, dass

a) die Schweiz dauernd neutral sei,

b) die Schweiz ausserhalb der UNO stehe, oder

c) die Schweiz diese Dienstleistungen erfahrungsgemäss effizient erbringe.

Gemäss *Herrn Fleischhauer* sei die Ernennung von Persönlichkeiten immer ein schwieriges Problem. Dort werde das Schwergewicht vor allem auf den guten Ruf der Einzelpersonen gelegt. Er nennt als Beispiel Edouard Brunner.[7] Dieser sei aufgrund seines ausgezeichneten internationalen Rufes ernannt worden, nicht aber weil die Schweiz neutral sei. Massgeblich sei aber auch der Umstand, dass der UNO-Generalsekretär[8] die Schweiz sehr schätze und auch gut kenne.

---

5 *Für die schweizerische Haltung zum Afghanistan-Konflikt, vgl. DDS 1991, Dok. 29,* dodis.ch/57737 *sowie die thematische Zusammenstellung* Friedensprozess in Afghanistan, dodis.ch/T1828; *zum Iran–Irak-Krieg vgl. die thematische Zusammenstellung* Iran–Irak-Krieg (1980–1988), dodis.ch/T2053; *zur MINURSO in der Westsahara vgl. DDS 1991, Dok. 60,* dodis.ch/58732 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1842; *zur UNTAG in Namibia vgl. DDS 1990, Dok. 31,* dodis.ch/56036 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1719 *und zur UNAVEM in Angola vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2085.

6 *Zur gleichen Einschätzung kam auch der Direktionsausschuss für den schweizerischen UNTAG-Einsatz, vgl. DDS 1990, Dok. 31,* dodis.ch/56036.

7 *Zur Ernennung von Botschafter Brunner zum Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs für den Nahen Osten vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2019.

8 *Javier Pérez de Cuéllar.*

Frau von Grünigen fragt Herrn Fleischhauer, ob aus der Sicht der UNO die Notwendigkeit bestehe, dass es einen Staat gebe, der, wenn die UNO selbst Konfliktpartei sei, als Nichtmitglied der UNO in diesem Streitfall als neutrale Anlaufstelle dienen könne.

Herr Fleischhauer verneint diese Frage eindeutig. Er könne sich nicht erinnern, je einmal dieses Argument gehört zu haben. Wenn die UNO geschlossen gegen einen Staat Stellung beziehe, könne es keine neutrale Haltung mehr geben. Die UNO sei auch nie Konfliktpartei. Vielmehr sei sie der von der ganzen Staatenwelt eingesetzte Ordnungshüter und «Ordnungswiederhersteller».

Frau von Grünigen hebt hervor, dass es nach erst fünf Jahren seit der UNO-Abstimmung[9] zu früh sei, dem Schweizer Volk erneut die Beitrittsfrage zu unterbreiten. Trotzdem möchte sie die Frage aufwerfen, ob die UNO einen Beitritt der Schweiz wünsche.

Herr Fleischhauer bejaht diese Frage. Man verstehe im UNO-Generalsekretariat, dass die Schweiz besondere Probleme mit dem UNO-Beitritt habe. Hingegen sei es vielen Delegationen in New York nicht klar, weshalb ein Staat mit einem solch guten Ruf, wie die Schweiz, abseits stehe. Der Wunsch nach Universalität der UNO sei gross, und dieser Wunsch schliesse auch die Schweiz ein.

Frau von Grünigen stellt die Frage, ob aus der Sicht der Vereinten Nationen ein Widerspruch zwischen der Neutralität und dem System der kollektiven Sicherheit bestehe.

Herr Fleischhauer sieht keine Unvereinbarkeit zwischen dem Ergreifen von Massnahmen gemäss Kapitel VII der UNO-Charta[10] und der schweizerischen Form der Neutralität. Man müsse sich einerseits fragen, wie die Zielrichtung der Neutralität und andererseits diejenige des Kapitels VII der UN-Satzung aussehe. Die Neutralität wolle die Schweiz aus dem Interessenkonflikt fremder Staaten heraushalten. Kapitel VII habe zum Ziel, einen Friedensstörer oder Aggressor, der die internationale Sicherheit bedrohe, in seinem Vorhaben zu behindern. Die schweizerische Neutralität wolle, dass die Schweiz nicht in Streitigkeiten fremder Staaten verwickelt werde. Die UNO wolle aber nicht Interessenkonflikte austragen, sondern Kollektivaktionen durchführen. Es seien zwei verschiedene Dinge, die miteinander vereinbar seien.

Frau von Grünigen stellt die Frage, ob die Wahrscheinlichkeit bestehe, dass bei einem anderen Konflikt nach dem Golfkrieg[11] erneut militärische Sanktionsmassnahmen ergriffen würden.

Herr Fleischhauer ist der Ansicht, dass der Golfkrieg einen Schritt weniger weit ging als die in Art. 42 der Charta[12] vorgesehene Kollektivaktion. Die UNO habe

---

9 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772.

10 *UN-Charta Kapitel VII:* Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen.

11 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29,* dodis.ch/55715 *und Dok. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

12 *UN-Charta Art. 42:* «Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können

die Mitgliedstaaten zur Anwendung von militärischen Mitteln autorisiert. Hingegen seien die Militäraktionen nicht unter UNO-Kommando gestanden. Grund dafür sei vor allem gewesen, dass die Vereinigten Staaten von Amerika nicht bereit gewesen wären, ihre Truppe einem anderen Oberbefehl zu unterstellen. Falls wieder einmal ein militärischer Einsatz notwendig würde, müsste wohl erneut diese Form von Autorisierung gewählt werden. Dies sei aber seine ganz persönliche Annahme. Er glaube nicht, dass Art. 42 der UNO-Charta eine «Wiederbelebung» erfahren werde.

Wenn die Autorisierungslösung angewandt würde, müsste jedoch in Zukunft die Berichterstattungspflicht an den Sicherheitsrat stärker ausgebaut werden als bisher, und die UNO müsste darauf achten, dass die Autorisierung nicht missbraucht würde (z. B. sei ein Übermassverbot einzubauen). Beim Golfkrieg hätte man keine Kontrolle über einen allfälligen Missbrauch der Autorisierung gehabt.

Wenn man die durch den Golfkrieg angerichtete Zerstörung sehe, müsste wohl in Zukunft versucht werden, die Ziele der UNO primär durch wirtschaftliche Sanktionen durchzusetzen. Da aber dabei auch anderen Staaten wirtschaftlicher Schaden entstehen könne – nach dem Golfkrieg hätten sich 25 Staaten gemäss Art. 50 der UNO-Charta[13] zur Konsultation angemeldet – müsste Art. 50 durch Verträge ausserhalb der Charta dahingehend ergänzt werden, dass den von den Sanktionen betroffenen Staaten durch die Völkergemeinschaft geholfen werden müsse.

Frau von Grünigen stellt weiter folgende Fragen: Könnte die Schweiz als UNO-Mitglied weiterhin militärischen Sanktionen des Sicherheitsrates fernbleiben? Würde sie etwa vom Sicherheitsrat gestützt auf Art. 48 der UNO-Charta[14] von der Teilnahme entbunden? Oder müsste die Schweiz derartige Zwangsmassnahmen mittelbar unterstützen, etwa durch Einräumung von Überflugrechten oder durch finanzielle Unterstützung der militärischen UNO-Aktionen?

Herr Fleischhauer hält diese Fragen für sehr theoretisch. Sie berührten einen Punkt, der nicht nur die Schweiz betreffe, nämlich die indirekte Unterstützung. Diese habe im Golfkrieg eine Rolle gespielt. Ein Mitgliedstaat könne sich der Verpflichtung der gegenseitigen Beistandspflicht gemäss Art. 49 der UNO-Charta[15] nicht einfach entziehen. Hingegen gelte ein Übermassverbot (Proportionalität).

Frau von Grünigen stellt folgende Lösung zur Diskussion: Wenn die Vereinten Nationen eindeutig die Mitgliedstaaten zur Durchführung von militärischen Aktionen – eventuell sogar unter UNO-Flagge – autorisiere, so würden die Pflichten aus dem Neutralitätsrecht zurücktreten und der Neutrale hätte den im Auftrag

---

Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.»

13 *UN-Charta Art. 50:* «Ergreift der Sicherheitsrat gegen einen Staat Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen, so kann jeder andere Staat, ob Mitglied der Vereinten Nationen oder nicht, den die Durchführung dieser Maßnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt, den Sicherheitsrat zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren.»

14 *UN-Charta Art. 48:* «1) Die Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach dem Ermessen des Sicherheitsrats von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen. 2) Diese Beschlüsse werden von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind.»

15 *UN-Charta Art. 49:* «Bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen leisten die Mitglieder der Vereinten Nationen einander gemeinsam handelnd Beistand.»

der UNO handelnden Staaten eine gewisse Unterstützung zukommen zu lassen. Wenn hingegen kein klarer Auftrag der UNO zur Durchführung von militärischen Sanktionen vorläge oder die Gefahr bestünde, dass die autorisierte Aktion von einigen Staaten später in einen klassischen Krieg ausmünde (z. B. im Golfkonflikt in eine Konfrontation zwischen dem Irak und Israel oder dem Irak und der Türkei/NATO), dann gehe eindeutig das Neutralitätsrecht vor.

Herr Fleischhauer stimmt dem grundsätzlich zu. Zum zweiten Fall merkt er an, dass dann die Militäraktion eben nicht mehr von der UNO autorisiert sei, damit eine völlig neue Situation vorliege und der Neutrale aufgrund dieser veränderten Umstände seine Haltung überprüfen könne.

Herr Borer stellt die Frage, ob die Möglichkeit bestehe, dass Mitglieder der UNO von dieser gezwungen werden könnten, sich militärisch oder finanziell an militärischen Aktionen zu beteiligen.

Herr Fleischhauer führt aus, dass die Möglichkeit rein rechtlich gesehen bestehe, dass dies aber vom politischen Standpunkt aus als ausgeschlossen erscheine. Die Kosten für die friedenserhaltenden Aktionen werden von der Generalversammlung genehmigt und nach einem vorbestimmten Schlüssel aufgeteilt. Die Golfoperation sei im Gegensatz dazu nicht unter dem UN-Oberbefehl gestanden, was zur Folge gehabt habe, dass die Kosten nicht nach diesem Schlüssel verteilt wurden. Andernfalls wäre auch die Abstimmung anders verlaufen. Die Kosten müssten von den Staaten getragen werden, die die militärischen Aktionen selbst durchführten.

Herr Hoffmann sieht die Chancen zur Durchsetzung des kollektiven Sicherheitssystems der UNO stark abhängig von der globalen politischen Situation. Er bittet Herrn Fleischhauer nochmals zu verdeutlichen, inwiefern die sogenannte Autorisierungslösung Neutralitätsprobleme aufwerfen könnte. Ferner erkundigt er sich nach der Beurteilung verschiedener Tendenzen und Vorstösse zur Änderung der Zusammensetzung und Funktionsweise des Sicherheitsrates.

Herr Fleischhauer präzisiert dahingehend, dass die Autorisierungslösung u. a. das Problem der Kontrolle der Sanktionen durch die UNO aufwerfe. Für einen neutralen Staat wie die Schweiz könnten sich zudem Probleme aus der Tatsache ergeben, dass er an sich frei sei, von einer Autorisierungslösung Gebrauch zu machen oder nicht, er sich m. a. W. nicht auf eine strikte Verpflichtung zur Beteiligung an militärischen Kollektivmassnahmen seitens der UNO berufen könne, was eben zu Neutralitätsproblemen Anlass geben könne. Für den Neutralen sei an sich der Fall der strikten Befolgung des VII-Kapitels der Charta und der Fall des Nichtfunktionierens des kollektiven Sicherheitssystems am «bequemsten». In jenem Fall werde das Neutralitätsrecht nicht aktualisiert, und er könne an den Sanktionen teilnehmen; in diesem Falle handle es sich um einen klassischen Krieg, und er müsse das Neutralitätsrecht strikte einhalten. Bei der Zwitterlösung der Autorisierung durch den Sicherheitsrat zu militärischen Massnahmen entstünden aber für den Neutralen Spielräume, die er nach eigenem Ermessen auszufüllen habe. Er müsse an sich an den militärischen Aktionen nicht teilnehmen, aber dürfe diese durchaus unterstützen.

Ferner vertritt *Herr Fleischhauer* die Ansicht, dass die Operation im Golf nur möglich war, weil der Ost-West-Gegensatz abgebaut worden sei und daher die UdSSR, USA, Frankreich und GB zusammengearbeitet hätten. Dies habe zu einer Monopolarität geführt. Solange dieser Zustand anhalte, werde die Rolle des Sicherheitsrates verstärkt bleiben.

Für eine Reform des Sicherheitsrates sehe er wenig Möglichkeiten. Seines Erachtens sei es praktisch nicht vorstellbar, dass Deutschland, Japan und weitere Staaten in den Kreis der vetoberechtigten Staaten aufgenommen würden. Was sich allerdings verändern werde, sei der Gebrauch des Vetos. Dieses werde wohl seltener eingelegt, und die Staaten würden zurückhaltender sein, ohne dass das Vetorecht formell abgeschafft würde. Heftiger Widerstand gegen das Veto-System komme aber von Seiten der Drittwelt-Staaten. Der Generalsekretär habe z. B. die Frage der Wahlhilfeaktion in Haiti[16] im Sicherheitsrat angeschnitten. Es seien dabei Stimmen laut geworden, welche ein Abstandnehmen des Sicherheitsrates zugunsten der Generalversammlung verlangt hätten.

Herr Caflisch merkt an, dass das Autorisierungssystem ein System sei, das Staaten berechtige, Gewalt anzuwenden. Er fragt sich, ob dadurch die UNO andere Staaten, insbesondere Neutrale, nicht zugleich zu einem Wohlverhalten gegenüber den anstelle der UNO militärische Gewalt anwendenden Staaten anhalte und ob daher nicht etwa Neutrale zur Einräumung von Überflugrechten verpflichtet würden.

Herr Fleischhauer stimmt dem zu und erklärt, dass beispielsweise während der Golfkrise zuerst gemäss Kapitel VII der UNO-Charta vorgegangen worden sei. Die Resolution 678[17] habe das Tor zur kollektiven Selbstverteidigung geöffnet. Weil dies vom Sicherheitsrat gestattet worden sei, komme Art. 49[18] zum Zuge. Dadurch würden seines Erachtens andere Staaten zu einem gewissen Wohlverhalten verpflichtet. Art. 49 dürfe aber nicht überstrapaziert werden. Es stehe im freien Ermessen der einzelnen UNO-Mitglieder, von der Autorisierung Gebrauch zu machen. Nicht alle Staaten seien zu einem aktiven Handeln gezwungen.

Herr Thalmann weist darauf hin, dass die friedenserhaltenden Aktionen, z. B. Blauhelme, für die Schweiz kein Problem seien, solange sie ausserhalb des VII-Kapitels der Charta durchgeführt würden.[19] Nach dem Golfkrieg stelle man sich die Frage, ob das «Peace-keeping» nicht auch im Rahmen des VII-Kapitels durch den Sicherheitsrat angeordnet werden könnte (UNIKOM).[20]

Herr Fleischhauer macht deutlich, dass die Golfoperation unter Kapitel VII stattgefunden habe, welches kein «Peace-keeping» enthalte. Die Operationen nach Kapitel VII sollten sich auf Ausnahmen beschränken. Die Golfsituation habe zwar in Form der UNIKOM eine Peace-keeping-Operation hervorgebracht. Das auslösende Element zur Resolution 687[21] sei aber nicht das Ersuchen der Streitparteien, sondern der Entscheid des Sicherheitsrates gewesen. Daher stelle es einen Sonderfall dar.

Herr Thalmann fragt, ob nicht die Gefahr bestehe, dass es zu einer Vermischung zwischen den Aktionen der kollektiven Sicherheit mit dem «Peace-keeping» komme.

---

16 *Vgl. dazu auch den* Schlussbericht über die Entsendung von sechs Schweizer Wahlbeobachtern nach Haiti *der Direktion für internationale Organisationen des EDA vom 14. Februar 1991,* dodis.ch/59502.

17 *Resolution Nr. 678 des Sicherheitsrats der UNO vom 29. November 1990,* UN doc. S/RES/678. *Vgl. dazu ferner* dodis.ch/57077.

18 *Vgl. Anm. 15.*

19 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

20 *Zur schweizerischen Beteiligung an der UNIKOM vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2090.

21 *Resolution Nr. 687 des Sicherheitsrats der UNO vom 3. April 1991,* UN doc. S/RES/687.

Herr Fleischhauer bemerkt, dass er nicht wisse, wie sich dies entwickle; es gelte aber das gleiche wie beim Vetorecht: Die Anwendung von Kapitel VII müsse genauso vorsichtig gehandhabt werden wie das Vetorecht.

Frau von Grünigen bedankt sich für das interessante Gespräch und verabschiedet Herrn Fleischhauer.

31

dodis.ch/58250

Notiz der Arbeitsgruppe Eurovision an EDA-Staatssekretär Jacobi[1]

ARGUMENTE FÜR EINEN EG-BEITRITT

Bern, 31. Juli 1991

A. Argumente für einen EG-Beitritt

1. Zur Stellung der Europäischen Gemeinschaft

– Die äusseren Bedingungen für die schweizerische Europapolitik haben sich in den letzten Jahren entscheidend verändert. Der Zusammenbruch des Kommunismus sowie die tiefgreifenden Reformen in Osteuropa öffnen den Weg zu einem geeinten Europa. Der Aufbau der *neuen europäischen Ordnung*, welcher die Schweiz unmittelbar betrifft und bei welchem die EG eine zentrale Rolle spielt, erfordert von der Schweiz Mitgestaltung und Mitverantwortung.[2]

– Die EG hat in den letzten vier Jahrzehnten entscheidend zur Erhaltung des Friedens in Europa und zur politischen Stabilität in Westeuropa (vgl. etwa Griechenland, Portugal, Spanien) beigetragen. Heute erscheint sie als Garant der europäischen *Friedensordnung*. Damit hat sie ein Ziel erreicht, das sie sich vor

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#6106* (B.75.76(1)). *Diese Notiz entstand auf Anregung des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, der anknüpfend an einen Artikel von alt Nationalrat Otto Fischer in der* NZZ *vom 29. Mai 1991, S. 23, die Arbeitsgruppe Eurovision gebeten hatte, einen Katalog von Argumenten zu entwickeln,* «die für den Beitritt zur EG sprechen bzw. allfällige, gegen einen EG-Beitritt vorgebrachte Gründe entkräften. Die Argumente *[…]* sollten allgemein verständlich, überzeugend, kurz, griffig, ‹plakativ› sein», *vgl.* dodis.ch/58253. *Der Vizedirektor der Direktion für Völkerrecht des EDA, Minister Franz von Däniken, bat deshalb am 17. Juni 1991 die Mitglieder der Arbeitsgruppe Eurovision, Argumente für einen EG-Beitritt zu verschriftlichen. Diese Argumente wurden an der Arbeitsgruppensitzung vom 3. Juli 1991 besprochen, vgl.* dodis.ch/58253, *und anschliessend zur vorliegenden Notiz zusammengestellt, welche Minister von Däniken am 31. Juli 1991 Staatssekretär Jacobi übermittelte. Zur Arbeitsgruppe Eurovision vgl. auch DDS 1990, Dok. 42,* dodis.ch/56411 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1808.

2 *Zu den institutionellen Veränderungen in Europa und den Gesprächen der Schweiz mit westeuropäischen Ländern über die neue europäische Ordnung vgl. zu Italien DDS 1990, Dok. 21,* dodis.ch/56125, *zu Deutschland DDS 1991, Dok. 16,* dodis.ch/57028 *und zu Frankreich DDS 1991, Dok. 25,* dodis.ch/58092. *Vgl. ferner die Ansprache von Bundespräsident Arnold Koller am KSZE-Gipfel in Paris zur selben Thematik, DDS 1990, Dok. 50,* dodis.ch/54685.

Der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, im Gespräch mit Bundesrat Kaspar Villiger (links) und Liechtensteins Regierungschef Hans Brunhart (rechts) am 14. Juni 1991 vor dem Landgut Lohn bei Bern, dodis.ch/59277 (CH-BAR#E5808#1996/259#11* (2)).

40 Jahren bei der Schaffung der Montan-Union gesetzt hatte, nämlich durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft einen Grundstein für die weitere und vertiefte Gemeinschaft unter den europäischen Völkern zu legen.

2. Une ambition pour la Suisse

– La construction européenne autour et à partir de la CE est inéluctable et irréversible. Elle est une condition de prospérité économique,[3] de stabilité politique et de progrès écologique[4] en Europe. Pouvoir y contribuer et l'influencer en y apportant *son génie propre* constitue une haute ambition pour notre Pays. Par ses traditions fédéralistes et démocratiques, sa pratique du consensus, la Suisse est appelée à y jouer un rôle majeur. Elle pourrait même y jouer sur certains plans un rôle moteur (démocratisation, minorités, environnement, etc.).[5] Elle pourrait

3 *Pour une analyse des effets économiques de l'intégration européenne sur la Suisse, cf. l'étude du Professeur Heinz Hauser sur ce sujet dans le PVCF N° 1215 du 17 juin 1991,* dodis.ch/57442.

4 *Sur la question de l'écologie et de l'intégration européenne, cf. la compilation* dodis.ch/C2002.

5 *Cette idée est notamment développée par le Président français François Mitterrand lors de sa rencontre avec le Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, le 7 juin 1991, mais plutôt à propos de la Confédération européenne que de la CE, cf. la notice de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, du 10 juin 1991, DDS 1991, doc. 25,* dodis.ch/58092.

en outre contribuer, à égalité de conditions, à l'édification de l'architecture européenne en formation.[6]

– Wir Schweizer sind Europäer. Als viersprachiges Land hat die Schweiz Erfahrungen gesammelt, welche sie auch in der EG zur Geltung bringen kann. Als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft werden wir unsere *Werte und Überzeugungen* – kulturelle Vielfalt, Föderalismus, Demokratieverständnis – einbringen und damit auch auf die künftige Gestaltung Europas Einfluss nehmen können.[7]

– Je früher wir beitreten, desto mehr sind wir imstande, *unsere Anliegen und Überzeugungen für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft geltend zu machen*. Dies ist umso wichtiger, als die Entwicklung in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion, Politische Union und europäische Sicherheitsgemeinschaft auch für unsere Zukunft von existentieller Bedeutung ist.[8]

– Es gehört zu den zentralen Aufgaben der schweizerischen Europapolitik, der *jungen Generation* in der Schweiz den Zugang zu Europa freizuhalten. Schon heute sehen sich junge Schweizerinnen und Schweizer, die sich in den EG-Ländern ausbilden, dort arbeiten und leben wollen, mehr und mehr Schranken gegenüber, welche für ihre Altersgenossen in der Europäischen Gemeinschaft selbst nicht gelten.[9] Mit einem EG-Beitritt wird die Schweiz ihrer Jugend und damit sich selbst die Zukunft offenhalten.

– Mit einem EG-Beitritt zuzuwarten, bis wir genau wissen, wie die EG eines Tages aussieht, heisst, den Beitritt auf ewig hinauszuschieben. Die EG wird stets eine Zukunft haben, die ungewiss ist. Insofern braucht der Entscheid Mut und eine Bereitschaft zum *Wagnis*, nicht anders als jeder wichtige Entscheid im privaten und wirtschaftlichen Leben. Noch mehr als das Wagnis des Beitritts ist auch der Entscheid, der EG *nicht* beizutreten, ein Schritt ins Ungewisse. Denn die Zukunft eines Staates, der sich zum Alleingang inmitten des europäischen Einigungsprozesses entschliesst, ist in höchstem Masse ungewiss.

3. La défense des intérêts suisses

– L'impact des décisions CE sur la vie économique et politique suisse est, même sans adhésion, de plus en plus évident, et il est de plus en plus difficile de s'y soustraire. Plutôt que de subir purement et simplement la pression des contraintes extérieures (faits accomplis, satellisation), l'adhésion mettra la Suisse, au même titre que les autres États membres, en mesure de faire valoir ses propres intérêts *en participant à part entière à l'élaboration du droit commun* et des politiques communautaires.[10]

---

6 *Ce paragraphe se fonde sur une notice du membre du groupe de travail Eurovision et Chef suppléant de la Section de la science du DFAE, Patrick Piffaretti, du 28 juin 1991,* dodis.ch/58254, *annexe 3.*

7 *Vgl. dazu auch die Rede von Bundespräsident Cotti am Europatag vom 7. September 1991 in Sils Maria anlässlich der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft, DDS 1991, Dok. 37,* dodis.ch/57668.

8 *Dieser Abschnitt beruht auf einer Notiz von Timotheus Guldimann, Mitglied der Arbeitsgruppe Eurovision und Chef des Ressorts Wirtschaft und Ausland im Stab der Gruppe für Wissenschaft und Forschung des EDI, vom 28. Juni 1991,* dodis.ch/58254, *Beilage 2.*

9 *Zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudierenden beteiligte sich die Schweiz ab 1991 am ERASMUS-Programm der EG, vgl. das BR-Prot. Nr. 865 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57708.

10 *Ce paragraphe se fonde également sur la notice de Piffaretti du 28 juin 1991,* dodis.ch/58254, *annexe 3. Sur le fait que seule l'adhésion permettra une élaboration commune du droit, cf. également la lettre du 20 avril 1991 du Chef de la Mission suisse auprès des Communautés euro-*

– *Österreich und Schweden*, vielleicht auch Norwegen und Finnland, werden nächstens ihre Beitrittsverhandlungen aufnehmen.[11] Bleiben wir abseits, werden Wien und Stockholm mit Brüssel die Bedingungen aushandeln, unter denen sich ein neutrales Land an der Gemeinschaft beteiligen kann. Diese Bedingungen werden wir bei einem späteren Beitritt zu übernehmen haben.[12]

– Die Schweiz muss dafür sorgen, dass sie auch in Zukunft *als Staat* ihre internationalen Interessen geltend machen kann. Dies wird ihr nicht im Alleingang gelingen, sondern nur als Mitglied des westeuropäischen Staatenverbandes.

– Global können sich neben den Grossmächten praktisch nur noch *regionale Staatengemeinschaften* Gehör verschaffen. Dies gilt für Fragen der internationalen Politik, für die Festlegung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, für Fragen des globalen Umweltschutzes usw.: Den USA, der EG und Japan kommt bei der Lösung globaler Probleme entscheidendes Gewicht zu. Wenn überhaupt, dann kann die Schweiz ihre weltweiten Interessen nur über «Europa», d. h. als Mitglied der EG, artikulieren.

– Es ist nicht so, dass die Schweiz als relativ kleiner Mitgliedstaat der EG nichts zu sagen hätte. Erstens wird sie in allen Organen der Gemeinschaft vertreten sein, wobei die kleinen Staaten erfahrungsgemäss einen relativ grossen Einfluss ausüben – wie dies übrigens auch bei den kleinen Kantonen in der Schweiz zu beobachten ist. Zweitens wird sich die *Schweiz* mit ihren Stellungnahmen in aller Regel *in einer Gruppe Gleichgesinnter* befinden, mit welcher sie wechselnde Koalitionen bilden und damit den Entscheidungsablauf nachhaltig beeinflussen kann.

– La longue *expérience* que notre pays a acquise du multilatéralisme, ainsi que la qualité de ses démarches, alliées à la présence de représentants suisses au sein de toutes les instances de décisions communautaires, lui permettront de faire entendre efficacement ses points de vue. L'élargissement de la CE (Autriche, pays scandinaves) accroîtra sans nul doute encore notre capacité de manœuvre.[13]

– Die wichtigsten Probleme unserer Zeit lassen sich nur noch *im internationalen Verband* lösen, d. h. mit jenen Staaten, die uns unmittelbar umgeben. Zentrale Fragen auf dem Gebiet der Umwelt,[14] der Immigration, des Drogenhandels[15] usw. muss die Schweiz heute zusammen mit der EG, der stärksten politischen Kraft in Europa, in Angriff nehmen, und zwar am wirkungsvollsten als vollberechtigtes Mitglied derselben.

– Die EG-Staaten haben sich im Schengener-Übereinkommen auf die Aufhebung der Personenkontrollen an den EG-internen Grenzen geeinigt, aber auch

---

péennes à Bruxelles, l'Ambassadeur Benedikt von Tscharner, aux sept Conseillers fédéraux, dodis.ch/58585.

11 *Zu den Erweiterungsschritten der EG vgl. die Notiz des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, über seine Gespräche mit dem Generaldirektor der EG für Aussenbeziehungen, Horst Günter Krenzler, DDS 1991, Dok. 27,* dodis.ch/58039.

12 *Dieser Abschnitt beruht ebenfalls auf der Notiz von Guldimann vom 28. Juni 1991,* dodis.ch/58254, *Beilage 2.*

13 *La Suisse a déjà fait l'expérience de la coopération avec l'Autriche, la Suède et la Finlande dans le cadre des «Quatre neutres», cf. la compilation thématique* Coopération avec les États neutres, dodis.ch/T1827.

14 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 1,* dodis.ch/56189.

15 *Vgl. dazu die Informationsnotiz des EJPD an den Bundesrat über die Tagung der europäischen Justizminister in Ottawa vom 25. Juni 1991,* dodis.ch/57716.

auf eine strengere Überprüfung der Einreise an den *Aussengrenzen*. Dies wird zur Folge haben, dass im Verhältnis zur Schweiz strengere Grenzkontrollen gelten werden und dass sich die Schweiz immer mehr einmauert.[16]

– Als Nicht-EG-Mitglied kann die Schweiz dem Schengener-Abkommen nicht beitreten.[17] Damit kann sie auch im *Asylbereich* nicht von der Zusammenarbeit profitieren, welche das Abkommen den Justiz- und Polizeiorganen der EG-Staaten vorschreibt. Dabei stellt sich die weltweite Migrationsproblematik für alle westeuropäischen Länder gleich. Ein isoliertes Vorgehen der Schweiz, zumal gegenüber aussereuropäischen Asylsuchenden, ist ebenso unnütz wie undurchführbar. Nur die volle EG-Mitgliedschaft wird der Schweiz die Formulierung einer wirkungsvollen, mit unseren Nachbarn und engsten Partnern koordinierten Asylpolitik erlauben.[18]

4. Des citoyens suisses, européens à part entière

– Le destin de l'Europe se forge progressivement autour du pilier CE, dans tous les secteurs de la vie politique, économique et sociale. Il s'agit d'éviter la situation progressive d'*enclave* (discriminations de fait).[19]

– La différence de traitement réservée aux citoyens suisses par rapport à ceux d'un nombre croissant d'autres pays européens (passage aux frontières) sera inévitable et de plus en plus perceptible. Le citoyen suisse risque de se percevoir lui-même peu à peu comme *un citoyen européen de deuxième catégorie* (passage séparé aux frontières et dans les aéroports). Ce sentiment est notamment ressenti chez les jeunes.

– Les autres continents (États-Unis, Japon, etc.), voire les Européens eux-mêmes tendent d'ores et déjà à considérer parfois la Suisse comme une *entité négligeable ou marginale* en Europe, et non plus seulement comme un «cas particulier».[20]

– Ist die Schweiz einmal Mitglied der EG, dann kann jeder Schweizer dort sein Brot verdienen, wo er will. Heute sind wir, im Gegensatz zu unseren Nachbarn jenseits der Grenze, von dieser Freizügigkeit ausgeschlossen. Vor allem unserer jungen und den kommenden Generationen müssen wir die Perspektiven der *freien Erwerbstätigkeit in Europa* sichern.[21]

5. Une identité nationale enrichie

– Les Cantons ont-ils perdu leur identité depuis 1847? Les petits pays européens ont-ils perdu la leur depuis leur adhésion? La *dimension européenne* enrichira l'identité nationale, comme l'identité helvétique a enrichi celle des Cantons.[22]

---

16 *Vgl. DDS 1990, Dok. 53,* dodis.ch/56148 *und die Zusammenstellung* dodis.ch/C1879.

17 *Vgl. dazu auch das Gespräch zwischen dem Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, und dem österreichischen Bundesminister für Inneres, Franz Löschnak, vom 25. September 1991,* dodis.ch/58697.

18 *Die Schweiz koordinierte ihre Asylpolitik anlässlich der TREVI-Konferenzen. Für die Konferenz vom 13. und 14. Juni 1991 in Luxemburg vgl.* dodis.ch/58289 *und für die Konferenz vom 2. und 3. Dezember 1991 in Den Haag vgl.* dodis.ch/58285. *Zur Problematik eines isolierten Vorgehens der Schweiz im Bereich der Asylpolitik vgl. DDS 1991, Dok. 54,* dodis.ch/57837.

19 *Ce paragraphe se fonde sur la notice de Piffaretti du 28 juin 1991,* dodis.ch/58254, *annexe 3.*

20 *Ce paragraphe se fonde sur la notice de Piffaretti du 28 juin 1991,* dodis.ch/58254, *annexe 3.*

21 *Zu den Diskussionen über die Personenfreizügigkeit im Rahmen der EWR-Verhandlungen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1800.

22 *Ce paragraphe se fonde sur la notice de Piffaretti du 28 juin 1991,* dodis.ch/58254, *annexe 3. Pour la position des cantons dans le processus d'intégration, cf. le procès-verbal du 11 janvier*

– La conscience d'être *des citoyens européens à part entière*, avec des spécificités nationales propres constituant autant d'apports à l'ensemble européen, fera partie d'une identité nationale enrichie.[23]

– Die Schweiz ist eine Willensnation. Der Wille als Nation am Aufbau Europas teilzunehmen, ist die einzige realistische Vision, welche unser Land heute noch zusammenhalten kann.

– Die EG-Mitgliedschaft unseres Landes erlaubt den verschiedenen *Sprach- und Kulturregionen* der Schweiz einen ungehinderten und engeren Kontakt mit ihren ausländischen Nachbarregionen und trägt damit zum guten Verhältnis innerhalb der pluralistischen Schweiz selbst bei.

– Ein Alleingang der Schweiz und die damit verbundene Isolierung in Westeuropa würde den *nationalen Zusammenhang schwächen*, da sich die Westschweiz und das Tessin stärker der Zusammenarbeit mit den Regionen jenseits der Grenze zuwenden würden.

– Plusieurs entités régionales européennes ont leur centre de gravité – ou au moins un centre de gravité – en Suisse (Genève, Bâle). La distance de communication avec Berne est plus courte qu'avec les capitales des pays dont ces régions sont la périphérie. L'adhésion à l'Europe peut faire de la Suisse *le porte-parole et le défenseur à Bruxelles de l'intérêt de régions européennes dynamiques*. Loin de mettre en danger la cohésion de la Suisse, l'adhésion la renforcera et donnera à notre pays et à son fédéralisme une vocation nouvelle.

6. Une condition de prospérité économique

– Sans CE, les *conditions cadres* de l'activité économique seront de moins en moins remplies. En plus des avantages croissants des grands marchés harmonisés et intégrés, l'adhésion représente une chance pour la Suisse de parer à maintes rigidités structurelles et insuffisances de l'infrastructure.[24]

– Weltweit und in Europa sind in den letzten Jahren Güter, Kapital, technisches Know-how und auch die Arbeitskräfte mobiler geworden. Unternehmen suchen sich international den besten Standort. Dadurch hat sich die Konkurrenz zwischen den Ländern als Produktions- und Dienstleistungsstandorte verschärft. In diesem Wettbewerb hängt die Attraktivität der Schweiz in Zukunft vor allem von den staatlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ab. Der EG-Beitritt sichert uns die Anpassung dieser Rahmenbedingungen an den europäischen Standard als wichtige Voraussetzung dafür, dass der *Standort Schweiz in Europa attraktiv* bleibt.

– Der mit einem Beitritt verbundene freie Zugang zum gemeinsamen Markt bietet den meisten Berufsgattungen in der Schweiz eine grosse Chance. Dem Ge-

---

1991 de la séance du 17 décembre 1990 du groupe de contact des cantons, dodis.ch/58326*. Pour une étude sur les effets de l'intégration sur les cantons, cf. l'expertise du 5 août 1991 du Professeur Rainer J. Schweizer pour le groupe de contact des cantons,* dodis.ch/58030*.*

23 *Ce paragraphe se fonde sur la notice de Piffaretti du 28 juin 1991,* dodis.ch/58254*, annexe 3.*

24 *Ce paragraphe se fonde sur la notice de Piffaretti du 28 juin 1991,* dodis.ch/58254*, annexe 3. Sur la question de la libéralisation économique que représente l'intégration européenne, cf. aussi la notice du Secrétaire d'État Blankart du 27 février 1991 sur la séance de la Délégation économique permanente du 27 février 1991,* dodis.ch/57872*.*

werbetreibenden, dem kleinen Betrieb, dem Konzern eröffnen sich ein europaweiter Arbeitsplatz und ein Markt von 320 Millionen Kunden.[25]

– En cas d'adhésion de la Suisse à la Communauté, la libre-circulation de *la main d'œuvre* dans l'Europe communautaire ne conduira en aucun cas à une «invasion étrangère». Le solde migratoire avec des pays traditionnels de recrutement, c'est-à-dire avec des États-membres des CE (Italie, Espagne), est aujourd'hui déjà négatif. Les expériences faites dans la CE montrent que les migrations Sud-Nord sont demeurées dans des proportions relativement modestes. Les véritables problèmes d'immigration ne se posent pas aujourd'hui avec la CE, mais avec d'autres pays (Turquie, Europe centrale et orientale, Afrique du Nord). L'adhésion à la communauté européenne permettra à l'économie suisse de mieux couvrir ses besoins en main-d'œuvre qualifiée.[26]

– Viele schweizerische Firmen, darunter die grössten und bedeutendsten, haben bereits heute ein Bein in der EG. Will man auf die Dauer verhindern, dass sie sich von unserem Land gänzlich abwenden, drängt sich ein Beitritt zur EG auf.

B. Entkräftung von Argumenten gegen den Beitritt (Argumente gegen den Alleingang)[27]

1. «Im Fall eines EG-Beitritts muss die Schweiz ihre jahrhundertealte Neutralität aufgeben»

– Die Neutralität ist eines unter mehreren Instrumenten der schweizerischen Aussenpolitik. Die Welt befindet sich in einem ständigen Wandel, und entsprechend müssen wir auch unsere Neutralität anpassen. Der Abbau der Ost-West-Spannungen, die Reformen in Mitteleuropa sowie die enge Partnerschaft unter westeuropäischen Staaten erlauben der Schweiz, die Neutralität auf ihren eigentlichen Kern zu reduzieren, d. h. auf die militärische Neutralität. Auf sie werden wir auch im Fall eines EG-Beitrittes nicht verzichten.[28]

– Die Chancen für eine aktive und wirkungsvolle Friedenspolitik werden durch einen Beitritt zur EG nicht beschränkt, sondern im Gegenteil erhöht.

2. «Der EG-Beitritt erfordert den Verzicht auf die direkte Demokratie»

Im Fall eines EG-Beitritts könnte die Schweizer Bevölkerung einen wesentlichen Teil ihrer demokratischen Mitspracherechte behalten. Auch nach einem Beitritt unterstünden Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum. Dass

---

25 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1937.

26 *Cf. à ce sujet deux notices du Chef de division Dieter Grossen de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail du DFEP au Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, respectivement du 27 septembre 1990,* dodis.ch/56728 *et du 29 mai 1991,* dodis.ch/57370.

27 *Für Argumente gegen den Beitritt vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2102.

28 *Vgl. dazu das Thesenpapier zur schweizerischen Neutralität der Direktion für Völkerrecht des EDA, DDS 1990, Dok. 24,* dodis.ch/54523 *sowie das Protokoll des ersten Seminars der Studiengruppe Neutralität des EDA, das dem Problemkreis europäische Integration und Neutralität gewidmet war,* dodis.ch/58871. *Die Studiengruppe widmete der Frage* Neutralität und Europäische Gemeinschaft *in ihrem im März 1992 veröffentlichten Bericht* Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel *ein eigenes Kapitel, vgl.* dodis.ch/60120, *S. 18 f. Zur Studiengruppe Neutralität vgl. ferner DDS 1991, Dok. 30,* dodis.ch/57379 *sowie Dok. 46,* dodis.ch/58731 *und die Zusammenstellung* dodis.ch/C1981.

auf gewissen Gebieten die Möglichkeiten des Referendums und der Volksinitiative eingeschränkt wären, ist zuzugeben. Schätzungsweise ein Drittel der Urnengänge, die in den letzten Jahren stattfanden, wären im Fall einer EG-Mitgliedschaft nicht möglich gewesen. Diese Verzichtquote bei der direkten demokratischen Mitarbeit erscheint jedoch vertretbar und muss in die Reformen miteinbezogen werden, welcher unser politisches System ohnehin bedarf.[29]

3. «Mit ihrem EG-Beitritt gibt die Schweiz ihre Souveränität auf»

– Souveränität ist in der modernen Welt ein relativer Begriff geworden. Die wirtschaftlichen und aussenpolitischen Verflechtungen mit dem Ausland sind heute so gross, dass selbst im Fall grösserer Staaten von einer absoluten Souveränität nicht mehr die Rede sein kann. Alle wichtigen Fragen der heutigen Zeit verlangen nach international abgestimmten Antworten, wobei auf europäischer Ebene der EG das grösste Gewicht zukommt. In Europa ist ohne die EG nicht mehr viel auszurichten, umso mehr aber *in* ihr. Als Mitglied der Gemeinschaft können wir in wichtigen wirtschaftlichen und politischen Fragen, die uns direkt betreffen, mitsprechen und mitentscheiden. Dem teilweisen Verzicht auf eine ohnehin relative Souveränität steht damit ein Souveränitätsgewinn in Form von Mitsprache und Mitentscheidung gegenüber.

– Dans le monde interdépendant (aux plans économique, politique, culturel) d'aujourd'hui, la notion de souveraineté a pris un sens nouveau. La souveraineté ne s'exerce pas par la défense illusoire contre les influences extérieures, la culture de l'esprit de clocher et l'application de solutions locales à des problèmes globaux. La souveraineté se manifeste par la *participation active à la gestion collective de la Communauté*. C'est par la responsabilité et la participation qu'un État défend au mieux ses intérêts.

– Als EG-Mitgliedstaat die Verantwortung über sein eigenes Schicksal mit anderen Staaten zu teilen, ist immer noch besser, als der EG fernzubleiben und das Dasein eines Satelliten zu fristen, der aufgrund seiner Abhängigkeit zum Nachvollzug des EG-Rechts gezwungen ist.

4. «Der EG-Beitritt der Schweiz führt zum Verlust der staatlichen Selbständigkeit»

– Tatsache ist, dass in den letzten 35 Jahren kein Mitgliedstaat der EG seine staatliche Selbständigkeit verloren hat. Das gilt für grosse und kleine Staaten. Belgien ist Belgien, die Belgier sind Belgier geblieben. Just die Entwicklung in Richtung Bundesstaat wird den Mitgliedstaaten eine grösstmögliche Eigenständigkeit staatlicher und kultureller Art belassen. Hingegen ist der staatliche Zusammenhalt der Schweiz mit ihren verschiedenen Kulturen gefährdet, wenn sie sich weiterhin der EG verschliesst. Schon heute sind die sprachlichen Minderheiten und Grenzregionen dabei, sich immer stärker auf ihre Partner und Nachbarn in den EG-Staaten auszurichten. Ein EG-Beitritt unseres Landes könnte also diesen zentrifugalen Kräfte entgegenwirken.

– Ist Österreich einmal der EG beigetreten, so wird die Schweiz eine Insel mitten in der Gemeinschaft bilden. Ein solcher Zustand ist auf die Dauer unhaltbar, verlieren doch damit Begriffe wie staatliche Unabhängigkeit, Neutralität usw. zum

29 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 328 vom 20. Februar 1991,* dodis.ch/57722.

grossen Teil ihren Sinn. Die Schweiz wird zum Spielball der Entwicklungen, die sich rings um sie herum vollziehen. Überall in Europa werden Grenzen und Kontrollen abgebaut, nur um die Schweiz herum bleiben sie bestehen.

– Die EG ist bei weitem nicht so zentralistisch organisiert, wie dies bisweilen geltend gemacht wird. Der Vollzug von EG-Recht ist praktisch ausschliesslich Sache der einzelnen Mitgliedstaaten. In vielen Fällen erlassen sie die Ausführungsgesetzgebung zum Gemeinschaftsrecht. Auch im Fall einer EG-Mitgliedschaft wird es an nationalen Aufgaben nicht mangeln.

5. «L'adhésion à la CE va tuer les petites entreprises»

Que l'on veuille ou non, l'économie suisse se trouve dans un *environnement compétitif* auquel elle ne peut se soustraire, que la Suisse adhère ou non à la CE. La participation au marché communautaire intérieur entraînera une adaptation structurelle qui se traduira par des *gains de productivité et de croissance et donc par une augmentation relative du niveau de vie*. Il va de soi qu'en cas de nécessité, des mesures visant à adoucir les effets de l'ajustement sur les groupes directement affectés pourront être envisagées.[30]

6. «L'adhésion à la CE est trop chère»

– Les coûts d'une adhésion seront compensés à la fois par les effets de la croissance économique, par l'adaptation progressive des prix suisses à la consommation aux prix communautaires et par la diminution des dépenses étatiques de soutien à certains prix (secteur agricole). En outre et surtout, il convient d'apprécier qu'en contre-partie de sa participation au financement communautaire, la Suisse deviendra un partenaire à part entière et pourra participer de plein droit à la gestion de la Communauté et à la construction européenne.

– L'adhésion impliquera des adaptations et des coûts. Des sacrifices s'imposeront. Mais nombre d'adaptations seront nécessaires même en restant en dehors de la CE, par exemple, dans le secteur des PME ou de l'agriculture. Indépendamment des avantages économiques à moyen terme d'une adhésion, une question clé est ici celle de l'avenir que nous voulons préparer à plus long terme pour les générations qui nous succèderont: un pays peu à peu en proie à la sclérose ou une Suisse assumant pleinement ses responsabilités et son destin européen.

7. «Die EG ist ein bürokratischer Wasserkopf»

Die Europäische Gemeinschaft umfasst 12 Mitgliedstaaten mit insgesamt 320 Mio. Einwohnern. Sie beschäftigt 23 200 Beamte, also etwas weniger als der Kanton Bern mit einer halben Million Einwohner. Dabei übersteigt das Budget der Gemeinschaft dasjenige der Eidgenossenschaft um mehr als das Doppelte. Zudem müssen über die Hälfte der EG-Beamten in Übersetzungsdiensten für die gegenseitige Verständigung einer Gemeinschaft von 9 Sprachgruppen eingesetzt werden.

30 *L'Union suisse des arts et métiers, principale association patronale des petites et moyennes entreprises, se positionne contre l'EEE, cf. la lettre de son Président, le Conseiller aux États Markus Kündig, et de son Directeur, Pierre Triponez, du 10 mai 1991 au Conseil fédéral,* dodis.ch/58159.

32

dodis.ch/55589

Notiz der Politischen Abteilung II des EDA[1]

EMPFANG DES DALAI LAMA DURCH DEN DEPARTEMENTSCHEF

Bern, 14. August 1991

1. Der Dalai Lama besucht die Schweiz, wo sich, abgesehen von Indien und Nepal, *die grösste Tibeter-Kolonie* bildete, regelmässig.

2. Dem regelmässig ausgesprochenen Wunsch des Dalai Lamas, von einem Vertreter des Bundesrates empfangen zu werden, ist bisher nie entsprochen worden.[2] *Erstmals* kam es am 7. Juni 1990 zu einem Kontakt zwischen dem *Dalai Lama* und einem *offiziellen Vertreter* der Schweiz. Damals traf der Botschafter Jean-Pierre Keusch, Direktor der Direktion für Internationale Organisationen im Klösterlichen Tibetinstitut von Rikon (ZH) den Dalai Lama zu einem Gespräch.[3]

3. Dieser Anlass bildete Gegenstand einer Pressemitteilung[4] unseres Departementes, worin unterstrichen wird, dass dieser Kontakt *keine Änderung der bisherigen Haltung* der Schweiz in der *Tibetfrage* bedeutet. Danach betrachtet die Schweiz, in Übereinstimmung mit der internationalen Gemeinschaft, *Tibet als Bestandteil der Volksrepublik China*, spricht sich aber dafür aus, dass die tibetanische Minderheit in der Volksrepublik China ihre eigene Identität finden, ihre jahrhundertealte Kultur beibehalten sowie ihre Religion frei ausüben kann.

4. Es ist hier zu unterstreichen, dass auch der Empfang des Dalai Lamas durch ein Mitglied des Bundesrates *keine Änderung* in der *schweizerischen Beurteilung des völkerrechtlichen Status des Tibet bedeutet*. Dagegen bedeutet er eine Änderung hinsichtlich der Beurteilung der *politischen* Opportunität eines Empfanges des Dalai Lamas auf Regierungsebene. Standen bei der Weigerung des Bundesrates Rücksichtnahmen auf chinesische Empfindlichkeiten und damit die Gestaltung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und China[5] im Vorder-

---

1 CH-BAR#E2200.174#2000/160#38* (350). *Diese Informationsnotiz wurde von Christian Hauswirth von der Politischen Abteilung II des EDA verfasst. Diese Kopie ging an die schweizerische Botschaft in Beijing. Im einschlägigen Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4874* (B.41.21.0) *sind vereinzelte vorbereitende Unterlagen zum Besuch des Dalai Lama am 19. August 1991 in Bern abgelegt, allerdings sind keine zu finden, welche auf das Treffen selbst oder den Inhalt des Gesprächs zwischen dem Dalai Lama und dem Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, Bezug nehmen. Es fehlen zudem diverse Dokumente, welche gemäss dem auf den aufgefundenen Kopien vermerkten Aktenzeichen* B.41.21.0 *sich bei normalem Verwaltungsgang darin als sog. Dossierkopien befinden müssten. So fehlt in dem Dossier auch das Original des vorliegenden edierten Dokuments.*

2 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 22,* dodis.ch/55586 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1815.

3 *Vgl. dazu* dodis.ch/55584.

4 *Vgl. die Pressemitteilung des EDA vom 7. Juni 1990,* dodis.ch/60329.

5 *Zum Stand der bilateralen Beziehungen mit China vgl. DDS 1991, Dok. 21,* dodis.ch/57590, *bes. Punkt 5.*

grund, so rechtfertigt sich heute eine andere Gewichtung der Kriterien, die für einen Empfang des Dalai Lamas sprechen. Zu erwähnen sind:

a) Unbefriedigende Entwicklung der Menschenrechtslage seit den Tienanmen-Ereignissen vom 4. Juni 1989, Ereignisse, die hoffnungsvolle Ansätze zu einer liberaleren chinesischen Gesellschaft zum Stillstand gebracht haben.[6] Der Dalai Lama, der sich hinsichtlich der Tibet-Frage durch eine gemässigte Haltung auszeichnet, verdient mit seinen Forderungen nach Beachtung der Menschenrechte (inklusive Minoritätenschutz) eine *offizielle Solidarisierung* durch die schweizerischen Behörden. Dies scheint umso mehr gerechtfertigt, als die Schweiz Initiantin, Gastgeberin und Koordinatorin des KSZE Expertentreffens über nationale Minderheiten (Genf 1.–19.7.1991)[7] war.

b) *Faktische Aufwertung* des *internationalen Status'* und Ansehens des Dalai Lamas durch die Verleihung des Friedensnobelpreises (1989).[8]

c) Rücksichtnahme auf einen *gewichtigen Teil* der *schweizerischen öffentlichen Meinung*. Diese findet ihren Ausdruck einmal darin, dass die Schweiz, abgesehen von Indien und Nepal, der *grössten Anzahl* von tibetanischen Flüchtlingen Aufnahme gewährt hat, wobei sich diese Aufnahme *wesentlich durch private Aktionen* und *grosszügige private Spenden* vollzogen hat. Die breite Unterstützung und Sympathien, die der Dalai Lama in unserem Land geniesst, fanden ihren Ausdruck auch in einer *Petition*, die am 10. Juni 1991 mit über 10 000 Unterschriften eingereicht wurde (darunter über 100 National- und 10 Ständeräte).[9] Darin wird der Bundesrat zu einem offiziellen Empfang des Dalai Lamas aufgefordert.

Schliesslich darf auch erwähnt werden, dass der Dalai Lama nach der Auszeichnung mit dem Friedensnobelpreis u. a. vom tschechischen Präsidenten Havel, vom deutschen Bundespräsidenten von Weizsäcker und am 16. April 1991 vom amerikanischen Präsidenten Bush offiziell empfangen worden ist (was den Gewinn an internationaler Respektabilität unterstreicht).

5. Zur Bedeutung des Dalai Lamas und zu seiner Haltung in der Tibet-Frage

Der Dalai Lama ist *das* Symbol für die nationale Legitimität und *Einheit* der Tibeter. Obwohl der Dalai Lama die Priorität seiner *geistlichen* Mission unterstreicht, spielt er unzweifelhaft auch eine *politische Rolle*. Es ist in diesem Zusammenhang zu unterstreichen, dass er sich für *gewaltfreie Methoden* zur Erreichung der politischen Ziele einsetzt. Diese umschrieb er anlässlich einer Rede vor dem amerikanischen Kongress (21. September 1987) in einem 5-Punkte-Plan wie folgt:

– Umwandlung Tibets in eine Friedenszone
– Ende der Politik Pekings, Chinesen auf dem Gebiete Tibets anzusiedeln
– Gewährung des Selbstbestimmungsrechts für das Volk Tibets
– Schutz der natürlichen Umwelt Tibets und Beendigung des chinesischen Nuklearprogramms in Tibet
– Aufnahme von Verhandlungen über den zukünftigen Status von Tibet

---

6 *Zur Rezeption der Tian'anmen-Ereignisse und den Implikationen für das EDA vgl. die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1714. *Zu den Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen vgl. bes.* dodis.ch/57006.

7 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 50,* dodis.ch/58114 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1875.

8 *Vgl. dazu* dodis.ch/55579.

9 *Vgl.* dodis.ch/60307.

Empfang des Dalai Lama und des Leiters des Tibet-Büros Kelsang Gyaltsen (von links) durch den Chef der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Pierre-Yves Simonin, und Bundesrat René Felber (von rechts) am 19. August 1991, dodis.ch/60350 (CH-SNM LM-179466.6).

Da über den Ausgang eines Referendums betreffend das Selbstbestimmungsrecht kaum Zweifel bestehen, überrascht es nicht, dass *China es ablehnte, Verhandlungen über diesen Plan aufzunehmen*.

Anlässlich einer Rede vom 15. Juni 1988 vor dem Europäischen Parlament in Strassburg verzichtete er implizit auf eine *formelle Unabhängigkeit Tibets* und schlug als Verhandlungsbasis eine *Assoziation* zwischen China und Tibet vor. Dabei würde China die Führung der Aussenpolitik Tibets vorbehalten, nicht-politische Bereiche seiner Aussenbeziehungen, Religion, Handel, Erziehung, Kultur, Tourismus, Wissenschaft und Sport würden Lhasa vorbehalten. China könnte auch eine beschränkte Anzahl militärischer Installationen auf dem Gebiete Tibets behalten, bis eine internationale Konferenz Tibet zu einer neutralen Zone erklärt hätte. Tibet seinerseits würde auf einen UNO-Beitritt verzichten.

Obwohl diese Vorschläge schliesslich nicht zu einem fundamental andern Status führen würden als zu demjenigen, der China ab 1997 Hong Kong gewähren wird, hat die Volksrepublik diese Vorschläge abgelehnt.

6. Orientierung über Reaktionen der Bundesbehörden gegenüber tibetischen Anliegen

a) Zulassung eines «Tibet-Office»: Ursprünglich, d. h. 1964, war ein Büro in Genf eröffnet worden.[10] Später wurde es nach Zürich transferiert, weil der Grossteil der tibetanischen Flüchtlinge sich in dieser Region ansiedelte. Gegen die Eröffnung erhob unser Departement keine Einwände, stellte aber klar, dass «des agissements politiques quelconques ne sauraient être tolérés en aucun cas par les autorités fédérales».[11] Im April 1991 orientierte uns der Vertreter des «Tibet-Office»[12] über die Absicht, in Genf eine zweite Zweigstelle zu eröffnen mit der Bezeichnung «Tibet Bureau for United Nations Affairs».[13] Da die beabsichtigte Namensgebung geeignet war, den Eindruck zu erwecken, es handle sich um eine offizielle Vertretung eines Staates und da gemäss Richtlinien der UNO die Bezeichnung «United Nations» nur dann zulässig ist, wenn das Büro einen Konsultativstatus erhalten hat, setzte sich das Departement mit Erfolg dafür ein, dass von der Verwendung dieses Namens abgesehen wird, erhob dagegen keinen Einspruch gegen die Eröffnung einer Zweigstelle in Genf. Die 1964 gemachten politischen Einschränkungen gelten weiterhin.[14]

b) Gesuch um Arbeitsgenehmigungen von 3–5 Jahren für 2 zusätzliche tibetische Mitarbeiter aus Indien für das Tibet-Büro in Zürich: BIGA kann diesem Gesuch nicht zustimmen, da Ausnahmebewilligungen zulasten des Bundeskontingents nur für *internationale Organisationen* möglich sind. Das Gesuch muss deshalb beim zuständigen Kanton gestellt werden.[15]

c) Gesuch, dass in der Schweiz aufgewachsene tibetische Fachkräfte mit Flüchtlingsstatus für längere Zeit (3–5 Jahre) in Indien arbeiten dürfen, ohne dass sie des Flüchtlingsstatus verlustig gehen: Das Bundesamt für Flüchtlingswesen drückte seine *Bereitschaft* aus, entsprechende Gesuche wohlwollend zu prüfen (Hält sich ein Flüchtling länger als 3 Jahre im Ausland auf, verliert er den Flüchtlingsstatus; Frist kann jedoch verlängert werden).[16]

d) Aufnahme von tibetischen Flüchtlingen: Am 21. Mai 1991 erhielten *18* politisch und religiös gefährdete Tibeter Asyl in der Schweiz gestützt auf Art. 16b AsylG (*Aufnahme ohne weitere Abklärungen*).[17]

---

10 *Vgl. dazu DDS, Bd. 23, Dok. 5,* dodis.ch/30916.

11 *Vgl. das Schreiben des stv. Chefs der Politischen Abteilung des EPD, Antonino Janner, an den Rechtsanwalt Jean-Flavien Lalive vom 13. Februar 1964,* dodis.ch/60325. *Das* Tibet Office *in Genf nahm am 12. Oktober 1964 seinen Betrieb auf und wurde am 1. Mai 1971 nach Rikon transferiert. Vgl. dazu die Notiz der Anwaltskanzlei Lalive & Budin vom März 1974 im Dossier* CH-BAR#E2001E-01#1987/78#5208* (B.41.21.0).

12 *Kelsang Gyaltsen.*

13 *Vgl. dazu* dodis.ch/60309.

14 *Vgl. dazu* dodis.ch/60310 *und* dodis.ch/60311.

15 *Vgl. dazu* dodis.ch/60308.

16 *Vgl. dazu die Notiz von Urs Bettschart vom Bundesamt für Flüchtlinge des EJPD an die Politische Abteilung II des EDA vom 22. Mai 1991 im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4874* (B.41.21.0).

17 *Die positiven Asylentscheide wurden nicht am 21. Mai, sondern am 21. Juni 1991 mitgeteilt. Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4874* (B.41.21.0). *Vgl. ferner das BR-Prot. Nr. 172 vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/60312.

7. Fragen, die an den Dalai Lama gerichtet werden könnten

a) Wie beurteilt er die Entwicklungen in China allgemein und in Tibet speziell im Gefolge der Tienanmen-Ereignisse vom Juni 1989? Wie stellt sich heute die Lage der Menschenrechte dar?

b) Wie beurteilt er die Aussichten zu einer Wiederaufnahme des Dialogs mit Vertretern Pekings, der 1982 unterbrochen worden ist?

c) Kann der Dalai Lama bestätigen, dass er in seinem sog. «Programm von Strassburg» implizit von seiner früher geltend gemachten Forderung nach *Unabhängigkeit* des Tibet abrückte und heute eine weniger weit gehende Autonomie fordert? Würde dieses autonome Tibet auch diejenigen Gebiete umfassen, die früher vom Tibet abgetrennt und den Provinzen Yunnan und Sechuan[18] zugeschlagen worden sind?

18 *Handschriftliche Ergänzungen, höchstwahrscheinlich vom schweizerischen Botschafter in Beijing, Erwin Schurtenberger:* Qinghai, Gansu…

33

dodis.ch/58395

Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi u. a. mit UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar in Genf[1]

[OPERATION «GRAND NETTOYAGE»][2]

Streng vertraulich *[Bern, frühestens 15. August 1991]*

I. Gespräch J[acobi] mit Pérez de Cuéllar (PC), 12.8.1991 (1710 h–1820 h)
1. J[acobi] erläutert schweizerisches Engagement in Geiselfrage seit April 1990, wobei folgende Punkte erwähnt werden:
– unbeantwortete Vorleistungen der Gruppen (Reed/Polhill)[3]
– unbeantwortete Vorleistungen Israels (Freilassung von 40 Gefangenen)
– intensive Kontakte der Schweiz mit USA, Iran, Israel; Beschränkung unserer Gesprächspartner auf Regierungen
– Bedeutung der Schweiz für Kontakte USA–Iran;[4] Interesse USA an diesem Kanal für Lösung Geiselfrage
– Schweizerische Operation befasst sich

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#2551* (B.22.52(Am)). *Diese Notiz wurde von Peter Maurer, dem diplomatischen Sekretär des Staatssekretärs des EDA, verfasst. Kopien gingen an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Klaus Jacobi, an den Generalsekretär des EDA, Botschafter Rudolf Schaller, an Botschafter Pierre-Yves Simonin und Christian Fotsch von der Politischen Abteilung II, an den Sekretär des Vorstehers des EDA, Georges Martin, sowie an Maurer selbst. Weitere Kopien gingen an die schweizerischen Botschaften in Washington, Tel-Aviv und Teheran. Sämtliche Gespräche fanden in Genf statt, wo UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar mit verschiedenen involvierten Konfliktparteien über die Frage der Geiseln und Gefangenen insbesondere im Libanon verhandelte und danach erstmals auch die Öffentlichkeit darüber informierte. Aufgrund von anderweitigen morgendlichen Terminen reiste Staatssekretär Jacobi am 12., 14. und 15. August 1991 jeweils mittags nach Genf. Vgl. die Agenda des Jahres 1991 von Staatssekretär Jacobi im Dossier* CH-BAR#E2860-01#2006/99#17* (11).

2 *Mit dem Begriff «Grand Nettoyage» wurde eine von der Schweizer Diplomatie mittels diskreten Verhandlungen angestrebte Aktion zur gegenseitigen Befreiung von Geiseln und Gefangenen insbesondere im Kontext des Libanonkonflikts bezeichnet. Zu diesem Zweck wurden seit April 1990 regelmässig vertrauliche Kontakte mit den Regierungen in Teheran, Washington, Jerusalem und auch Damaskus gepflegt. Dabei wurden die Standpunkte und Angebote der anderen Konfliktparteien übermittelt und versucht, durch eine graduelle Annäherung auf eine Gesamtlösung hinzuarbeiten. Die Schweiz erhielt dafür kein offizielles Mandat, ihre Vermittlungstätigkeit wurde jedoch sehr geschätzt. Auch andere Akteuere engagierten sich in dieser Sache, insbesondere die UNO, welcher es schliesslich im Herbst 1991 gelang, einen relativ weitgreifenden Austausch auszuhandeln. Doch auch in dessen Folge wurden weiterhin zahlreiche westliche und andere Geiseln sowie Kriegsgefangene zurückgehalten. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Operation «Grand Nettoyage» (1990–1991), dodis.ch/T1956.

3 *Bereits im April 1990 wurden die beiden US-amerikanischen Geiseln Frank Reed und Robert Polhill im Libanon freigelassen.*

4 *Zum Stand der Vertretung der US-amerikanischen Interessen im Iran vgl.* dodis.ch/59993.

a) mit Frage westlicher Geiseln im Libanon und den ohne Gerichtsurteil gefangen gehaltenen Personen in Israel (Ausschluss der beiden deutschen[5] und der italienischen[6] Geiseln, sowie der rechtmässig verurteilten Palästinenser in europäischen Gefängnissen).

b) Information über Vermisste und Austausch von Leichen

– Schweizerische Erkenntnis, dass Schlüssel für Deblockierung Geiselfrage Lebenszeichen von Ron Arad ist.[7]

– Wenn ein solches einmal vorhanden sein sollte: phasenweiser Austausch aller Leichen, Geiseln und Gefangenen.

2. J[acobi] stellt folgende, durch jüngste Ereignisse aufgeworfene Fragen zur Diskussion:

– Brief Jihad an Pérez: Erweiterung der Forderung auf palästinensische, in Europa verurteilte Gefangene.[8]

– Problem der Doppelspurigkeiten CH–UNO, welche verhindert werden müssen.[9]

3. P[érez de Cuéllar] kommt seinerseits auf folgende Aspekte zu sprechen:

– Langjähriges Engagement der UNO in der Geiselfrage (seit Mitte der 80er Jahre).

– Er, Pérez de Cuéllar, habe ein persönliches Mandat, sich der Frage anzunehmen. Die Zeit dränge, soll das Problem bis zu seinem Rücktritt gelöst sein.

– P*[érez de Cuéllar]* stimmt Forderung nach Vermeidung von Doppelspurigkeiten zu. Verschiedene Kanäle (UNO, Schweiz, Schweden) haben in Vergangenheit eher zu Verzögerungen geführt. Man müsse verhindern, das Instrument der einen oder andern Gruppe zu werden. Ein erneutes Gespräch P*[érez de Cuéllar]*'s mit dem iranischen UNO-Botschafter in New York[10] (12.8.91, 1900 h) und mit Lubrani (Mittwoch 14.8. mittag) sollte eventuell Klärung bezüglich allfälliger Aufgabenteilung Schweiz/UNO bringen. P*[érez de Cuéllar]* erwartet offenbar von Lubrani konkrete Geste Israels. Für Mittwoch nachmittag ist ein weiterer Kontakt P*[érez de Cuéllar]* resp. Picco–J*[acobi]* vorgesehen.

– P*[érez de Cuéllar]* teilt Sorge um Ausweitung der Forderung auf Palästinenser in Europa. UNO-Plan schliesst aber offenbar die beiden Deutschen und den Italiener ein. Die Forderung des Jihad wird auch als Indiz für unvollständige Kon-

---

5 *Heinrich Strübig und Thomas Kemptner.*

6 *Alberto Molinari.*

7 *Ron Arad war ein israelischer Militärpilot, der am 16. Oktober 1986 bei einem Einsatz gegen Stellungen der PLO im Südlibanon abgestürzt war. Er galt seither als verschollen. Für Einschätzungen dieses Verhandlungsgegenstands durch die Schweizer Diplomatie vgl.* dodis.ch/54806 *und* dodis.ch/60373.

8 *Am 11. August 1991 überreichte der im Libanon freigelassene britische Journalist John McCarthy in London ein Schreiben der schiitischen Organisation «Islamischer Jihad» an UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar, in welchem diese ihre Bereitschaft zu Verhandlungen signalisierte und ihre Bedingungen bekannt gab. Dem EDA wurde am 12. August 1991 eine französische Version übermittelt, vgl.* dodis.ch/60402.

9 *Zu den unterschiedlichen Verhandlungsstrategien der Schweiz und der UNO vgl. insbesondere die Notiz von Peter Maurer vom 19. Dezember 1991,* dodis.ch/58409.

10 *Kamal Kharazi.*

trolle der Gruppen durch Iran gewertet. (In diesem Zusammenhang wäre es interessant zu wissen, was Iran von den im Brief an P*[érez de Cuéllar]* enthaltenen Forderungen hält).

– UNO Plan sieht im wesentlichen vor: Obeid[11] + 400 Gefangene gegen westliche Geiseln plus Informationen über vermisste Israelis.

– Einerseits nimmt Ron Arad in diesem Plan einen weniger ausgeprägten Stellenwert ein als in schweizerischen Überlegungen. Nach P*[érez de Cuéllar]* «il s'agit pour Israel de recevoir une preuve concrète, visible et tangible de bonne foi envers Israël». Anderseits haben offenbar Iraner gegenüber P*[érez de Cuéllar]* die Existenz Ron Arads nie so kategorisch verneint wie gegenüber uns.

II. Gespräch J[acobi] mit Picco,[12] 14.8.1991 (1810 h–1845 h)

1. Picco berichtet über Unterredung zwischen Pérez de Cuéllar (PC) und Lubrani (L.):

– Von israelischer Seite war wenig Neues zu hören.

– Israel ist prinzipiell an einer Lösung interessiert («on veut vider Khiam»[13]). Informationen über *alle* vermissten israelischen Soldaten bleiben aber die conditio sine qua für eine israelische Geste, d. h. für die Freilassung von palästinensischen Gefangenen.

– L*[ubrani]* machte keine Offerte einer israelischen Geste.

– Während des Gesprächs wurde vonseiten der UNO vorgeschlagen, dass sich Israel vorerst mit Informationen über einzelne Gefangene zufrieden gebe; die Antwort L*[ubrani]*'s auf diesen Vorschlag war nicht eindeutig.

– Israel geht offensichtlich davon aus, dass Iran volle Kontrolle über die Gruppen hat. L*[ubrani]*, der die Iraner gut kennt, macht deutlich, dass Israel von dieser prinzipiellen Position nicht abrücken wird.

– Israel ist aber zu technischen Gesprächen mit der UNO bereit.

– L*[ubrani]* informierte P*[érez de Cuéllar]* auch über die Rolle der Schweiz und bevorstehendes Gespräch mit J*[acobi]*. Positive Einschätzung des schweizerischen Kanals.

– Laut L*[ubrani]* sind die Deutschen daran in der Frage der palästinensischen Gefangenen in Europa nachzugeben. J*[acobi]* betont, dass unsere Informationen das Gegenteil sagen und dass für uns Konzessionen (Hariri), die über das gesetzlich mögliche hinausgehen nicht in Frage kommen.

– *Bilanz Piccos:*

1. Die Israelis sind sehr hart.
2. Die Operation wird lange dauern.

---

11 *Der schiitische Geistliche und spirituelle Anführer der Militärbewegung «Islamischer Amal», Scheich Abdel Karim Obeid, war am 28. Juli 1989 von einem israelischen Kommando gefangen genommen worden. Er wurde im Januar 2004 freigelassen.*

12 *Der UN Assistant Secretary-General for Political Affairs, Giandomenico Picco, wurde von UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar zum persönlichen Gesandten für die Geiselverhandlungen ernannt.*

13 *Khiam war ein von der südlibanesischen Armee kontrolliertes Gefängnis, in welchem hauptsächlich libanesische Gefangene festgehalten wurden, die sich an Aktionen gegen Israel beteiligt hatten.*

3. Die Syrer dürften aus Rücksicht auf ihr Verhältnis zu Iran davor zurückschrecken, die Gruppen im Libanon bis Ende September zu entwaffnen. Es ist damit denkbar, dass auch nach Ende September die Geiseln im Libanon versteckt werden können, bis eine Verhandlungslösung gefunden ist.

4. Die Schweiz scheint einen besseren Zugang zu den Israelis zu haben als die UNO. Diese wiederum findet mehr Gehör bei den Iranern und den Gruppen. Damit deutet Picco eine mögliche Arbeitsteilung UNO/Schweiz an: Gegenseitige Information, wobei die Schweiz insbesondere auf die Israelis, die UNO auf die Iraner und die Gruppen einwirken könnte.

2. Picco informiert J[acobi] ausserdem über seine kürzlichen Direktkontakte mit den Entführern:

– Entführer machten klar, dass sie nach Freilassung McCarthy und Tracy eine Geste Israels erwarten und drohen mit einem negativen Zeichen von ihrer Seite falls dieses ausbleibt (Ermordung einer Geisel).

– Grosse Nervosität in Iran über Reaktion Israels. Klare Erwartung Teherans, dass jetzt eine minimale israelische Geste kommen muss.

– 50 Freilassungen aus Khiam wären absolutes Minimum.

3. Picco ist der Verantwortliche der UNO für die Geiselfrage und für uns Kontaktperson. Jederzeit kontaktierbar über
UN, New York, 212/963 57 67: Sekretärin Mrs Karam
Privatnummer in Italien: 39/422/420 515

III. Gespräch J[acobi] mit britischem Kollegen Undersecretary for Foreign Affairs Duncan Slater (DS) und Hillary Synnott, 14.8.1991 (1500 h–1600 h)

– Briten übergeben uns Synthesebericht über die ersten Befragungen McCarthys. (Beilage)[14]

– Grossbritannien übt Druck auf Israel aus und hofft auf Geste der Israelis: Freilassung einiger Gefangener aus Khiam. Ein entsprechender Brief ging von Major an Shamir.

– Angst der Briten, dass eine Geisel getötet werden könnte, wenn Geste ausbleibt.

– Einschätzung des Verhältnisses Iran–Syrien im Libanon: Angst der Syrer, die Iraner zu brüskieren.

– GB wünscht, dass Schweiz in Operation GN bleibt: «for us Switzerland and the UN are the key actors»

IV. Gespräch J[acobi] mit Lubrani (L), Slonim (SL), Bein (B), 15.8.1991 (1400 h–1500 h)

Die Ausführungen L*[ubrani]*'s lassen sich folgendermassen zusammenfassen;

1. Israel schätzt den schweizerischen Kanal als praktisch und wertvoll und will ihn beibehalten. Es schätzt den diskreten Charakter unserer Arbeit.

2. Israel war erstaunt über die Initiative des Generalsekretärs, welche auf Anregung Irans eingeleitet wurde. Es ist aber bereit auch im Rahmen dieser Initiative an einer Lösung zu arbeiten.

14 *Vgl. das Faksimile* dodis.ch/58395.

3. Nach Einschätzung der Israelis ist Iran daran interessiert, die Geiselfrage zu lösen.

Die Iraner haben die UNO eingeschaltet:

– um möglichst wenig für eine Lösung zu bezahlen;

– um möglichst viel öffentliche Anerkennung zu ernten.

4. Die Gruppen im Libanon sind interessiert, die Geiseln loszuwerden, weil der Kontrollgewinn der syrischen und libanesischen Armee im Libanon sie dazu zwingt.

5. Israel wird nicht von bisherigen Grundsätzen abweichen.

– Als erster Schritt müssen ausreichende Informationen über das Schicksal der sieben israelischen Soldaten gegeben werden.

Gegenüber der UNO verlangte Israel sofortige Klarheit über alle sieben Vermissten; gegenüber der Schweiz war man zur phasenweisen Information bereit.

– Israel nimmt eine harte Haltung ein, im Wissen um mögliche Vorwürfe, die man ihm machen könnte. Auch im Wissen um die Gefahren, denen die Geiseln ausgesetzt sind. Konzessionen ohne Informationen über israelische Soldaten sind aber nicht akzeptabel. Gruppen würden nur weitere Konzessionen verlangen. Die Öffentlichkeit in Israel würde dies nicht akzeptieren. Israel ist nicht bereit Erpressungen nachzugeben: «The time has come to challenge their will.»

6. L*[ubrani]* bekräftigt im übrigen bisherige Positionen betreffend Ron Arad und Scheich Obeid. Letzterer «will be the last one to be traded».

7. Nach Einschätzung Israels würden die Deutschen in Sachen Hamadi nachgeben, wenn plötzlich in Europa inhaftierte Palästinenser in eine Lösung einbezogen würden und eine definitive Regelung an den Deutschen zu scheitern drohte.

8. Israel wird – wenn immer wir dies wünschen – die positive Rolle der Schweiz in der Öffentlichkeit erwähnen. Sollte GN erfolgreich sein, so käme ein wesentlicher Verdienst der Schweiz zugute und Israel wird dies entsprechend würdigen.

34

dodis.ch/54827 *Extrait*

Discours du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, à la Conférence des Ambassadeurs[1]

EXPOSÉ LIMINAIRE PAR LE CHEF DU DÉPARTEMENT

[Berne,] 20 août 1991

[…][2]

Ce qui s'est passé depuis la dernière conférence,[3] les leçons que nous avons à en tirer et les actions que nous allons engager, voilà sans doute ce qui va être l'objet de nos discussions. Hélas faut-il le dire ou le souligner devant une réunion de diplomates, l'actualité prend tout naturellement le dessus. Les événements qui se sont déroulés hier matin tôt en Union soviétique sont indiscutablement une cause de préoccupations sérieuses pour tous les gouvernements des pays occidentaux et pour toutes nos missions diplomatiques en particulier en Europe.[4] Aux dernières informations, je n'y reviendrai pas, vous avez lu comme nous la presse et écouté les médias électroniques – radio ou télévision – aux dernières informations, nous avons appris qu'un groupe – ou une colonne – de 180 blindés faisait mouvement en direction de Leningrad. Que le maire de Leningrad, M. Anatoli Sobtchak, appelait la population de sa ville à la résistance. Nous avons appris également que le plenum du Soviet suprême se réunira le 26 août prochain, ce sera d'ailleurs un test intéressant de savoir quelle sera la position de cette autorité, suite à la prise de pouvoir par le Comité d'urgence.

Enfin nous avons appris que le Président Boris Eltsine, Président de la République de Russie, semble toujours conserver sa liberté. Il demeure un acteur extrêmement important dans ces circonstances. La télévision soviétique, hier soir, a relayé son appel à la grève et à la résistance, la télévision française reprenant

1 CH-BAR#E2024B#2002/7#57* (a.133.41). *La Conférence des ambassadeurs, qui a lieu du 20 au 22 août 1991 au Bernerhof, s'ouvre le lundi matin par ce discours du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, probablement rédigé par le Secrétariat politique du DFAE. Pour le programme détaillé de la conférence, cf.* dodis.ch/54826. *La décision est prise en 1991 de renoncer dorénavant à la préparation et à la diffusion d'un rapport succinct de la Conférence des ambassadeurs, cf.* dodis.ch/54825. *À la place, la Direction administrative et du service extérieur du DFAE envoie, le 12 septembre 1991, le texte de l'exposé liminaire du Conseiller fédéral Felber, une compilation des rapports des groupes de travail* (dodis.ch/54829) *et les conclusions du Chef du DFAE du 22 août 1991* (dodis.ch/54828) *aux ambassades, missions et consulats généraux de Suisse à l'étranger, cf.* dodis.ch/54825.

2 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/54827.

3 *Cf. DDS 1990, doc. 32,* dodis.ch/54342.

4 *Le 19 août 1991, un jour avant que le Président soviétique Mikhaïl Gorbatchev et un groupe de dirigeants des républiques ne signent le nouveau traité d'union, un groupe de fonctionnaires tenants de la ligne «dure» au sein du Parti communiste, se faisant appeler le Comité d'État pour l'état d'urgence, essaie de prendre le pouvoir. Sur le putsch manqué de Moscou du 19 au 21 août 1991, cf. la compilation* dodis.ch/C1951.

également un même appel de la part d'un intellectuel soviétique, ancien attaché à l'ambassade d'Union soviétique à Paris.[5] Il semble que dans l'ensemble des chancelleries occidentales, la volonté d'être ferme prévale. Fermes et constants dans nos exigences, c'est-à-dire obtenir de veiller à ce que l'URSS respecte ses engagements internationaux, particulièrement ceux qui découlent de l'Acte d'Helsinki en 1972[6] et de la Charte de Paris à la fin de l'année dernière, 1990,[7] nous considérons en effet qu'un régime qui s'engage vers la dictature et la réaction doit comprendre qu'il n'a pas d'avenir. Nous entendons également dès ce matin des nouvelles parlant d'une division grave à l'intérieur de l'armée soviétique, ce qui pourrait entraîner là aussi des risques supplémentaires.[8]

Mesdames et Messieurs,

Ces événements, la situation dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, qui sont un thème d'un des groupes de discussions m'engagent à vous demander de bien vouloir prendre en compte dans vos analyses évidemment ce qui se passe et ce qui vient de se passer en Union soviétique.[9] Comme l'année passée, au moment de la crise du Golfe, un certain nombre de précautions doivent être prises. Je vous invite ainsi, et j'invite plus spécialement les chefs de mission dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, de rester en contact constant avec leur ambassade dans leur pays de résidence pour pouvoir toujours savoir ce qui s'y passe, quelles sont les réactions et les appréciations des dirigeants de ces pays, de vérifier qu'ils sont bel et bien remplacés, si possible, par le premier collaborateur – je ne voudrais pas qu'on me dise il n'y avait qu'une secrétaire et qu'on ne sait rien – et enfin, que selon l'évolution de la situation, vous, Mesdames et Messieurs, preniez sur vous de rentrer à votre poste si vous l'estimez nécessaire. Nous restons naturellement à votre disposition pour vous renseigner et vous demander ce qui nous paraît, à nous, indispensable. Voilà en ce qui concerne ces événements-là. Il semble que décidément chaque année, au moment de la réunion de la Conférence des Ambassadeurs, il y ait un événement grave qui se déroule, il faudra qu'on déplace la date.[10]

---

5 *Il s'agit de l'écrivain Vladimir Fédorovski.*

6 *En réalité, l'*Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe *est signé le 1er août 1975, cf. DDS, vol. 26, doc. 158,* dodis.ch/38867.

7 *Cf. DDS 1990, doc. 50,* dodis.ch/54685.

8 *Le Conseil fédéral tient une séance extraordinaire sur la situation en URSS le 19 août 1991 à 13h00 et condamne dans une déclaration* «ce coup d'État qui risque de mettre en question des années de construction fructueuse des relations avec l'Union Soviétique sous le signe de la perestroïka»*, cf.* dodis.ch/57756. *Le Conseil fédéral est informé des derniers développements le même jour à 17h00, lors d'une séance extraordinaire de la conférence de situation, cf.* dodis.ch/59583. *Le matin du 21 août 1991, le* «Sonderstab Sowjetunion» *tient sa première séance, cf.* dodis.ch/58476. *Le premier collaborateur de l'Ambassade de Suisse à Moscou, le Ministre Stefan Speck, rapporte régulièrement par télex les développements dans la capitale soviétique, cf. la compilation* dodis.ch/C1951.

9 *Pour le rapport du groupe de travail 2 A, chargé de l'Europe centrale et orientale, cf.* dodis.ch/54829.

10 *La crise du Golfe éclate avec l'annexion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990 et la Conférence des ambassadeurs se tient du 21 au 23 août 1990, cf. la compilation* dodis.ch/C2052. *Sur la crise du Golfe, cf. DDS 1990, doc. 29,* dodis.ch/55715; *doc. 30,* dodis.ch/54497 *et doc. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, doc. 2,* dodis.ch/57332 *et doc. 4,* dodis.ch/54707 *ainsi que la compilation thématique* Crise du Golfe (1990–1991), dodis.ch/T1673.

J'aimerais, Mesdames et Messieurs, passer en revue les différents événements qui ont marqué l'année qui séparait les deux conférences. Tout d'abord le plus grave, qui était la guerre du Golfe. À la suite de cette guerre du Golfe, les gouvernements de la Communauté internationale ont certainement pris conscience de la nécessité accrue d'un contrôle du marché des armements. À plusieurs reprises, les Chefs d'États et de Gouvernement engagés dans ces événements l'ont souligné. Le Conseil fédéral devrait se prononcer à la fin de cette année sur une ordonnance concernant l'exportation de matériaux et produits sensibles à double usage, civil et militaire, basée sur l'article 102 et qui permettra le contrôle des équipements, de la technologie et de certains développements dans le domaine des missiles balistiques, des armes chimiques, biologiques et nucléaires.[11] Nous sommes en effet très souvent confrontés à ce type de décision: exporter toute une technologie, voire une partie entière d'usine ou d'installation de fabrication dont on ne sait jamais avec certitude si elle est destinée à des fins civiles ou militaires.

Nous souhaitons, si cela est encore possible, le déroulement satisfaisant, et dans un bref délai, de la Conférence de paix sur le Proche-Orient qui avait été prévue pour le mois d'octobre prochain.[12] Il est bien évident que les événements en Union soviétique sont de nature à remettre en cause la réunion même, la tenue de cette conférence puisque celle-ci devait être parrainée d'entente entre les deux super-puissances, États-Unis d'Amérique et Union soviétique. Il est évident que cela va reposer le problème. Et nous souhaitons surtout que cette conférence aboutisse à quelque chose d'équitable si elle a lieu, sans quoi tout risque de devoir être recommencé. Nous sommes persuadés de la nécessité de trouver une solution à la question palestinienne et cette nécessité semble aujourd'hui faire l'unanimité. Il se pourra néanmoins hélas toujours que la Conférence de paix escamote ce sujet et remette la question du statut des territoires à une date ultérieure. Encore une fois, tout cela est soumis à l'évolution en Union soviétique. La Suisse, dans ce cadre-là a offert la disponibilité de son territoire pour essayer de convaincre les parties de se réunir et surtout pour éviter qu'elles ne trouvent telles ou telles excuses, explications ou prétextes pour refuser le siège d'une telle conférence. Nous devions, jusqu'il y a quelques heures encore, dans ce cadre-là, saluer le rôle constructif de l'Union soviétique qui avait accepté le dialogue plutôt que l'opposition idéologique. Nous tenons, toujours dans l'ensemble de ces événements, à saluer la mission de l'Ambassadeur Brunner qui a été désigné par le Secrétaire général des Nations-Unies comme son représentant personnel pour les affaires du Moyen-Orient.[13] Nous connaissons suffisamment tous M. Brunner pour deviner que cette mission, il l'accomplira avec un certain acharnement je dirai, mais qu'il en mesure toutes les difficultés et toute la complexité. Il se trouve en but en effet – mais il aura certainement l'occasion de vous le dire lui-même – à telle ou telle hostilité de la part de groupe de pays ou de pays indépendants qui reconnaissent ou ne recon-

11 Ordonnance sur l'exportation et le transit de marchandises et de technologies ayant trait aux armes ABC et aux missiles *du 12 février 1992, RO, 1992, pp. 409–441. Sur la question de la révision de la loi sur le matériel de guerre (LMG), cf. la compilation* dodis.ch/C2060.

12 *La conférence sur le Proche-Orient a lieu à Madrid du 30 octobre au 1er novembre 1991, cf. la compilation* dodis.ch/C2036.

13 *Le 21 mars 1991, l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Edouard Brunner, est nommé Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Javier Pérez de Cuéllar, cf. DDS 1991, doc. 15,* dodis.ch/58300, *et la compilation* dodis.ch/C2019.

naissent pas ou ne veulent pas voir les Nations-Unies participer à ces résolutions. Nous remercions M. Brunner de sa disponibilité et nous sommes heureux de dire que la Suisse, notre pays, se sent heureuse de pouvoir mettre à disposition des Nations-Unies, alors que nous n'en sommes pas membres, un de ses diplomates. Les États-Unis ont joué et continuent de jouer un rôle extrêmement important, vous le savez, dans ces événements. Il leur appartient aujourd'hui d'utiliser leur influence en faveur d'un règlement équitable des conflits régionaux et nous ne pouvons quant à nous, gouvernement suisse, que nous féliciter du travail du Secrétaire d'État James Baker, du volontarisme de son action, du temps qu'il consacre pour obtenir, ou réunir, les prémisses favorables à une telle conférence. Sur ce point-là j'aimerais terminer en rappelant l'aide que la Suisse a apportée aux victimes du conflit, une aide financière de 100 millions de dollars que la Suisse a offerte aux pays du front, dont la population était directement touchée par la guerre et par la situation entre l'Irak et le Koweït, 30 millions en faveur de l'Égypte, 40 millions en faveur de la Jordanie et 30 millions en faveur de la Turquie.[14] Enfin, nous avons apporté une aide matérielle et humanitaire de 12,7 millions pour l'ensemble des réfugiés irakiens et kurdes.[15] Voilà la part suisse d'aide aux populations touchées par ce conflit, et encore une fois la disponibilité de notre pays qui a été offerte.

Évolution en Europe centrale et orientale, thème qui prend toujours davantage d'importance et qui aujourd'hui mérite d'être éclairé encore une fois par les récents événements en Union soviétique. Chacun mesure l'immensité de la tâche. Transformer un État qui a vécu septante ans de totalitarisme, qui a détruit toutes les bases, toutes les règles constitutionnelles et légales qui font d'un État une démocratie et un État à économie de marché. Transformer cela est une tâche dont nous n'avons pas mesuré sans doute assez la difficulté. Automatiquement, les conséquences sociales des réformes structurelles qui ont été engagées courageusement dans ces pays entraînent du chômage en particulier, et un appauvrissement général de la population, voire une disparition de certains biens de consommation sur le marché intérieur. Cela d'une manière beaucoup plus dure sans doute que nous avions imaginé. Parallèlement à cela, naturellement monte une insatisfaction profonde à l'intérieur des populations qui sont directement touchées et cette insatisfaction se manifeste évidemment à l'égard des nouveaux gouvernements démocratiques qui courent ainsi le risque d'être destabilisés et qui doivent souvent ralentir leurs actions, dans l'impossibilité qu'ils sont, ou au contraire de l'accélérer et d'y apporter des réponses à toutes les questions qui sont posées.

Cette instabilité, cette insécurité fait resurgir, comme en Yougoslavie plus particulièrement et plus dramatiquement, et comme dans de nombreux autres pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, tous les problèmes des nationalités, des affirmations des minorités.[16] Nous considérons que ces problèmes-là resteront difficiles à résoudre et qu'ils ne le seront enfin que lorsque ces pays auront retrouvé un équilibre économique et financier, que leur population pourra satisfaire leurs

14 *Sur l'aide accordée par la Suisse aux trois États les plus touchés par la crise du Golfe, cf. la compilation* dodis.ch/C1781.

15 *Cf. le PVCF Nº 641 du 9 avril 1991,* dodis.ch/57573 *et le PVCF Nº 822 du 1er mai 1991,* dodis.ch/58519.

16 *Cf. la compilation thématique* Questions des minorités, dodis.ch/T1683. *Pour la réunion d'experts CSCE sur les minorités nationales à Genève en juillet 1991, cf. DDS 1991, doc. 50,* dodis.ch/58114 *et la compilation* dodis.ch/C1875.

besoins légitimes. D'autre part nous ne voudrions pas être, par ces quelques mots, trop pessimistes. Le bilan que nous pouvons tirer des développements en Europe centrale est globalement positif. Nous n'avons pas le droit d'oublier quelle était la situation de ces pays il y a encore quelques mois, oublier le mur et les miradors et tout ce que cela représentait. Nous ne pouvons faire fi des développements les plus récents, de la liberté qui a été conquise. Mais la démagogie peut faire de grands ravages. Le nouveau gouvernement soviétique répondait hier soir à des questions en disant que «ça n'est pas de liberté dont nos concitoyens ont besoin, c'est de pain». Avec cela évidemment on peut retarder beaucoup le développement. Nous devons faire en sorte que ces développements et ces victoires soient irréversibles. Il y va des libertés individuelles fondamentales, mais il y va sans doute – et c'est peut-être plus important – de la sécurité de notre continent et de notre pays. C'est d'ailleurs ce qui avait inspiré notre premier programme d'aide, adopté par le Conseil fédéral en novembre 1989, mis en route et utilisé dès le 1er avril 1990,[17] c'est cette raison-là, soutenant notre second message, qui va être présenté aux Chambres à la fin de cette année encore.[18] Il comprendra un crédit-cadre plus important, on parle de 800 millions, il est arrêté à 800 millions de francs en faveur des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. L'Union soviétique est un cas particulier, et aujourd'hui, de toute manière elle n'entrerait pas en considération pour une aide directe.

Reste le lancinant problème de la Yougoslavie. Avec l'interpénétration des diverses ethnies qui forment la population de ce pays, avec l'animosité traditionnelle historique qui sépare les habitants de diverses Républiques.[19] Les Serbes et les Croates en particulier, dont il n'est pas inutile de se rappeler quelques éléments d'histoire et de se rappeler en particulier ce qu'ont fait les Oustachis pendant la deuxième guerre mondiale, aux Tchestniques *[sic]* du général Mihailovic et à la disparition de celui-ci, premier résistant en Yougoslavie contre l'occupant allemand et accusé ensuite par les résistants communistes de M. Broz Josip devenu Tito, d'être un collaborateur, et tout cela était toujours, en fait, alimenté par les dissensions, les haines entre Serbes et Croates. Enfin nous avons également noté de très notables différences de développement entre les Républiques de la fédération. En effet, la Slovénie et la Croatie qui ont prononcé, qui ont choisi, leur indépendance[20] ont un

17 *Cf. le* Message concernant le renforcement de la coopération avec des États d'Europe de l'Est et aux mesures d'aide immédiate correspondantes *du 22 novembre 1989,* dodis.ch/55717. *Pour le premier crédit-cadre pour les pays de l'Europe centrale et orientale cf. aussi DDS 1990, doc. 12,* dodis.ch/56158.

18 Message concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les États d'Europe centrale et orientale *du 23 septembre 1991,* dodis.ch/57445. *Pour le deuxième crédit-cadre pour les pays de l'Europe centrale et orientale cf. aussi DDS 1991, doc. 35,* dodis.ch/57522.

19 *Un rapport du Secrétariat politique datant du 20 août 1991 donne un aperçu de l'évolution de la crise yougoslave vue par le DFAE, cf.* dodis.ch/58526. *Cf. aussi la correspondance du Consul général de Suisse à Zagreb, Werner Maurer, des 27 et 28 août 1991,* dodis.ch/58754.

20 *Le 25 juin 1991, les Républiques de Slovénie et Croatie proclament leur indépendance de la Yougoslavie. Dans une prise de position du 26 juin 1991, le DFAE en prend connaissance:* «La question de la reconnaissance par la Suisse de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie ne se pose pas aujourd'hui puisque la déclaration de souveraineté est à considérer comme la prise de position de chacune de ces deux Républiques dans le cadre du processus de négociation relatif à la redéfinition de leurs rapports avec les autres républiques de la Yougoslavie», *cf.* dodis.ch/57986, *annexe. Sur la question de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie, cf. la compilation* dodis.ch/C2037.

produit national brut par tête d'habitant qui même pour la Croatie, qui est un peu plus faible, est le double de celui de la première des six autres Républiques de Yougoslavie. C'est un élément évidemment qui fait mieux comprendre cette volonté d'indépendance qui naît plus rapidement en Slovénie et en Croatie. La tentative de la Communauté de jouer un rôle politique s'est jusqu'à présent heurtée à des difficultés telles qu'il n'y a pas eu de succès.[21] Il faut bien admettre, encore une fois, que l'interpénétration ethnique à l'intérieur de ces Républiques est telle que les fronts ne sont pas bien définis et qu'il est pratiquement inimaginable de vouloir placer là des troupes d'interposition, comme on l'a quelques fois souhaité.

Je crois qu'il faut également, dans ce cadre, souligner les efforts de la CSCE qui a tenté d'utiliser au maximum les nouveaux mécanismes de la CSCE qui permettaient à celle-ci de se réunir pour traiter un cas particulier lorsque celui-ci devenait menaçant, mais là encore, la CSCE reste une conférence exigeante.[22] Mesdames et Messieurs, vous le savez, le consensus et le veto d'un seul des États peut empêcher ensuite une intervention. Nous sommes persuadés cependant que l'ensemble de ces efforts, ceux de la Communauté, ceux de la CSCE, ceux des États individuellement, qui demandent l'ouverture du dialogue, qui demandent l'interruption des conflits sont actuellement les seuls relativement pauvres en moyens qui sont à notre disposition pour résoudre la crise en Yougoslavie.[23]

L'aide humanitaire suisse a été traduite en faveur des habitants de la Yougoslavie par un versement à Caritas.[24] Vous saviez que l'AELE avait la volonté de constituer un fonds en faveur de la Yougoslavie pour permettre aussi, plus tard, son passage à une économie de marché.[25] Ce fonds est malheureusement bloqué, un des pays de l'AELE, l'Autriche pour ne pas la nommer, n'ayant jamais ratifié l'existence de ce fonds, ce qui fait qu'il est inutilisable, hélas.

Puis, dernier problème grave en Europe, celui de l'Albanie.[26] Dans ce pays il y a une paralysie totale, non seulement des institutions mais de l'économie. La situation y est absolument catastrophique. On apprend même que les semailles n'ont tout simplement pas été effectuées cette année par les paysans albanais, il s'agit pourtant d'un pays essentiellement agricole, et dès lors la famine menace la totalité de la population. On a tout simplement arrêté de travailler en Albanie, quelle que soit sa profession. C'est à peu près ce qu'on a pu vérifier.[27] Il faut donc à tout prix, dans ce pays qui est le plus pauvre d'Europe, éviter qu'on relève des différences de richesses de 1 à 50. C'est la relation entre le revenu albanais par

---

21 *Cf. le télex Nº 100 du 9 juillet 1991 de l'Ambassadeur de Suisse à Belgrade, Jean-Jacques Indermühle, au Secrétaire d'État Klaus Jacobi, Directeur de la Direction politique du DFAE,* dodis.ch/58672.

22 *Cf. DDS 1991, doc. 46,* dodis.ch/58731.

23 *Sur l'engagement de la Suisse dans la résolution du conflit, cf. la note de discussion au Conseil fédéral du 12 août 1991, PVCF Nº 1391 du 14 août 1991,* dodis.ch/57511. *Cf. aussi DDS 1991, doc. 55,* dodis.ch/57983.

24 *Cf.* dodis.ch/57511, *point 2.4.*

25 *Cf. la compilation* dodis.ch/C1967. *Sur les négociations entre l'AELE et la Yougoslavie, cf. la proposition du DFEP du 20 février 1991, point* 4.2 Yougoslavie, dodis.ch/57730, *PVCF Nº 394 du 27 février 1991.*

26 *Pour les relations bilatérales entre la Suisse et l'Albanie, cf.* dodis.ch/59662 *ainsi que* dodis.ch/59670 *et* dodis.ch/59660.

27 *Une mission d'exploration a lieu entre le 10 et 17 juin 1991, cf.* dodis.ch/60276.

habitant et le revenu suisse. Le revenu albanais par tête d'habitant est légèrement au-dessous de celui de la population de l'Ouganda. Je crois que ces comparaisons sont encore plus probantes que les chiffres. Il y a donc là une tâche énorme qui nous attend, dans un pays qui est encore, semble-t-il, en total déliquescence. En effet, le produit national brut par habitant est de 535 dollars. Cela fait dix fois moins que la Bulgarie. Et je vous dis, à peu près, d'après ce que m'avait dit l'Ambassadeur Stähelin, la situation en Ouganda. La Suisse a débloqué, en faveur du CICR pour l'Albanie, un crédit de 1,1 million au début d'août, et enfin a pris les premières mesures pour l'aide humanitaire et l'aide médicale à ce pays.[28] Le corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe a envoyé une deuxième mission d'évaluation en Albanie qui va partir très rapidement de manière à examiner la situation.[29] Vous connaissez le drame des réfugiés albanais qui ne sont plus en fait réfugiés politiques mais qui sont bel et bien des réfugiés de la faim et du désespoir, et la façon dont ils ont été durement renvoyés dans leur pays par les autorités italiennes. Il faut dire que les autorités italiennes se sont senties brutalement débordées par l'arrivée massive de ces réfugiés.[30]

Voilà pour ces éléments généraux concernant la situation européenne. Vous aurez certainement l'occasion de vous entretenir avec mon collègue, le Conseiller fédéral Delamuraz et le Secrétaire d'État Blankart, des problèmes concernant nos relations avec la Communauté et les négociations sur l'Espace économique européen.[31] Il s'agit pour la Suisse bien sûr d'un enjeu fondamental, et il est perçu par une partie de notre population, une partie de l'opinion, comme une remise en question de notre raison d'être. Nous croyons au contraire, et c'est un message que nous aimerions bien pouvoir reprendre partout, que la Suisse est assez forte et a assez confiance dans ses institutions et dans son histoire pour pouvoir aborder les problèmes de l'intégration sans craindre en même temps son éclatement et sa disparition. Le bureau de l'intégration a produit un rapport sur l'union politique, c'est un rapport extrêmement intéressant.[32] Les conclusions de ce rapport sont les suivantes: la Communauté européenne, à laquelle nous aurons affaire dès 1993 d'une manière plus étroite, puisqu'il s'agira dès le 1er janvier 1993 de l'entrée en vigueur du Traité de l'Union et de l'ouverture du marché unique européen, sera plus convaincue encore de sa vocation à devenir un État fédéral dans ses structures, même si elle ne choisit pas ces structures dès 1993. Elle sera sans doute, et c'est un élément extrêmement important, plus présente dans la sensibilité des citoyens, des différents États qui la composent. On se sentira, au niveau du citoyen, européen membre de cette Communauté, peut-être encore davantage qu'aujourd'hui.

---

28 *Cf. la notice de la Section aide humanitaire et alimentaire du 18 juillet 1991,* dodis.ch/60263. *Pour les mesures ultérieures, cf. le PVCF N° 1887 du 30 septembre 1991,* dodis.ch/57487, *ainsi que l'aperçu sous* dodis.ch/60275.

29 *Pour le rapport de la deuxième mission d'exploration du 2 au 5 septembre 1991, cf.* dodis.ch/59669.

30 *Pour l'attitude de la Suisse envers les réfugiés albanais, cf. l'heure des questions au Conseil national du 18 mars 1991,* dodis.ch/58290 *et* dodis.ch/58292.

31 *Sur les dernières évolutions des négociations de l'EEE, cf. DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039 *et pour une sélection plus large, cf. la compilation thématique* Négociations AELE–CEE sur l'accord EEE (1989–1991), dodis.ch/T1713.

32 *Sur l'union politique et les discussions internes à la Communauté européenne, cf.* dodis.ch/58655 *et* dodis.ch/58217.

Enfin la Communauté sera dotée de responsabilités accrues dans le domaine de la politique étrangère.

Mesdames et Messieurs, il y a quelques années encore, les événements les plus graves qui se déroulaient en Europe ne suscitaient pas d'appel à la Communauté. Aujourd'hui il n'y a pratiquement plus d'événements graves en Europe et dans le monde dont la Communauté ne soit pas chargée de s'occuper. Soit on l'appelle, soit ses structures lui permettent d'intervenir rapidement au nom de ses douze États membres. Elle a donc des responsabilités qui sont de plus en plus grandes. Enfin, la Communauté est sur le point de définir une politique de sécurité et une politique de défense commune.[33] Ceci n'est pas défini d'une manière absolue, mais c'est un des éléments probablement les plus importants de la réflexion à l'intérieur de la Communauté. Enfin, la Communauté, et nous le mesurons, je dirais même nous le comprenons, semble déterminée à se servir de la puissance et plus particulièrement de la puissance économique qu'elle représente comme instrument d'action politique sur la scène internationale.[34] Encore une fois j'ai dit que nous pouvons le comprendre parce que c'est précisément cette cohésion, si elle est totalement réalisée, qui fera la force de la Communauté européenne. Tout cela a naturellement des conséquences sur notre politique d'intégration.[35] Nous aurons sans doute, avec une Communauté en voie d'achèvement, dont les structures prendront des contours définitifs, plus de difficultés de conclure des accords, ces accords traditionnels fondés sur le principe de l'égalité des parties contractantes. En effet, il n'y aura vraisemblablement plus – et ça vos collègues du BAWI et du bureau de l'intégration pourront vous le dire – il n'y aura probablement plus de possibilités de négocier à titre de la Suisse et d'obtenir des modifications des structures ou des règles à l'intérieur de la Communauté. En fait, nous demanderons et nous recevrons ce que la Communauté décidera d'offrir, sans modifications de ses propres règles. Je crois qu'il faut en être absolument conscient. Enfin nous aurons donc ainsi des difficultés accrues à faire respecter des intérêts spécifiques nationaux. Nous avons, au cours de ces récentes années, mesuré que chacun des États membres de la Communauté a dû faire abandon spontané d'une part de souveraineté quelques fois importante, et qu'aujourd'hui par conséquent aucun de ces États n'admet de remettre en cause la situation de la Communauté pour tenir compte de situations spécifiques de pays extérieurs qui eux, ne sont pas prêts à abandonner telle ou telle partie de leur souveraineté.[36] Nous sommes persuadés qu'à mesure qu'elle se développe, en fait, et que nous nous développons dans des voies qui ne sont pas toujours parallèles mais quelques fois divergentes, même en modernisant nos structures, la Communauté s'éloigne. Nous sommes conscients, et nous devons l'être, que plus le temps

33 *Cf. la notice du 21 février 1991 du Ministre Franz von Däniken, Vice-directeur de la Direction du droit international public du DFAE, au Secrétaire d'État Jacobi,* dodis.ch/58251.

34 *Cf. à ce propos l'appréciation du Conseiller fédéral Felber lors de la séance du 12 février 1991 de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États, DDS 1991, doc. 5,* dodis.ch/58864.

35 *Cf. la notice du 30 mai 1991 de Marc-André Salamin, Chef de section Politique et institutions du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP,* dodis.ch/58217.

36 *Sur l'abandon de souveraineté en échange d'une participation accrue au processus décisionnel de la CE, cf. notamment la rencontre du Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, et du Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, avec le Président français François Mitterrand, DDS 1991, doc. 25,* dodis.ch/58092.

passera, plus notre effort d'adaptation sera important, indiscutablement.[37] Mais ce problème-là sera probablement le chapitre-clé des discussions que vous aurez avec le Département de l'économie publique, je n'insiste donc pas.

J'aimerais, Mesdames et Messieurs, brièvement parler du 700ème anniversaire de la Confédération.[38] Nous avons, dans notre pays, abordé ce 700ème anniversaire avec un esprit d'ouverture et je dirais dans cette ouverture un très large esprit critique, ce qui à mes yeux n'est pas à confondre avec une entreprise de démolition. Nous constatons, à travers les manifestations du 700ème, que celles-ci suscitent à l'intérieur du peuple suisse un intérêt énorme. Il n'y a probablement jamais eu autant de participation spontanée populaire à des manifestations qui sont très nombreuses, en quelques mois, à l'occasion de ce 700ème anniversaire. Le défi du Conseil fédéral mais surtout du délégué au 700ème anniversaire, M. Marco Solari, de faire placer ce 700ème et ses festivités sous le signe de l'utopie, semble avoir reçu un accueil chaleureux dans l'ensemble de notre pays. Aucune des réalités qui sont nécessaires à la vie d'un pays n'a été oubliée. Les créateurs qui avaient quelque chose à montrer et qui avaient quelque chose à créer, qui avaient quelque chose à exprimer, et bien ces créateurs-là ont créé et ont pu s'exprimer et ont participé, même d'une manière encore une fois critique aux manifestations du 700ème anniversaire. Il reste bien sûr cette frange un peu obscure de gens qui ont beaucoup de choses à dire mais qui – et peut-être heureusement – n'en ont néanmoins point dit.[39] Je crois que l'éclosion en Suisse d'œuvres d'art dans tous les domaines des arts est la preuve que l'esprit créateur de notre pays n'a pas disparu. Et les œuvres qui ont été créées à l'occasion du 700ème méritent d'être saluées, comme précisément le témoignage de tout ce qui existe à l'intérieur de notre peuple et de ses artistes, et des messages qu'ils ont à exprimer. J'aimerais qu'on sache faire fi des éternels et des derniers râleurs. Vous savez, on a déjà vu, on a déjà assisté, à une sorte de revirement. Jusqu'au mois de mars, l'ensemble de la presse suisse était extrêmement critique vis-à-vis de toutes les manifestations du 700ème. Et comme les journaux doivent quand même se vendre auprès du public qui les lit, on a vu cette presse changer d'attitude. Et aujourd'hui elle est favorable aux manifestations du 700ème dont elle dit qu'elles sont intelligentes, critiques, intéressantes, créatrices et surtout qu'elles ont beaucoup de succès. Ça a été un revirement assez spectaculaire. Tant mieux, nous allons peut-être finir sur un triomphe à la fin de l'année.[40] Je crois que ce sont ces éléments qu'il faut aussi savoir analyser et surtout l'attachement, malgré tout, de notre peuple tout entier à son histoire, à ses traditions, au respect qu'en définitive il se porte à lui-même et c'est probablement très important.

Dans le domaine de l'aide au développement, il semble qu'aujourd'hui nous avons la chance d'assister à un développement des valeurs démocratiques dans un très grand nombre de pays qui font l'objet de notre appui. On peut relever par exemple le nouveau Premier Ministre du Bénin, qui demande d'ailleurs à être

37 *Sur l'opportunité de se rapprocher de la CE rapidement et le coût potentiel de l'attente, cf. DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039 *et doc. 31,* dodis.ch/58250.

38 *Cf. la compilation thématique* 700ème anniversaire de la Confédération (1991), dodis.ch/T1830.

39 *Les préparatifs et le 700ème anniversaire de la Confédération lui-même ont été éclipsés par ce qu'on appellait le* «Kulturboykott», *cf. par exemple* dodis.ch/59063.

40 *Cf. le* Rapport final à l'attention du Conseil fédéral *du Délégué du Conseil fédéral pour les célébrations du 700ème anniversaire de la Confédération, Marco Solari, du 20 décembre 1991,* dodis.ch/59883.

reçu en Suisse au début de l'année prochaine,[41] qui est un homme attaché à son peuple et à son pays, mais avec une formation générale extrêmement intéressante et qui ne vient pas d'un clan décidé à prendre le pouvoir. On constate également, à travers les événements pourtant douloureux, ceux du Madagascar, la volonté du peuple d'obtenir une modification de sa constitution en faveur d'un esprit démocratique. Et enfin, on mesure aussi l'importance pour toute l'Afrique et surtout pour l'Afrique australe des efforts qui sont menés dans la République d'Afrique du Sud en faveur du démantèlement de l'Apartheid.[42] Nous tenons à relever que le budget de l'aide publique suisse au développement, l'année passée, en 1990, a dépassé pour la première fois 1 milliard de francs et qu'en dépit de notre aide aux pays d'Europe centrale, la proportion de l'aide bilatérale de la Suisse à l'Afrique a augmenté, passant de 176 millions en 1989 à 210,5 millions en 1990. Ce sont donc des signes encourageants qui montrent que notre volonté, malgré quelques difficultés et malgré les à-coups qui sont exigeants et qui exigent des efforts plus spécifiques notamment en Europe centrale, notre volonté est maintenue en faveur de l'aide au développement et de la coopération au développement. Bien sûr, la situation dans certains pays d'Afrique, voire d'Amérique latine, a tendance à menacer dangereusement nos efforts de coopération au développement. Il est certain qu'indépendamment de notre analyse, celle qui est faite par la Direction pour la Coopération au développement et l'aide humanitaire à l'intérieur du Département, il y a l'analyse populaire et que, il est vrai, les multiples renversements de régimes, guerres civiles qui appauvrissent certains peuples, posent à notre propre population des questions très graves, dont la première est naturellement, «à quoi est-ce que ça sert?» Et ça c'est une question à laquelle il est difficile de répondre, sinon par la nécessité de maintenir la dignité humaine et de sauver les hommes et les femmes et les enfants qui meurent. Mais la viabilité de notre coopération est évidemment quelques fois dangereusement mise en cause par certains événements. J'ai eu l'occasion, l'an passé, de me rendre en voyage officiel à Madagascar[43] et j'ai eu l'occasion de vérifier le travail extrêmement important et efficace de nos coopérants, de nos représentants sur place; un travail de longue haleine, un travail de patience, un travail d'espoir, mais un travail utile, indispensable, nécessaire. Et je voudrais à cette occasion et à travers cet exemple saluer les efforts qui sont faits par la Coopération suisse au développement dans ces pays. J'aimerais aussi à ce sujet souligner la générosité constante de nos compatriotes qui n'hésitent pas à donner quelques années de leur vie, beaucoup de leur peine au profit de la coopération. Encore une fois, nous devons reconnaître les difficultés que nous rencontrons, car il serait dangereux de les ignorer. Mais nous devons aussi reconnaître que le devoir du Nord c'est d'aider le Sud à se rapprocher de lui, non pas à le copier, à lui ressembler, mais à le rapprocher, à lui permettre de se développer et à laisser ses populations vivre dans la dignité, dans leurs traditions et à travers leur culture.

C'est probablement une de nos plus grandes responsabilités. Aujourd'hui, Mesdames et Messieurs, vous le savez, un des problèmes les plus graves que nous

41 *Le poste de Premier ministre est supprimé au Bénin entre 1991 et 1996. Il est en réalité question de Nicéphore Soglo, qui porte le titre officiel de Président d'État. Soglo est reçu à Berne le 19 juin 1992, cf.* dodis.ch/60044.

42 *Pour la situation en Afrique du Sud, cf.* dodis.ch/60305.

43 *Cf. DDS 1990, doc. 39,* dodis.ch/56092.

avons à affronter, c'est celui des réfugiés.[44] Nous savons aujourd'hui que ce problème de réfugiés est d'abord et avant tout un problème de migration. Nous avons bel et bien eu l'occasion de vérifier que nous ne pouvons pas considérer comme réfugiés tous ceux qui se présentent à nos frontières. Ce sont des hommes et des femmes qui ont faim, des hommes et des femmes qui sont menacés dans leur santé et qui doivent nécessairement trouver des solutions pour survivre. Je crois que c'est une des raisons qui doivent nous engager à poursuivre notre aide en faveur des pays du Sud.[45]

À l'intérieur de tous ces problèmes de développement, nous devons situer évidemment celui de l'environnement qui prend de plus en plus d'importance. En effet, la misère et la pauvreté a entraîné la destruction de certaines richesses environnementales dans la plupart des pays du Tiers-monde, et il est assez tragique que nous devions aujourd'hui essayer de reconstituer ces richesses. Nous devons donc nécessairement, dans les efforts de coopération, faire intervenir une dimension de protection de l'environnement. Voilà ce qui ne va pas faciliter, bien sûr, notre travail. Je vous rappelle que la prochaine grande réunion sur l'environnement international aura lieu à Rio de Janeiro l'année prochaine.[46] Elle est placée sous le signe de la coopération et de l'environnement qui est bien significatif. Voilà les principaux événements que je voulais signaler dans cette introduction. Il y aurait encore tous les problèmes de sécurité mais je vais essayer d'abréger mon discours qui est déjà trop long. Ces problèmes seront sans doute discutés à travers les groupes de travail. Nous souhaitons surtout que les derniers accords Start qui ont été signés entre les États-Unis et l'Union soviétique puissent être ratifiés, mais hélas la situation aujourd'hui peut entraîner un certain doute. Ces accords avaient été pourtant négociés pendant plusieurs années, on dit près de 9 ans.[47]

J'aimerais rapidement évoquer les thèmes de la Conférence, le but des trois groupes de travail, échapper aux écueils de longues séances plénières, c'était un peu notre but, de façon à ce que vous puissiez en plus petits groupes traiter de certains thèmes et éviter ainsi la dispersion. Nous essayons d'obtenir qu'on se limite à un objet précis en vue d'arriver à un résultat, à des propositions dont nous, à la centrale, nous pourrons nous inspirer. Ce sera pour aujourd'hui. Je n'ai pas besoin de souligner qu'évidemment nous attendons aussi une appréciation concernant les événements en Union soviétique et tout ce que cela peut entraîner comme modifications des possibilités de collaboration en Europe centrale, en Europe de l'Est dans les deux groupes qui traiteront de ces problèmes.

Enfin, demain vous allez être amenés à parler de divers aspects de la neutralité, en trois groupes de travail parallèles. Le Conseil fédéral a désigné un groupe d'experts qui, d'ici la fin de l'année, rendra un rapport concernant ces problèmes de la

---

44 *Cf. DDS 1991, doc. 3,* dodis.ch/58521 *et doc. 54,* dodis.ch/57837.

45 *Pour l'*Image directrice de la DDA pour les années 90*, cf. DDS 1991, doc. 28,* dodis.ch/58718 *et* dodis.ch/60114.

46 *Cf. DDS 1991, doc. 1,* dodis.ch/56189 *et la compilation thématique* Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (UNCED) à Rio de Janeiro (1992), dodis.ch/T1726.

47 *Pour le* Strategic Arms Reduction Treaty (START)*, cf. la compilation* dodis.ch/C2099. *START I est signé par les Présidents des États-Unis et de l'Union soviétique, George H. W. Bush et Mikhaïl Gorbatchev, le 31 juillet 1991 à Moscou.*

neutralité suisse.[48] Enfin, vous aurez l'occasion au cours de ces journées traditionnelles, de discuter des problèmes de notre politique économique internationale avec le Conseiller fédéral Delamuraz, le Secrétaire d'État Blankart. Vous aurez l'occasion de rencontrer le Conseiller fédéral Otto Stich qui s'intéresse lui aussi aux problèmes des Institutions de Bretton Woods et du Fonds monétaire international plus particulièrement.[49] Enfin, M. le Conseiller fédéral Ogi s'entretiendra également avec vous des problèmes du transit routier.[50] C'est plus spécialement jeudi matin que les problèmes de l'économie seront traités. L'après-midi, nous pourrons passer aux comptes-rendus des groupes et je me permettrai de tirer quelques conclusions.[51]

J'aimerais, Mesdames et Messieurs, encore vous signaler quelque chose auquel je tiens beaucoup. Vous le savez, la réunion des Ambassadeurs, outre le côté travail qu'elle représente est également l'occasion pour vous de vous rencontrer, de vivifier votre amitié, de cultiver l'esprit de corps, tous éléments qui sont particulièrement positifs. C'est aussi l'occasion de nombreux bavardages et spéculations, tous éléments qui sont parfois inutiles et vains. J'aimerais, tout en vous laissant naturellement donner libre court à tous vos espoirs et à tous vos rêves, vous dire qu'il y a un certain nombre de décisions qui devront être prises très prochainement par le Conseil fédéral concernant les transferts. Si ces décisions ne vous sont pas communiquées aujourd'hui, c'est parce que nous voulons les compléter, c'est parce que quelques fois il est bon qu'on ne s'occupe pas seulement de transférer une personne mais qu'on puisse immédiatement dire quel autre groupe de personnes sera transféré pour rétablir la situation antérieure. C'est de cela dont nous nous occupons actuellement, et cet exercice sera terminé prochainement. Il ne l'est pas encore aujourd'hui, je vous prie de bien vouloir m'en excuser, mais ça n'est pas toujours si simple, et ainsi je vous demande de ne pas, encore une fois, considérer qu'il soit nécessaire d'exprimer beaucoup de spéculations au sujet d'un certain nombre de postes qui sont à repourvoir. Nous nous en occuperons et nous vous en informerons le plus rapidement possible.

Mesdames et Messieurs,

Je voudrais encore m'excuser, j'ai omis quelque chose. On a tellement l'habitude de voir à côté de nous le Directeur de la DASE, l'Ambassadeur Manz, qui est absent aujourd'hui. Je voudrais tout de même aussi rappeler qu'il a été chargé d'une mission, elle aussi également difficile de la part des Nations-Unies et du Secrétaire général des Nations-Unies.[52] M. Manz est en effet chargé de régler le

48 *Il s'agit du rapport du groupe d'étude pour la neutralité d'avril 1992 intitulé* Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel, dodis.ch/60120. *Pour la nomination et le mandat du groupe d'étude cf. le PVCF Nº 482 du 11 mars 1991,* dodis.ch/57635 *et la notice du Conseiller fédéral Felber du 13 mars 1991,* dodis.ch/58855. *Les procès-verbaux des réunions et autres documents sur le groupe d'étude se trouvent dans la compilation* dodis.ch/C1981. *Sur le groupe d'étude de la neutralité cf. aussi DDS 1991, doc. 30,* dodis.ch/57379 *et doc. 46,* dodis.ch/58731.

49 *Cf. DDS 1991, doc. 40,* dodis.ch/58258, *ainsi que la compilation thématique* Adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods (1989–1993), dodis.ch/T1721.

50 *Cf. DDS 1991, doc. 51,* dodis.ch/58168 *et la compilation thématique* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

51 *Conclusions du Conseiller fédéral Felber du 22 août 1991,* dodis.ch/54828.

52 *Javier Pérez de Cuéllar.*

problème de la consultation populaire au Sahara occidental.[53] Là aussi, je crois que les difficultés qui l'attendent sont à la mesure du défi qu'il a accepté. Et je tiens aussi à le remercier de sa disponibilité, et encore excuser son absence aujourd'hui plus particulièrement.

53 *L'Ambassadeur Johannes Manz est le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le Sahara occidental de 1990 à 1991. En janvier 1990, le Conseil fédéral décide de le mettre à disposition de l'ONU, cf. le PVCF N° 55 du 17 janvier 1990,* dodis.ch/55967. *En décembre 1991, le Conseil fédéral prend acte que l'Ambassadeur Manz ne souhaite pas prolonger son mandat, cf. le PVCF N° 2440 du 18 décembre 1991,* dodis.ch/57740. *Pour le contexte de la décision de l'Ambassadeur Manz, cf. DDS 1991, doc. 60,* dodis.ch/58732. *Pour l'engagement suisse dans le cadre de la Mission des Nations Unies pour le référendum au Sahara occidental (MINURSO), cf. la compilation* dodis.ch/C1842.

35

dodis.ch/57522

Antrag des EDA und des EVD an den Bundesrat[1]

WEITERFÜHRUNG DER ZUSAMMENARBEIT MIT OST- UND MITTELEUROPÄISCHEN STAATEN

Bern, 21. August 1991

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über den Rahmenkredit zur Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten.[2] In der Botschaft beantragen wir einen Rahmenkredit von 800 Millionen Franken für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren zur

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1011* (4.10prov). *Dieser Antrag wurde vom Koordinator Ost-Mitteleuropa, Carlos Orga, unter der Verantwortung des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, verfasst und von den Vorstehern des EDA und des EVD, den Bundesräten René Felber und Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Der Entwurf zur* Botschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten *ist im Beschlussprotokoll nicht abgedruckt. Das EDI, das EJPD, das EMD und das EFD nahmen per Mitbericht Stellung zum Antrag. Der Antrag wurde mit folgenden drei Änderungen vom Bundesrat am 23. September 1991 beschlossen: Eine allfällige Finanzhilfe an die Sowjetunion sollte wenn möglich aus dem vorliegenden 800 Mio. Kredit bestritten werden, bei der Auswahl und der Vorbereitung der einzelnen Projekte sollten die Fachämter der Bundesverwaltung beigezogen werden und der zusätzliche Personalbedarf des EDI sollte in der Botschaft ausgewiesen werden. Weiter beschloss der Bundesrat, dass bei Meinungsverschiedenheiten unter den Departementen, die betreffenden Departementsvorsteher zu entscheiden hätten und dass drei der mit der Botschaft beantragten 18 Personaleinheiten an das EDI gehen sollten. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1816, Faksimile* dodis.ch/57522. *Die Botschaft wurde im Bundesblatt veröffentlicht, vgl.* dodis.ch/57445. *Der Nationalrat stimmte der Botschaft am 12. Dezember 1991 einstimmig zu, vgl.* dodis.ch/58226. *Der Ständerat folgte am 28. Januar 1992 dem Beschluss des Nationalrats ebenfalls einstimmig, vgl.* dodis.ch/58814.

2 *Zur verabschiedeten Botschaft mit Entwurf zum Bundesbeschluss vgl.* dodis.ch/57445.

Finanzierung der Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas. Sollten die Bedürfnisse es jedoch erforderlich machen, würden wir früher als nach den vorgesehenen drei Jahren mit einer neuen Botschaft zur Weiterführung der Massnahmen an Sie gelangen.[3] Aus dem Kredit von 800 Millionen Franken sind 600 Millionen Franken für Finanzhilfe (inklusive Investitions- und Handelsförderung) und 200 Millionen Franken für die technische Zusammenarbeit (inklusive Nachbarschaftshilfe) vorgesehen.

Der erste Rahmenkredit von 250 Millionen Franken ist von den Räten im März 1990 genehmigt worden.[4] Der Bundesrat wurde bei dieser Gelegenheit ermächtigt, früher als nach den vorgesehenen drei Jahren mit einer neuen Botschaft an die Räte zu gelangen, sollten die Bedürfnisse dies erforderlich machen.[5] Wir beantragen Ihnen, dies zu tun, da der Rahmenkredit von 250 Millionen Franken voraussichtlich dieses Jahr vollumfänglich verpflichtet sein wird.[6]

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen sich Ost- und Mitteleuropa auseinanderzusetzen haben, erfuhren seit unserer ersten Vorlage eine deutliche Verschärfung.[7] Der Zusammenbruch der Planwirtschaft und die Einleitung des Systemwandels führten zu Rückschlägen in Produktion, Handel und Einkommen. Gleichzeitig haben sich die Erblasten der Planwirtschaft (ineffiziente Strukturen, überalterte Ausrüstungen, Verschuldung, mangelnde Integration in die Weltwirtschaft, Umweltbelastungen, etc.) deutlich manifestiert. Mehr und mehr wird man sich daher im Westen bewusst, dass Hilfe in viel grösserem Ausmass als bisher vorgesehen unerlässlich ist, um ein Ausbreiten der Hoffnungslosigkeit, welche die Bemühungen um Reformen und Stabilisierung zunichte machen würde, zu dämpfen.[8]

---

3 *Im Juli 1992 beantragte der Bundesrat mit einer Zusatzbotschaft, den Rahmenkredit auf 1,4 Mrd. CHF aufzustocken, um auch die Staaten der GUS und Georgien miteinzubeziehen, vgl.* dodis.ch/59002.

4 *Sowohl der National- wie auch der Ständerat haben die Botschaft und den Bundesbeschluss einstimmig verabschiedet. Für den Beschluss des Nationalrats vgl.* dodis.ch/59003, *S. 371. Für den Beschluss des Ständerats vgl. Amtl. Bull. SR, 1990, II, S. 66. Vgl. auch DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158.

5 *In der* Botschaft über eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten und entsprechende Soforthilfsmassnahmen *vom 22. November 1989 wurde der Rahmenkredit für eine Mindestdauer von drei Jahren vorgesehen, vgl.* dodis.ch/55717. *Das Parlament lehnte eine Erhöhung des Kredits oder eine Verkürzung der Laufzeit ab, die Bewilligung eines zweiten Rahmenkredits sollte bei positiven Erfahrungen aber bereits vor Ablauf der Dreijahresfrist ins Auge gefasst werden können, vgl. dazu das Votum des Kommissionssprechers, Nationalrat Martin Bundi, vom 13. März 1990,* dodis.ch/59003.

6 *Für die mit dem ersten Rahmenkredit finanzierten Projekte im Bereich der technischen Zusammenarbeit in Polen, Ungarn und in der Tschechoslowakei vgl.* dodis.ch/59004, dodis.ch/59005 *bzw.* dodis.ch/58604. *Für die Projekte, die vom Bundesamt für Aussenwirtschaft des EVD betreut wurden, vgl.* dodis.ch/58259. *Für die Projekte im Bereich Ausbildung, Kultur, Umweltschutz und Wissenschaft, die von der Direktion für internationale Organisationen des EDA koordiniert wurden, vgl.* dodis.ch/59007.

7 *Vgl. dazu die Einschätzung des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, vom 15. März 1991,* dodis.ch/59043.

8 *Für die Unterstützung Ost- und Mitteleuropas im Rahmen der OECD, der G-24 und der EBRD vgl.* dodis.ch/59006.

Die Botschaft befasst sich in ihrem allgemeinen Teil mit dem in Ost- und Mitteleuropa andauernden Umbruch,[9] dessen Rückwirkungen auf die Zusammenarbeit in Europa, die schweizerische Europapolitik und die Schweiz. Die Unterstützung der ost- und mitteleuropäischen Staaten, die eine wichtige sicherheitspolitische Dimension aufweist, reiht sich in die gesamteuropäische Politik der Schweiz ein. Bei der Unterstützung Ost- und Mitteleuropas steht für die Schweiz die Maxime der solidarischen Mitverantwortung im Vordergrund. Was wir schon bei der Vorlage des ersten Rahmenkredites im Oktober 1989 betonten,[10] behält auch heute seine Gültigkeit: 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 Ost- und Mitteleuropa. Mit der Fortführung der mit dem ersten Rahmenkredit begonnenen Massnahmen können wir beitragen, die Fortsetzung des in Ost- und Mitteleuropa begonnenen Wandels sichern zu helfen. Erste Erfahrungsberichte über die bereits abgeschlossenen Projekte[11] wie auch unsere Gespräche mit den Regierungsvertretern der Empfängerländer[12] zeigen, dass wir mit unseren Massnahmen auf dem richtigen Weg sind und die eingeschlagene Marschrichtung weiter einhalten sollten.

Der besondere Teil der Botschaft befasst sich mit den fünf Bereichen, in denen die schweizerische Unterstützung gewährt werden soll, nämlich Wirtschaft, Politik, Sozialwesen und Gesundheit, Umwelt und Energie, Kultur/Wissenschaft/Forschung. Mit Ausnahme des Bereichs Sozialwesen und Gesundheit sowie des Teilbereichs Energie, die vermehrt als bisher in unser Programm Eingang gefunden haben, bleibt es damit bei den im ersten Rahmenkredit vorgesehenen Aktionsbereichen.[13] Als Instrumente der Hilfe stehen uns die Finanzhilfe (inkl. Umschuldung) und die technische Zusammenarbeit zur Verfügung. Der Rahmenkredit wird neu auch Mittel für die Leistung von Nachbarschaftshilfe vorsehen. Diese soll uns ermöglichen, gravierende soziale Konsequenzen der Reformprogramme in Ost- und Mitteleuropa abzufedern und damit das Überleben wichtiger Reformmassnahmen sicherzustellen. Um Überschneidungen mit den Aktionen der humanitären Hilfe des Bundes zu verhindern, werden wir für die Gewährung der Nachbarschaftshilfe spezielle Kriterien erarbeiten.[14]

Nach wie vor ist die Wahrung der Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte, politischer Pluralismus und die Ergreifung konkreter Massnahmen zur Einführung der Marktwirtschaft Voraussetzung für die Gewährung unserer Hilfe. Unter diesen Bedingungen soll der Rahmenkredit grundsätzlich allen Ländern Ost- und Mitteleuropas zugute kommen, also neben den bisherigen

9 *Für eine Einschätzung der politischen Lage in Ostmitteleuropa vgl. auch den Vortrag des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Staehelin, vom 15. März 1991,* dodis.ch/57523.

10 *Vgl.* dodis.ch/55717.

11 *Für einen Überblick vgl. bspw. den Bericht über die Projekte der Direktion für internationale Organisationen des EDA,* dodis.ch/59007. *Für ein einzelnes Projekt vgl. bspw. den Bericht der Politischen Abteilung III des EDA über die Föderalismuskonferenz vom 18. bis 22. Februar 1991 in Luzern,* dodis.ch/58182.

12 *Für die Gespräche auf Regierungsebene zwischen der Schweiz und osteuropäischen Staaten von 1990 und 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1988.

13 *Für die Projekte in den einzelnen Aktionsbereichen vgl. DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158.

14 *Zur Nachbarschaftshilfe vgl. auch* dodis.ch/58187.

Schwerpunktländern Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei auch Albanien, Bulgarien, Jugoslawien, Rumänien und der UdSSR. Aufgrund ihrer krisenhaften Entwicklung bilden Jugoslawien und die UdSSR Spezialfälle. Mit Bezug auf beide Länder wird ein besonders aufmerksames Abklären der politischen Voraussetzungen für allfällige schweizerische Hilfsmassnahmen sowie bezüglich der Destinatäre (Zentralregierung oder Republiken) notwendig sein.[15] In der UdSSR-Zentralregierung scheinen diese Voraussetzungen nach dem Coup gegen Präsident Gorbatschow zur Zeit nicht erfüllt zu sein;[16] das schliesst Aktionen zugunsten demokratisch legitimierter Republiken nicht notwendigerweise aus. Wir möchten aber auch nicht a priori ausschliessen, dass mittelfristig Aktionen auch für die UdSSR wieder denkbar werden. Diese würden sich, schon aus finanziellen Gründen, auf die Bereiche der technischen Zusammenarbeit konzentrieren. Finanzhilfeaktionen für die Sowjetunion sind im Betrag von 800 Millionen Franken nicht enthalten.[17]

Die Bedürfnisse Ost- und Mitteleuropas sind enorm und aus heutiger Sicht schwer bezifferbar. Überdies ist der zeitliche Rahmen, den die Systemumstellung in Anspruch nehmen wird, nicht absehbar. Schätzungen für den Finanzbedarf gehen weit auseinander; alle nennen aber dreistellige Milliardenbeträge für die nächsten fünf Jahre. Der bedeutende Ressourcentransfer in die ehemalige DDR gibt einen Anhaltspunkt für die Grössenordnung der Bedürfnisse in Ost- und Mitteleuropa. Ebenso schwierig zu schätzen sind die Leistungen der in der G-24 zusammengefassten OECD-Länder, weil sie von sehr unterschiedlicher Relevanz für die Unterstützung der Reformen sind und weil in den Statistiken der G-24 Verpflichtungen und Auszahlungen sowie die Budgetinzidenz der Verpflichtungen nur ungenügend unterschieden werden. Tatsache ist aber, dass alle OECD-Länder grosse Anstrengungen zur Unterstützung Ost- und Mitteleuropas unternehmen und dabei ein ähnliches Instrumentarium benützen, wie wir es in der Botschaft vorsehen.

Wenn wir Ihnen mit dieser Vorlage 800 Millionen Franken für mindestens drei Jahre vorschlagen, tun wir dies vor allem aufgrund folgender Erwägungen: Als erstes ist zu berücksichtigen, dass der Rahmenkredit nicht nur Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei zugute kommt, sondern grundsätzlich allen Ländern Ost- und Mitteleuropas. Eine starke Ausweitung der Mittel gegenüber dem ersten Rahmenkredit ist daher notwendig. Im weiteren ist zu unterstreichen, dass die Situation in Ost- und Mitteleuropa die westliche Welt vor eine gemeinsame Verantwortung stellt. Will die Schweiz ihrer Maxime der Solidarität treu bleiben, kann sie nicht umhin, sich massgeblich für Ost- und Mitteleuropa zu engagieren. Davon abgesehen hat die Schweiz ein sehr direktes sicherheitspolitisches Interesse daran, dass sich in diesem Teil Europas die wirtschaftliche und politische Situation nicht verschlimmert, mit allen Konsequenzen für die Stabilität auf unserem Kontinent.[18] Auch die Gefahr unkontrollierter Migrationsströme aus dem Osten

15 *Diese Position vertrat die Schweiz auch an der G-24 Konferenz vom 11. November 1991 in Brüssel, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2128 vom 6. November 1991,* dodis.ch/57593, *Punkt 5.*

16 *Zum Augustputsch in Moskau vgl. DDS 1991, Dok. 34,* dodis.ch/54827 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1951.

17 *Vgl. dazu* dodis.ch/59157. *Der Bundesrat beschloss jedoch, dass eine Finanzhilfe an die Sowjetunion* «im Rahmen des Möglichen aus dem vorliegenden 800-Millionen-Kredit bestritten werden sollte.» *Vgl. dazu Anm. 1 bzw. das Faksimile* dodis.ch/57522, *S. 1.*

18 *Vgl. dazu die Beurteilung des Nachrichtendiensts des EMD vom März 1990,* dodis.ch/59456.

plädiert für ein erhebliches Engagement.[19] Schliesslich haben wir bei der Festlegung des Ihnen hier unterbreiteten Kreditbetrags auch der angespannten Finanzlage des Bundes und den personalpolitischen Möglichkeiten voll Rechnung getragen und unsere ursprünglichen Anträge drastisch nach unten revidiert.[20]

Die Aufteilung zwischen Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit beruht auf den mit dem ersten Rahmenkredit gemachten Erfahrungen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die technische Zusammenarbeit mit relativ beschränkten Mitteln auskommt. Deren Umfang wird u. a. auch von den limitierten personellen Ressourcen an der Zentrale und dem in der Schweiz verfügbaren Potential zur Durchführung von Ausbildungskursen bestimmt. Demgegenüber sind für die Finanzhilfe erhebliche Mittel einzusetzen, sollen sie einen wirkungsvollen Einsatz ermöglichen.

Die Auswahl der Projekte wird aufgrund von Konsultationen mit den Regierungen der begünstigten Länder erfolgen. Wir sehen vor, mit jedem für unsere Unterstützung in Frage kommenden Land spezifische Zusammenarbeitsprogramme auszuarbeiten.[21] Diese sollen einerseits den Bedürfnissen des jeweiligen Landes Rechnung tragen, andererseits aber auch unserem Bestreben, unsere Massnahmen auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen die Schweiz über komparative Vorteile verfügt. Wir werden ferner danach trachten, Projekte zu identifizieren, die Breitenwirkung entfalten und positive Synergien zur Folge haben. Um der Gefahr der Verzettelung der Kräfte entgegenzuwirken, werden wir uns schliesslich auch für eine effizientere internationale Koordination in der G-24 einsetzen.[22]

Die Durchführung der Massnahmen obliegt für die technische Zusammenarbeit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, für die Finanzhilfe dem Bundesamt für Aussenwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. In der Praxis werden die beiden Instrumente sinnvollerweise oft gekoppelt. Dies indem z. B. eine Finanzhilfeaktion (Güterlieferung) durch eine Beratung (technische Zusammenarbeit), bzw. eine Massnahme der technischen Zusammenarbeit durch Materiallieferungen ergänzt wird. Handelt es sich dabei um eine Ergänzung akzessorischer Natur, ändert sich nichts an der oben beschriebenen Zuständigkeitsordnung. Finden hingegen in einem Projekt beide Instrumente massgeblich Anwendung, sprechen sich die Politische Direktion im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Bundesamt für Aussenwirtschaft im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bezüglich der Zuständigkeit für die Planung, Durchführung und Finanzierung des Vorhabens

19 *Vgl. dazu* dodis.ch/55668, dodis.ch/55669 *sowie die Informationsnotiz über die Ost-West-Migrationskonferenz vom 24. und 25. Januar 1991 in Wien,* dodis.ch/57736.

20 *So waren ursprünglich 2,2 Mrd. CHF für eine Laufzeit von vier Jahren vorgesehen, vgl. dazu* dodis.ch/59008. *In einem Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 8. Mai 1991 wurde dieser Betrag bereits auf 1,6 Mrd. CHF reduziert, vgl. das BR-Prot. Nr. 902 vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/57061.

21 *Dazu befragte die Politische Abteilung I des EDA im Hinblick auf die Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 11. und 12. November 1991 die schweizerischen Botschaften in Belgrad, Budapest, Bukarest, Moskau, Prag und Sofia nach der bisherigen technischen Zusammenarbeit mit den jeweiligen Gastländern sowie nach den Erwartungen an den neuen Kredit. Für die Antworten der Botschaften vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1989. *Zur Diskussion in der Kommissionssitzung vgl.* dodis.ch/58147.

22 *Vgl. dazu die Notiz des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 31. Oktober 1991,* dodis.ch/58183 *sowie die Erklärung von Bundesrat Felber an der Ministerkonferenz der G-24 vom 11. November 1991,* dodis.ch/58184.

untereinander ab. Für die Durchführung der Nachbarschaftshilfe ist die Politische Direktion im EDA zuständig.

Die im Zusammenhang mit der Abwicklung des ersten Rahmenkredits gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass die in der Verordnung über die Massnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten vom 23. Mai 1990[23] festgehaltene Zuständigkeitsordnung für eine effiziente Planung, Durchführung und Kontrolle der Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas in mancher Hinsicht ungenügend ist. Dies betrifft nicht die Gesamtkoordination durch das EDA und die Arbeitsteilung EDA–BAWI. Diese funktionieren gut. Es hat sich aber bestätigt, dass die im EDA praktizierte dezentrale Durchführung der Massnahmen über verschiedene Direktionen der Realisierung eines länger dauernden, kohärenten Programms nicht förderlich ist. Deshalb haben wir beschlossen, die im EDA mit der Osteuropahilfe befassten Dienste im Hinblick auf den zweiten Rahmenkredit in einem neuen Dienst innerhalb der Politischen Direktion zusammenzufassen. Der Zuständigkeitsbereich des BAWI wird durch diese Reorganisation nicht tangiert. Mit der Dienststelle «Führungs- und Organisationsberatung» des Eidgenössischen Personalamtes sind wir gegenwärtig daran, die neue Organisation der Kreditabwicklung, welche die festgestellten Mängel beheben soll, zu erarbeiten.[24] Wir werden Ihnen zu gegebener Zeit einen Antrag für die Änderung der erwähnten Verordnung unterbreiten.[25]

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit den ebenfalls an der Kooperation mit Ost- und Mitteleuropa interessierten anderen Departementen der Bundesverwaltung, die keine direkte Verantwortung für Planung und Durchführung der Massnahmen tragen, sehen wir neu vor, einerseits ein interdepartementales Programm-Komitee, andererseits für jeden Massnahmenbereich Fachgruppen zu schaffen.[26] Im interdepartementalen Programm-Komitee sind alle interessierten Departemente auf Stufe Generalsekretär oder Direktor vertreten. Es wird sich unter Berücksichtigung der oben erwähnten Zusammenarbeitsprogramme in beratender Funktion sowohl mit der Aufteilung der hier beantragten Mittel auf die in Frage kommenden Länder Ost- und Mitteleuropas als auch mit der Verteilung dieser länderweise zugeteilten Mittel auf die einzelnen der fünf eingangs erwähnten Aktionsbereiche befassen. Die Fachgruppen ihrerseits setzen sich ebenso aus den am jeweiligen Bereich interessierten Bundesstellen zusammen. Die Fachgruppen beschäftigen sich in beratender Funktion mit der operationellen Abwicklung der im interdepartementalen Programm-Komitee erarbeiteten Richtlinien. Damit kann sowohl das institutionalisierte Wissen als auch das Interesse der Fachämter an einer kohärenten schweizerischen Politik innerhalb der hier vorgesehenen Aktionsbereiche (v. a. Kultur, Umwelt, Gesundheit, Wissenschaft/Forschung) vermehrt als bisher in die Entscheidfindung bzw. Vorbereitung und Durchführung der

23 *Vgl.* dodis.ch/55721.

24 *Vgl. dazu* dodis.ch/59035.

25 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 792 vom 6. Mai 1992,* dodis.ch/60100.

26 *Die erste Sitzung des interdepartementalen Programmkomitees fand am 11. Juni 1992 statt. An der Sitzung nahmen Vertreter des EDA, EVD, EDI, EVED, EMD und EJPD teil. Das Programmkomitee setzte neun Fachgruppen zu den Themen Politik und Staatsaufbau, Wirtschaft, Berufs- und fachspezifische Ausbildung, Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft), Sozialwesen und Gesundheit, Kultur und Jugend und Sport, Wissenschaft und Bildungswesen, Umwelt und Energie sowie Nachbarschaftshilfe ein. Vgl.* dodis.ch/60098.

einzelnen Programme und Projekte Eingang finden. Mit anderen Worten können wir mit dieser Organisation das in den verschiedenen Departementen vorhandene Sachwissen in die aussenpolitisch motivierte Rahmenkreditabwicklung einbauen. Die Gesamtkoordination aller Massnahmen zugunsten Ost- und Mitteleuropas obliegt wie schon im ersten Rahmenkredit der Politischen Direktion im EDA.

Die Umsetzung spezifischer Projekte wird im Prinzip nicht Sache der Verwaltung sein; sie soll an Dritte ausgelagert werden. Nur in wenigen Ausnahmefällen wird ein Projekt von der Politischen Direktion des EDA bzw. vom BAWI direkt betreut bzw. an fachlich kompetente Bundesstellen anderer Departemente übertragen werden, falls sich letztere dafür interessieren und die personellen Voraussetzungen dafür erfüllen.

Die Ausdehnung unserer Massnahmen auf grundsätzlich alle Länder Ost- und Mitteleuropas spiegelt sich nicht nur im hier beantragten grösseren Betrag wider, sondern auch in der zusätzlichen Belastung der mit der Durchführung des ersten Rahmenkredits beauftragten Bundesstellen und dessen Personal. In vielen Bereichen ist heute, und dies trotz der in der Regel durch Dritte erfolgenden Projektdurchführung, eine zuverlässige Erfüllung der anspruchsvollen Arbeit nur noch bedingt und mit permanenter Überzeit vieler Mitarbeiter möglich. Soll das Gleichgewicht zwischen den gestellten Aufgaben und den organisatorischen und personellen Voraussetzungen gewahrt werden, müssen daher auch die personellen Kapazitäten vergrössert werden. In der Abwicklung dieses Rahmenkredits werden zu den mit dem ersten Rahmenkredit durchgeführten Aktivitäten weitere dazukommen, so etwa im Bereich Sozialwesen und Gesundheit sowie in der neu geschaffenen Nachbarschaftshilfe. Für die Abwicklung dieses Rahmenkredites ist daher ein Personalausbau nötig, der gegenwärtig auf maximal achtzehn weitere Stellen veranschlagt wird; zehn für das EDA und acht für das BAWI. Die Kosten für die Personalaufstockung werden dem hier beantragten Rahmenkredit belastet und wirken sich daher auf den Personaletat nicht aus. In Anlehnung an das zwischen der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im EDA und dem Eidgenössischen Personalamt ausgearbeitete Modell, werden wir u. U. auch privatrechtliche Anstellungsverträge vorsehen und bei der Anwendung des Modells eng mit dem Eidgenössischen Personalamt zusammenarbeiten.

Wie schon beim ersten Rahmenkredit schlagen wir Ihnen vor, auch diesen Rahmenkredit nochmals in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses gemäss Art. 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes[27] zu eröffnen. Da jedoch unsere vertiefte Zusammenarbeit mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas für eine gewisse Zeit fester und wesentlicher Bestandteil unserer auswärtigen Beziehungen bleiben und damit finanzielle und personelle Auswirkungen zeitigen wird, stellen wir in der Botschaft der Bundesversammlung die Vorlage eines entsprechenden Bundesgesetzes in Aussicht.[28] Wir werden den Räten diesen spezifischen Erlass im Hinblick

27 *Art. 8 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes:* «Die Form des einfachen Bundesbeschlusses ist für Erlasse bestimmt, für welche keine andere Rechtsform vorgeschrieben ist.» *Vgl. AS, 1962, S. 775.*

28 *Zur Diskussion über die rechtliche Basis des Osteuropakredits vgl.* dodis.ch/59037. *Die erste gesetzliche Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten wurde am 24. März 1995 in Form eines befristeten Bundesbeschlusses geschaffen, vgl. AS, 1998, S. 868–872. Das erste* Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas *wurde am 24. März 2006 verabschiedet, vgl. AS, 2007, S. 2387–2393.*

auf die Beantragung eines dritten Rahmenkredites zugunsten Ost- und Mitteleuropas vorlegen. Die dazu erforderlichen Vorarbeiten sind im Gang.

Es ist denkbar, dass die Räte, ähnlich wie im Falle unserer internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, die Abwicklung des Rahmenkredits durch eine ausserparlamentarische Kommission begleitet sehen möchten. Wir sind der Ansicht, dass ein derartiges Bedürfnis zur Zeit noch nicht als prioritär bezeichnet werden kann. Sollten aber die Räte auf einer derartigen Kommission beharren, könnte eine solche parallel zur Verabschiedung des oben erwähnten, noch auszuarbeitenden Bundesgesetzes über die Unterstützung Ost- und Mitteleuropas eingesetzt werden.

Die folgenden Ämter wurden im Vorverfahren konsultiert (Ämterkonsultation):
– Rechtsdienst der Bundeskanzlei
– Bundesamt für Justiz, EJPD
– Eidgenössische Finanzverwaltung, EFD
– Eidgenössisches Personalamt, EFD
– Generalsekretariat des EDI
– Bundesamt für Kultur, EDI
– Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, EDI
– Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, EDI
– Bundesamt für Gesundheitswesen, EDI
– Generalsekretariat des EVD
– Bundesamt für Aussenwirtschaft, EVD
– Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, EVD
– Bundesamt für Landwirtschaft, EVD
– Generalsekretariat des EVED
– Bundesamt für Energiewirtschaft, EVED
– Generalsekretariat des EMD
– Generalsekretariat des EDA
– Direktion für internationale Organisationen, EDA
– Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, EDA

Den von diesen Stellen gemachten Bemerkungen wurde weitgehend Rechnung getragen. Nicht berücksichtigt haben wir die Eingaben des EDI bezüglich seines geäusserten Anspruches auf Stellenzuteilung sowie seiner Vorstellung, wonach die Kreditaufteilung zwischen EDA und BAWI/EVD entweder erst durch das interdepartementale Programm-Komitee vollzogen werden sollte oder dann aber das Verhältnis 500 zu 300 Millionen zu respektieren hätte.[29] Da für die Abwicklung dieses Kredits das EDA und das EVD die gemeinsame Verantwortung tragen, kann es u. E. nicht in Frage kommen, anderen Bundesstellen für ihre beratende Mitwirkung zusätzliche Personaleinheiten aus dem Rahmenkredit zu finanzieren. Auch dem Anliegen des EMD, wonach die Aufteilung der beantragten Mittel nach Aktionsbereichen bereits in Antrag und Botschaft zu erfolgen hätte, konnten wir nicht Rechnung tragen, da damit die notwendige Flexibilität in der Abwicklung des Rahmenkredits in Frage gestellt würde.[30] Dies würde auch unserer Konzeption widersprechen, wonach wir nicht selbst, einseitig, die unsere Partnerländer interessierenden Zusammenarbeitsbereiche bestimmen. Flexibilität in der Abwick-

29 *Für die Eingaben des EDI vgl.* dodis.ch/59170.

30 *Für die Eingabe des EMD vgl.* dodis.ch/59169.

lung dieses Kredits ist auch wegen des Prinzips der Konditionalität und des noch nicht gesichterten Wandels in Ost- und Mitteleuropa notwendig. Deshalb soll die Mittelaufteilung durch das vorgesehene interdepartementale Programm-Komitee, in welchem auch EDI und EMD Einsitz nehmen können, vollzogen werden und sie soll von diesem auch den sich allfällig ergebenden Entwicklungen in den Zielländern angepasst werden können.

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen, behalten uns aber vor, die in der Botschaft festgehaltene Darstellung der Lage in Ost- und Mitteleuropa vor Ihrer Beschlussfassung, falls notwendig, der in der Zwischenzeit erfolgten Entwicklung anzupassen.[31]

31 *Mit einem Zusatzantrag vom 9. September 1991 schlugen EDA und EVD vor, den Geltungsbereich des Rahmenkredits auf die baltischen Staaten auszuweiten und die Grundlagen für weitere Aktionen zugunsten der UdSSR zu schaffen. Mit dem zweiten Zusatzantrag des EDA und des EVD vom 20. September 1991 wurde angeregt, die jüngsten Diskussionen im Rahmen einer Sitzung der G-7 Finanzminister Mitte September 1991 in die Botschaft aufzunehmen und eine künftige gesetzliche Regelung der Schweizer Osthilfe verbindlich vorzuschlagen. Die beiden Zusatzanträge wurden vom Bundesrat gemeinsam mit dem vorliegenden Antrag an der Sitzung vom 23. September 1991 verabschiedet, vgl. das Faksimile* dodis.ch/57522. *Vgl. ferner die Diskussion an der 29. Sitzung des Bundesrats vom 16. September 1991,* dodis.ch/57761.

36

dodis.ch/57653 *Extrait*

Exposé du Directeur du 3ème Département de la BNS, le Directeur général Zwahlen, à la séance du Comité de banque du 23 août 1991[1]

[SITUATION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE]

[Zurich,] 23 août 1991

[…][2]

2. L'union économique et monétaire en Europe – La BNS face au futur cadre européen

2.1 Introduction

1993 verra la réalisation du grand marché européen.[3] Il devient de plus en plus probable que ce dernier sera complété d'une Union économique et monétaire plus ou moins intégrale.[4] Les négociations la concernant ont fait l'objet de mes deux derniers exposés.[5] Aujourd'hui, mon propos est de vous faire partager mes réflexions sur les implications probables d'une telle évolution sur les marchés financiers de notre pays et sur la politique monétaire de la BNS.

Il n'est pas nécessaire d'attendre la réalisation de l'union monétaire pour percevoir des modifications substantielles dans l'environnement de la place financière helvétique. Déjà maintenant, donc avant même la réalisation complète du grand marché européen, l'interdépendance des marchés financiers a été grandement

1 CH-ASNB Protokolle des Bankausschusses 1 (1991). *L'extrait ici édité est le point 2 du rapport sur la* Situation économique et monétaire*. Il est rédigé par le 3ème Département de la BNS et présenté lors de la séance du Comité de banque du 23 août 1991 par le Directeur du 3ème Département et Directeur général de la BNS, Jean Zwahlen. Pour les autres points du rapport sur la* Situation économique et monétaire*, cf. le facsimilé* dodis.ch/57653*. Pour le procès-verbal de la séance du Comité de banque de la BNS du 23 août 1991, cf.* dodis.ch/57665*. Les rapports sur la situation économique et monétaire sont présentés par la BNS au Comité de banque par les membres du Directoire de la BNS à chaque séance. Pour les procès-verbaux des séances du Conseil de Banque et pour les annexes discutées lors des séances, cf. le dossier* CH-ASNB Protokolle des Bankausschusses 1 (1991).

2 *La partie* 1. Évolution sur le marché des changes et de l'argent *de l'exposé du Directeur général Zwahlen se trouve dans la version complète du document, cf. le facsmilé* dodis.ch/57653.

3 *Sur les prévisions de différentes étapes de l'intégration européenne, cf. DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039*, ainsi que la notice du 24 janvier 1991 de Jacques de Watteville, Conseiller d'ambassade de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles,* dodis.ch/58076.

4 *Pour une analyse de l'état de l'Union économique et monétaire (UEM) de la CE, cf. la notice du 11 février 1991 du Service économique et financier du DFAE préparée pour le Conseiller fédéral René Felber, Chef du DFAE, en vue de son intervention lors de la séance commune des Commissions des affaires étrangères et des affaires économiques du Conseil national,* dodis.ch/58866 *et* dodis.ch/58146.

5 *Pour les autres procès-verbaux des séances du Conseil de Banque de la BNS, cf. le dossier* CH-ASNB Protokolle des Bankausschusses 1 (1991). *Pour un exemple des discussions menées par la BNS, cf. la notice du Directeur général Zwahlen du 4 avril 1991 sur les entretiens à Vienne,* dodis.ch/58083.

accrue, et les possibilités de substitution considérablement élargies. Face à une telle évolution, la BNS doit constamment s'assurer de l'adéquation de sa stratégie monétaire, à plus forte raison si le grand marché européen se double d'une Union économique et monétaire plus ou moins parfaite.

Vouloir parler des conséquences pour la Suisse de l'Union économique et monétaire consiste d'abord à faire des suppositions sur l'évolution interne de la CE, mais également sur la forme des liens qui s'établiront entre la Suisse et l'Europe. Divers scénarios de rapprochement sont imaginables mais, dans tous les cas, je suis convaincu qu'il nous faudra réviser certaines habitudes et pratiques.

L'alternative au maintien de notre totale souveraineté formelle réside dans la conclusion du Traité sur l'Espace économique européen (EEE), dont l'effet sera de nous faire participer au grand marché.[6]

À plus long terme, une éventuelle adhésion ou autre forme d'association plus étroite à la Communauté entraînerait une adaptation encore plus profonde des institutions économiques et politiques de notre pays.[7]

Dans un premier temps, je vous décrirai en grandes lignes les effets du grand marché européen et d'une éventuelle Union économique et monétaire (UEM) à l'intérieur de la Communauté européenne, pour ensuite évaluer leurs effets sur la Suisse, selon les divers scénarios de rapprochement actuellement imaginables. Ma conviction personnelle est que, quelles que soient les formes de rapprochement entre la Suisse et la CE et quelle que soit l'évolution du SME actuel,[8] la réalisation du grand marché, qu'elle entraînera, obligera les pays participants à adopter des politiques monétaires convergentes.

2.2 Les implications financières et monétaires du grand marché européen

La réalisation des quatre libertés de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes entraîne déjà des implications considérables sur la politique économique et monétaire des pays membres. Une zone homogène est en voie de création. À l'intérieur de cette zone les opportunités d'arbitrage sont toujours plus exploitées, tant au niveau de l'allocation des biens et services qu'à celui des facteurs de production.[9] Du point de vue de l'activité économique générale, deux enseignements peuvent être tirés: d'une part, une meilleure allocation des ressources devrait permettre un gain de croissance supplémentaire; d'autre part, les cycles conjoncturels des différents pays membres auront tendance à converger encore plus étroitement.

La substituabilité accrue des différents actifs financiers proposés par les pays de la Communauté a déjà entraîné une forte accélération des mouvements de

---

6 *Sur les négociations pour la réalisation du traité de l'EEE, cf. DDS 1991, doc. 9,* dodis.ch/57510; *doc. 13,* dodis.ch/57331; *doc. 20,* dodis.ch/57748; *doc. 27,* dodis.ch/58039.

7 *Sur la possibilité d'une adhésion prochaine de la Suisse à la CE, cf. DDS 1991, doc. 31,* dodis.ch/58250 *et doc. 42,* dodis.ch/57475. *Cf. également les réactions du Comité de Banque de la BNS à l'idée d'une adhésion,* dodis.ch/57665.

8 *Le Système monétaire européen (SME) est un méchanisme de changes stables, mais pas fixes, entre les monnaies des pays de la CE. En vigueur entre 1979 et 1993, il sera abandonné et remplacé par l'UEM.*

9 *Sur la politique suisse en matière d'arbitrage, cf. le* Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur le droit international privé *du 10 novembre 1982,* dodis.ch/60001, *pp. 284–287 et 442–455.*

capitaux. Alors que les marchés monétaires sont depuis longtemps intégrés, les marchés des capitaux le sont moins. La suppression des dernières barrières à la circulation des capitaux, mais aussi, et surtout, l'harmonisation et la déréglementation des législations financières nationales provoqueront une intégration croissante des marchés encore cloisonnés. Les implications de cette évolution sur la politique monétaire des pays membres sont considérables.

La formulation d'objectifs de croissance monétaire est devenue plus difficile. La raison en est que, par suite du processus d'innovation financière et de déréglementation des marchés des capitaux, il s'avère beaucoup plus difficile d'interpréter l'évolution des agrégats monétaires. Les agrégats répondant aux définitions étroites semblent en particulier souffrir d'une instabilité croissante. À ce sujet, les banques centrales de la Communauté ont entamé des négociations en vue d'adopter une définition d'objectif commune, fondée autour du concept de M_3.[10]

L'accroissement de l'interdépendance des économies a exigé une concertation accrue. L'existence simultanée de marchés fortement intégrés et d'un objectif de stabilité des taux de change, qui sous-tendent déjà le SME, conduit «de facto» les banques centrales à renoncer à une politique monétaire autonome. La concertation systématique entre les gouverneurs des banques centrales européennes existe depuis quelques années déjà, mais la réalisation progressive du grand marché européen l'a rendue plus indispensable, tout en mettant en évidence les insuffisances de la coordination actuelle.[11]

Parallèlement à ces efforts institutionnels, la capacité d'innover du système financier s'est révélée impressionnante, et il ne fait aucun doute que la déréglementation va accroître ce processus en Europe. Le rapide développement du marché de l'Ecu témoigne du rôle moteur d'intégration que joue le secteur privé. À n'en pas douter, la réalisation du grand marché va créer des besoins auxquels le marché tentera de répondre d'une manière ou d'une autre, même si la coordination institutionnelle devait prendre du retard.

Ainsi, le grand marché implique nécessairement un renforcement de la coopération, voire une forme d'union monétaire. En l'état actuel des négociations, la création d'une monnaie européenne unique, gérée par un institut indépendant et attaché à la stabilité des prix, semble l'option la plus probable, mais il est encore difficile de dire combien de temps il faudra pour que cette monnaie voit le jour. À l'intérieur de la Communauté, ce pas supplémentaire renforcera les effets de l'intégration, mais pourrait dans un premier temps, générer des tensions inflationnistes. À l'extérieur, une telle monnaie constituerait une alternative très séduisante au dollar. Dans une première phase, les incertitudes liées à son développement risquent toutefois de susciter d'importants mouvements spéculatifs. À long terme cependant, l'Ecu deviendra une monnaie de réserve, de levée de capitaux et de transactions internationales de première importance.[12]

---

10 *M_3 désigne un agrégat de calcul de la masse monétaire d'un pays ou d'une zone donnée qui comprend la monnaie en circulation (M_0), plus les dépôts bancaires à vue (M_1), plus les dépôts à court terme (M_2) et certains instruments du marché monétaire (pensions, organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et titre de créances à moins de deux ans) (M_3).*

11 *Cf. notamment les explications supplémentaires fournies par le Directeur général Zwahlen dans le procès-verbal de la séance du Comité de Banque du 23 août 1991,* dodis.ch/57665*, p. 111.*

12 *Sur les évolutions du marché des capitaux et le rôle de la Suisse comme exportatrice de capitaux, cf. le facsimilé* dodis.ch/57653*, pp. 93–98 et annexes.*

2.3 Les implications de l'Union économique et monétaire sur la politique monétaire suisse

La politique monétaire suisse est déjà affectée par la réalisation du grand marché européen et par la perspective de l'instauration d'une Union économique et monétaire entre les pays de la Communauté. Je suis persuadé que, indépendamment des options institutionnelles de rapprochement qui nous sont proposées, notre marge de manœuvre s'est réduite. D'une part, dans tous les cas, la liberté de circulation des biens et des capitaux entre la Communauté et la Suisse devra être en grande partie maintenue. D'autre part, même en cas d'«Alleingang» constructif, il n'existerait pas d'autre alternative viable que de s'adapter à la plupart des pratiques communautaires.

Je vais donc me placer dans la perspective d'une Suisse participant au grand marché européen, tout en restant en dehors de l'UEM.

Il importe de distinguer, parmi les influences, celles qui proviennent de:

– la constitution d'un espace intégré avec libre circulation des capitaux englobant la Suisse,

– l'instauration d'une monnaie communautaire,

– des effets de la reprise de l'acquis communautaire par la Suisse.

L'accroissement de l'interdépendance des économies va exiger une concertation accrue des politiques économiques et monétaires. En soi, une forte mobilité des capitaux n'entrave pas les possibilités de réguler la masse monétaire, mais elle renforce la réceptivité de l'économie réelle aux chocs monétaires externes par le biais de l'appréciation ou de la dépréciation du taux de change. Mais, pour bénéficier pleinement des avantages du grand marché européen, il est nécessaire de disposer de relations de change stables. En outre, du fait des turbulences auxquelles risquent d'être soumis les différents agrégats monétaires, l'évolution du cours de change pourrait servir encore plus que maintenant d'indicateur du degré de restriction de la politique monétaire. Toutes ces raisons font que la BNS devra accorder une importance encore plus grande à l'évolution des cours de change des monnaies européennes.

La libre circulation des capitaux, doublée d'une homogénéisation des conditions cadres entre la Suisse et la Communauté, et d'un parallélisme de leur cycle économique, va certainement avoir pour conséquence une tendance à l'égalisation des taux d'intérêts réels. Dans la mesure où l'Ecu arrive à s'affirmer comme monnaie forte, son attractivité renforcera encore cette tendance.

Il n'est cependant pas exclu que l'union monétaire connaisse des difficultés, du moins dans un premier temps. Pendant cette période, la BNS pourrait avoir intérêt à conserver une certaine liberté d'action à l'égard du taux de change. Cependant, il faut garder à l'esprit que des mouvements spéculatifs sur le franc suisse pourraient rendre une politique monétaire autonome insupportable pour l'économie réelle.

Cela prêcherait en faveur d'une politique monétaire dans laquelle le cours de change jouerait un rôle encore plus important qu'aujourd'hui. Pour ne pas pénaliser systématiquement les secteurs de l'économie exposés à la concurrence, il faudra de toute manière mieux harmoniser les trois piliers que constituent la politique monétaire, la politique budgétaire et le mécanisme de formation des prix, en d'autres termes les mécanismes automatiques d'indexation.

En cas d'acceptation du Traité sur l'EEE, la reprise de l'acquis communautaire par la Suisse va certainement déstratifier de nombreux secteurs de l'économie.

Ainsi, le marché du travail devrait gagner en souplesse avec l'adoption de la libre circulation des personnes. De même, l'accroissement de la concurrence engendrera des prix moins élevés et moins rigides pour de nombreux biens et services, ce qui impliquera une réaction plus rapide des prix aux modifications de la politique monétaire. La tâche de l'institut d'émission dans sa lutte contre l'inflation s'en trouvera significativement facilitée.[13]

2.4 Conclusions

La réalisation du grand marché européen implique une convergence des politiques monétaires des pays participants. La perspective d'une Union économique et monétaire en Europe, si elle engendre de grandes espérances, peut néanmoins comporter quelques risques pendant la période de transition.

L'alignement de la politique monétaire de la BNS sur celle des banques centrales de la Communauté sera certainement très marqué en cas d'évolution favorable de l'UEM. Dans le cas contraire, mais aussi pendant la période de transition, il serait préférable que l'action de la BNS ne soit pas trop entravée par l'obligation de respecter une parité fixe avec une monnaie de la Communauté, car le taux de change est pour l'instant l'instrument le plus valable que nous ayons pour contrer les chocs externes. À terme cependant, nous serons portés par la vague de l'UEM, et cela quelle que soit notre décision à l'égard de l'EEE – sauf, bien sûr, si nous décidions d'adopter une politique d'autosuffisance sur le modèle albanais d'antan.

Je n'ai pas soulevé le problème des implications pour la politique monétaire suisse d'une adhésion à la Communauté, car ce sujet mérite une étude beaucoup plus approfondie. Je voudrais juste remarquer que, en dehors de toute considération sur les avantages et inconvénients d'un tel abandon de notre souveraineté monétaire formelle, les statuts de la BNS sont en grande partie euro-compatibles, ce qui est loin d'être le cas pour d'autres domaines de notre économie réelle.[14]

[…][15]

13 *Pour les discussions annuelles de la politique économique et financière de la Confédération entre le Président de la BNS, Markus Lusser, et le Conseil fédéral, cf. le PVCF de décision II du 19 décembre 1991 de la séance du Conseil fédéral du 9 décembre 1991,* dodis.ch/57765*, et la notice préparatoire du 6 décembre 1991 de Fritz Zurbrügg de l'Administration fédérale des finances du DFF au Conseiller fédéral Otto Stich, Chef du DFF,* dodis.ch/59534*.*

14 *Sur l'euro-compatibilité des différents secteurs de l'économie suisse, cf. l'étude de Heinz Hauser, PVCF Nº 1215 du 17 juin 1991,* dodis.ch/57442*.*

15 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/57653*.*

37

dodis.ch/57668

Discorso del Presidente della Confederazione Cotti, a Sils Maria il 7 settembre 1991[1]

LA SVIZZERA IN EUROPA. ALLOCUZIONE IN OCCASIONE DELLA GIORNATA DELL'EUROPA

Sils, 7 settembre 1991

A nessuno sfugge l'aspetto altamente simbolico dei contenuti di questa parte finale iniziata in settembre, dei festeggiamenti per i 700 anni della Confederazione svizzera.[2] Il Presidente della Confederazione è chiamato a parlare oggi qui a Sils, alla Giornata dell'Europa.[3] Egli guarda inoltre con gioia all'onore che gli sarà fra breve riservato di intervenire come ospite ufficiale dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a Strasburgo[4] e di inaugurare a Bruges la cerimonia d'apertura dell'anno accademico 1991/1992 del Collegio d'Europa.[5]

La parte conclusiva dei festeggiamenti è dunque largamente dedicata all'Europa. È bene che così sia. Non c'è dubbio infatti che il futuro anche della Svizzera dipenderà in misura essenziale dagli sviluppi che essa saprà e potrà dare entro tempi appropriati alle sue relazioni con il nostro continente che si unisce.

Se chiedessimo allo Svizzero medio cosa sia per lui l'Europa, la risposta sarebbe più semplice di quanto forse immaginiamo. L'Europa sono le terre che ci circondano, le pianure verso le quali defluiscono i nostri fiumi, le città vicine ed amiche che ci accolgono non appena abbiamo varcato le nostre ristrette frontiere; *l'Europa è una parte di noi stessi, e noi siamo parte di essa. Così è sempre stato. Così*

---

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1150* (A.25.13.331.2). *Il discorso venne pronunciato dal Capo del DFI, il Presidente della Confederazione Flavio Cotti, a Sils Maria il 7 settembre 1991 durante la Giornata dell'Europa. Il discorso fu molto probabilmente il prodotto finale di diverse versioni che il Presidente preparò insieme ai suoi stretti collaboratori e confidenti. Lo storico Urs Altermatt fu un consigliere particolarmente coinvolto nella redazione dei discorsi per il Presidente Cotti durante il suo anno di presidenza. Il Presidente Cotti si espresse in italiano davanti al Consiglio federale in corpore e ad un'assemblea di quasi 1200 ospiti svizzeri e stranieri. Per i documenti preparatori della Giornata dell'Europa, cf. la compilazione* dodis.ch/C2081 *o sulla Giornata dell'Europa in generale, cf.* dodis.ch/C1921. *Per la compilazione tematica sul* 700° anniversario della Confederazione (1991)*, nel cui contesto si svolse la Giornata, cf.* dodis.ch/T1830.

2 *Sul programma e i festeggiamenti durante tutto l'anno 1991, cf. la compilazione tematica* 700° anniversario della Confederazione*,* dodis.ch/T1830.

3 *Durante la Giornata intervennero anche il filosofo tedesco Carl Friedrich von Weizäcker, il rettore dell'Università Bocconi di Milano Mario Monti, la rappresentante del Governo francese Élisabeth Guigou, l'ungherese Szilvia Ritz in rappresentanza della manifestazione giovanile* Spiert Aviert *(cf. la nota 12, DDS 1991, doc. 43,* dodis.ch/58000*), e il Vicepresidente lituano Bronislavas Kuzmickas.*

4 *Cf.* dodis.ch/60110.

5 *Cf.* dodis.ch/60109.

Il Presidente della Confederazione Flavio Cotti durante il suo discorso alla Giornata dell'Europa a Sils Maria il 7 settembre 1991, dodis.ch/59980 *(foto: Niklaus Spoerri).*

sarà sempre. Lo Svizzero è europeo perchè così vogliono geografia, natura e cultura; parla le stesse lingue, la tedesca, la francese, l'italiana, la minacciata romancia, dei suoi grandi paesi vicini dalle affascinanti culture cui pure la Svizzera si richiama. La comprensione è facile e rapida, perché è fondata su una *lunga storia comune.* Scorre nel sangue dello Svizzero il ricordo del ruolo europeo svolto dai suoi padri. Il ruolo dei cantoni più antichi ad esempio nelle campagne di Borgogna fino a Grandson e a Morat. Non dimenticano molti *Svizzeri francesi* che quel ruolo fu la premessa del loro elvetico destino. Altri evocano Pavia, Novara o Marignano, ove analoghe conseguenze si produssero per lo *Svizzero italiano.* Non dimentica lo Svizzero l'impatto che l'Europa, attraverso la *rivoluzione francese vincitrice,* ebbe sulle sue antiquate strutture. Egli è ben cosciente che senza *la volontà degli Europei al Congresso di Vienna la Svizzera non sarebbe divenuta quello che oggi è.*

In una parola, la Svizzera appartiene a questo continente che ha creato più di ogni altro – attraverso gli sviluppi della tecnica, ma soprattutto attraverso i diritti dell'uomo, le libertà moderne e la democrazia – le premesse dell'attuale civiltà. E lo Svizzero è fiero di tutto questo.

Ma lo Svizzero non ignora che *questo suo stesso continente, se sviluppò, maturò e crebbe come nessun altro i valori della cristiana carità e delle libertà, questi valori pure più di ogni altro violò e tradì.* Paradosso drammatico e insondabile! L'Europa di Tommaso Moro e di San Francesco, l'Europa di Rousseau e di Schiller, è la stessa Europa che ha generato le guerre più atroci, lo sfruttamento coloniale, la barbarie nazifascista e comunista. Le espressioni più recenti di queste usurpazioni furono vissute nei polsi e nelle vene da molti Svizzeri oggi appartenenti alle generazioni più anziane. Essi si sentirono minacciati dall'Europa, dalla loro Europa. Quelle neppure molto antiche paure concorrono così a rendere talvolta ancora discordanti e contradditori i sentimenti dello Svizzero medio verso l'Europa che lo circonda. Senso d'appartenenza ammirata e convinta da una parte, atavici sospetti dall'altra sono il retaggio complesso della storia. Noi sappiamo quanto profonde sono le radici della storia, radici sovente impalpabili e forse perfino inconsce, ma profondamente impresse nell'animo degli uomini.

Ma la storia si muove e non si ripete. Così l'Europa vive in questa fine del suo più tormentato millennio una nuova e meravigliosa esperienza. *L'Europa delle guerre, delle dittature e della sopraffazione, l'Europa degli Stati in perenne conflitto, sta cedendo il passo ad un inusitato quadro fondato sulla pace, sulla democrazia e sulla libertà.* Certo, devono essere evitate le interpretazioni trionfalistiche o tinte soltanto di rosa. La strada, ad esempio, degli Europei che non ebbero mai la ventura di conoscere la democrazia è ancora irta d'ostacoli; ma essa è pur ricca di formidabili progressi come gli eventi storici di questi giorni in Unione Sovietica dimostrano;[6] l'esigenza essenziale di tutela e di garanzia per ogni nazionalità e per ogni cultura – esigenza che oggi potremmo riunire in un solo concetto, quello della difesa e della promozione delle minoranze, è lungi dall'essere integralmente soddisfatta. I drammi della Jugoslavia e lo scarso esito della recente Riunione di esperti sulle minoranze nazionali di Ginevra,[7] ove furono evidenziate molte sorprendenti insensibilità per questi

6 *A proposito del putsch del 19–21 agosto 1991 a Mosca, cf. DDS 1991, doc. 34,* dodis.ch/54827, *come pure la compilazione* dodis.ch/C1951.

7 *Cf. DDS 1991, doc. 50,* dodis.ch/58114, *come pure la compilazione* dodis.ch/C1875.

temi, testimoniano del lungo cammino che rimane da percorrere. Taluno paventa persino l'affermazione un giorno di nuove potenze egemoniche sul continente, che potrebbero divenire come nel passato fonte di potenziale e grave pericolo.

Signore e signori, nessuno può naturalmente abbandonarsi ai sogni o alle utopie. Nella società degli uomini, ove le contraddizioni ed i limiti ogni singolo avverte in primo luogo nell'animo proprio, le tensioni, i conflitti, non saranno mai completamente banditi. Ma noi crediamo, aldilà di questa elementare verità, che un'Europa veramente unita nella libertà e nella pace (e speriamo pure nella solidarietà interna ed internazionale e nel rispetto della natura) rappresenterà il garante principale, perchè le fonti potenziali di nuovi conflitti siano circostritte, controllate e neutralizzate.

La novità storica straordinaria ha conseguenze fondamentali anche per la Svizzera. Esse si riassumono in un *imperativo categorico. Le nostre relazioni con la nuova Europa devono superare la visione antica del prudente bilaterale vantaggio economico fondato sul libero scambio.*[8] *È compito della nostra generazione di collocare queste relazioni su di un piano più elevato, su di un piano veramente istituzionale,* che permetta alla Svizzera di partecipare largamente al processo – che non sarà breve – verso il nuovo assetto europeo del millennio che batte alle nostre porte.[9]

Il Consiglio Federale non ha dubbi circa questo imperativo categorico, che esige la modifica sostanziale di una più che trentennale politica di cautela e di talvolta persino scettico riserbo.[10] Ma la sfida è indirizzata anche al Parlamento, è indirizzata soprattuto a voi, care concittadine e cari concittadini. Perché è utile ricordare a noi stessi ed agli amici europei: come nei tempi passati della minaccia un popolo intero corse a proteggere le frontiere, così anche oggi *la voce pacifica e democratica della nuova Europa interpella la responsabilità diretta di tutto un popolo. Esso solo pronuncerà un giorno la decisione definitiva.* È compito fondamentale delle autorità politiche tenere conto di questa circostanza. Io vi assicuro, qui da Sils, concittadine e concittadini, che *tutto sarà messo in atto perchè il nostro processo di avvicinamento all'Europa avvenga in un clima di costante e attivo dialogo,* con tutte e tutti voi, con la popolazione tutta intera.

Concittadine e concittadini, io vi esorto dunque all'Europa!

Ma quale sarà la via elvetica verso l'Europa?

La strada verso l'Europa dovrà essere comunque la più razionale e meditata possibile.

Vanno evitati gli ingenui entusiasmi generosi; mai sono stati utili consiglieri ad una politica che metta decisamente al primo posto il rapido raggiungimento dell'obbiettivo dichiarato. Gli ingenui entusiasmi sono perniciosi alla causa, oserei

---

8 *La Svizzera fu infatti favorevole ad accordi di natura economica con le Comunità europee negli anni 1970, cf. DDS, vol. 25, doc. 25,* dodis.ch/35772; *doc. 44,* dodis.ch/35774; *doc. 108,* dodis.ch/35775; *doc. 160,* dodis.ch/35778. *Durante gli anni 1980, divenne sempre più evidente che tali accordi non fossero più sufficienti nonché sempre più complessi da negoziare, cf. la compilazione tematica* Conferenza del Lussemburgo e seguito, dodis.ch/T2063.

9 *Cf. il rapporto del Consiglio federale sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea del 24 agosto 1988,* dodis.ch/59646.

10 *Infatti, dal 1989, il Consiglio federale stava negoziando, come membro dell'AELS, l'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) con la CE, cf. la compilazione tematica* Negoziazioni AELS–CEE sull'accordo SEE, dodis.ch/T1713.

Giornata dell'Europa, il 7 settembre 1991 a Sils Maria, in occasione del 700° anniversario della Confederazione. Ospiti nazionali e internazionali e, in fondo a sinistra, la tenda creata dall'architetto ticinese Mario Botta, dodis.ch/60332 *(foto: Niklaus Spoerri).*

dire, tanto quanto le opposizioni emozionali che ancora corrono nell'animo di alcuni. *Occorre diffidare dalle fughe in avanti* che sono sovente la tentazione di chi, scettico o contrario fino a ieri, oggi vede l'Europa con rassegnazione, quasi come un'inevitabile fatalità ormai disegnata nelle stelle. *Non esiste nessun determinismo storico che incanali ineluttabilmente la strada della Svizzera verso l'Europa! Questa strada sarà unicamente il frutto della nostra percezione storica razionale, delle nostre comuni volontà, insomma delle nostre convinzioni profonde.* Il nostro aggancio all'Europa non sarà mai il frutto di individualistiche risoluzioni. L'alternativa è chiarissima: O la via verso l'Europa sarà il prodotto della riflessione, dei consapevoli comuni intenti delle pubbliche autorità, federali, cantonali e locali, e del popolo sovrano riuniti; oppure essa, ancora per lunghi anni, non sarà – e rimarrà al massimo oggetto di interminabili e sterili dibattiti.

La comune volontà dovrà formarsi tenendo conto di almeno *tre fondamentali norme di comportamento:* la fin troppo perfezionistica mentalità elvetica, per rispettarle, dovrà probabilmente sottoporsi a vigorosi adattamenti:

a) L'approccio europeo esige una visione organica e globale che esclude le obiezioni minute, particolaristiche del pizzicagnolo. Ogni armonizzazione comporta, sull'altare di più elevati interessi, compromessi, rinunce, disponibilità a modificare antiche e magari pure significative conquiste. Datori di lavoro e prenditori d'opera, agricoltori ed ecologisti, addetti alla politica sociale, ai trasporti, alla sa-

lute: *in ultima analisi ogni Svizzera ed ogni Svizzero devono sapere che non sarà possibile salvaguardare posizioni anche degnissime, ma settoriali – e nel contempo partecipare all'Europa!*[11]

Così ad esempio non mi pare neppure pensabile di mettere in gioco l'accordo eventuale sullo SEE per qualche divergenza finanziaria circa la dotazione del fondo di coesione[12] (al contrario, la solidarietà che desideriamo fermamente come caratteristica essenziale della futura Europa chiama a questo proposito i paesi ricchi, quorum Helvetia!, a particolare apertura).

b) L'approccio europeo esige però *grande chiarezza e sincerità cristallina quando sono in gioco gli elementi fondamentali che toccano quella che definirei la nostra filosofia comune della futura Europa.*

Quando è in gioco ad esempio la *crescita irrinunciabile della democrazia,* della *funzione parlamentare* e della *partecipazione popolare* più ampia possibile contro ogni tipo di *situazione pre-democratica* o di *deformazione burocratica;* quando sono in gioco la decentralizzazione, il federalismo, i *diritti dei piccoli e delle minoranze.* Quando sono in palio *l'uguaglianza elementare fra i paesi e quindi la loro dignità,* come mi sembra il caso degli aspetti istituzionali dello SEE, che sono ben lungi dal soddisfarci,[13] allora il discorso va condotto con ogni possibile trasparenza. Perchè nessun equivoco è lecito attorno ai valori che rappresentano la ragione stessa della nuova Europa.

c) Aggiungerò che il dibattito attorno a questi valori coinvolge in modo particolarmente intenso la Svizzera. I nostri oggettivi e in parte i colpevoli ritardi europei devono indurci oggi senza dubbio ad atteggiamenti di particolare modestia. Ma questa opportuna modestia non giustificherà mai la remissività o addirittura l'abbandono quando si tratta di esprimere senza riserve la nostra visione dei valori fondamentali.

Un paese che si regge sulle sottili e affinate forme della democrazia diretta, un paese molto avanti nella pratica della sussidiarietà del federalismo, e certamente esemplare nel rispetto delle minoranze, anche delle più piccole, ha l'obbligo morale di testimoniare le proprie esperienze. Farà tutto ciò senza alcuna presunzione, con l'umilità piuttosto che nasce dalle convinzioni e dalla pratica che le incarna.

Non è impossibile oggi affrontare i temi particolari dell'ampio dialogo in corso. Mi basterà dire che indipendentemente dalle trattative sullo spazio economico europeo e dalle decisioni che il Consiglio Federale assumerà, il *discorso andrà comunque ripreso attorno all'intero problema delle relazioni della Svizzera con la CEE.*[14]

---

11 *Si tratta di un riferimento diretto ai punti che furono più dibattuti nei negoziati dello SEE. Per gli aspetti considerati come insufficienti dal Presidente Cotti e dal Consiglio federale, cf. DDS 1991, doc. 9,* dodis.ch/57510; *doc. 13,* dodis.ch/57331; *doc. 20,* dodis.ch/57748; *come pure la lettera del Presidente Cotti al Consigliere federale Capo del DFEP Jean-Pascal Delamuraz del 5 agosto 1991,* dodis.ch/59790.

12 *Il fondo di coesione richiesto dalla CE era un meccanismo finanziario attraverso il quale gli Stati membri dell'AELS avrebbero dovuto pagare un importo destinato ai paesi più poveri della CE (Spagna, Portogallo, Grecia), cf. la compilazione* dodis.ch/C2005.

13 *Sulle insoddisfazioni riguardo agli aspetti istituzionali dello SEE, cf. la compilazione* dodis.ch/C1886.

14 *Sulla decisione del Consiglio federale, cf. DDS 1991, doc. 44,* dodis.ch/58388 *e doc. 48,* dodis.ch/57671.

L'attrattività che sembra divenire sempre più scarsa dell'eventuale SEE e le fortemente mutate circostanze dell'assetto continentale devono spingerci ad affrontare nuovamente il quesito delle altre vie aperte verso l'Europa.[15] Soprattutto il tema dell'adesione alla CEE va riconsiderato, ristudiate vanno le ragioni che in proposito ancora pochi anni or sono ci spinsero ad una risposta negativa. Senza voler pregiudicare in alcun modo l'esito del riesame, mi premeva oggi segnalare la necessità di procedere allo stesso, e la volontà del Consiglio Federale di operare in questo senso nei termini più brevi possibili.[16]

Oggi sappiamo infine che l'unità europea non si limita più agli spazi ristretti che un crudele dopoguerra soli consentì. *Oggi è finalmente possibile al nostro sguardo abbracciare l'intera e più grande nostra Europa, la vera, completa Europa dall'Atlantico agli Urali.* La geometria futura dell'Europa finalmente libera è tuttora assolutamente imprevedibile. Certo è però che nessuno Stato, nessuna comunità di Stati può pretendere di possedere il monopolio del continente. Il lavoro comune di questi anni, sarà decisivo ai fini di questo assetto e di questa geometria. Essi usciranno tanto più stabili da questo irripetibile periodo storico, quanto più saremo riusciti a trovare il difficile, ma indispensabile equilibrio fra la sostanziale unità nella pace e della democrazia ed una vasta irrinunciabile decentralizzazione che dia importanza, come fermamente auspica la Svizzera, alle differenze e alle diversità, non al potere ed all'egemonia.

Concittadine e concittadini, signore e signori, è questo il messaggio affascinante che risuona oggi su queste alte terre d'incontro fra diverse culture chiamate Engadina.

È l'appello, imperativo, per la Svizzera ad assumere la sua natura europea fino nell'ordine giuridico ed istituzionale.

È l'invito alla Svizzera perché abbia a compiere questo storico passaggio, senza *precipitazione e senza fughe in avanti,* con tutto l'approfondimento che il momento storico straordinario esige, e con la sincerità senza ombre che è richiesta dalla nostra idea dell'Europa, democratica e pacifica, solidale ed ecologica.[17]

---

15 *Sulle critiche del Presidente Cotti allo SEE, cf. le sue lettere al Consigliere federale Delamuraz del 28 marzo 1991, DDS 1991, doc. 9,* dodis.ch/57510 *e del 5 agosto 1991,* dodis.ch/59790.

16 *Cf. DDS 1991, doc. 42,* dodis.ch/57475.

17 *All'indomani della Giornata dell'Europa, il discorso del Presidente Cotti, percepito come filoeuropeo, fece reagire l'opinione pubblica svizzera sulla* «europapolitische Orientierungslosigkeit des Bundesrats» (Der Bund). *Secondo diversi media e anche secondo il verbale deliberativo II del Consiglio federale del 12 settembre 1991,* dodis.ch/57760, *il Consigliere federale Delamuraz si oppose al discorso* «qui n'a souligné que les points négatifs du TEEE». *Il comunicato pubblicato in seguito alla riunione del Consiglio federale dichiarava, su proposta del Consigliere federale Adolf Ogi:* «Der Bundesrat betrachtet es als selbstverständlich, dass im Kollegium beim jetzigen Stand der Abklärungen unterschiedliche Meinungen vertreten werden, denn es repräsentiert die ganze Breite des Volkes» (dodis.ch/57760). *Per i disaccordi sulla politica europea nel Consiglio federale, cf. anche DDS 1991, doc. 56,* dodis.ch/58525, *nota 23.*

38

dodis.ch/57954

Aussprachepapier des EJPD und des EVD an den Bundesrat[1]

BEHANDLUNG JUGOSLAWISCHER STAATSANGEHÖRIGER

Bern, 10. September 1991

1 Anlass

Mit Schreiben vom 9. Juli 1991 ersucht die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Bundesrat um einen Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik.[2] Gegenstand dieses Zusatzes bildet ausser der Anwendung ethischer Kriterien auf das Drei-Kreise-Modell[3] die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger nach dem Modell der drei Kreise sowie in bezug auf die Abgrenzung von ausländischen Arbeitskräften und Asylsuchenden.

Im Hinblick auf die gegenwärtige Lage in Jugoslawien[4] stellt sich zudem die zeitlich dringliche Frage der weiteren Anwesenheit von jugoslawischen Saisonniers und Kurzaufenthaltern nach Ablauf ihrer Bewilligung sowie von jugoslawischen Besuchern und Touristen nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes. Schliesslich ist die Einführung der allgemeinen Visumspflicht für jugoslawische Staatsangehörige zu prüfen.

Deshalb und wegen der zeitlichen Dringlichkeit unterbreiten wir Ihnen vorerst ein eigenes Aussprachepapier zum Themenbereich «Jugoslawien». Den eigentli-

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1011* (4.10prov.). *Dieses Aussprachepapier wurde unter der Verantwortung des stv. Direktors des Bundesamts für Ausländerfragen des EJPD, Walter Wüthrich, verfasst, vgl.* CH-BAR#E1001#1996/73#49* (1), *und von den Vorstehern des EJPD und des EVD, den Bundesräten Arnold Koller und Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Zur Entstehung des Aussprachepapiers vgl. auch die vom stv. Direktor Wüthrich zusammengestellten Unterlagen für die Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger, im Dossier* CH-BAR#E7175C-01#2001/54#1391* (524.13). *Der Bundesrat genehmigte die gestellten Anträge in seiner Sitzung vom 23. September 1991. Für das BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991 vgl. das Faksimile* dodis.ch/57954. *Vgl. auch das BR-Beschlussprot. II vom 27. September 1991,* CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).

2 *Für das Schreiben des Präsidenten der GPK, Nationalrat Pascal Couchepin, und des Kommissionssekretärs Philippe Mastronardi an Bundesrat Koller vgl. die Beilage zum BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991, Faksimile* dodis.ch/57954.

3 *Das* «Modell der drei Kreise» *wurde im Zuge der im* Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik *vom 15. Mai 1991 entworfenen Neuorientierung der schweizerischen Migrationspolitik angestrebt: Der* «innerste Kreis» *umfasste die EG- und EFTA-Staaten, mit welchen* «der Personenverkehr schrittweise von den bestehenden ausländerpolitischen und arbeitsmarktlichen Beschränkungen befreit» *werden sollte. Zum* «mittleren Kreis» *gehörten die Länder, die weder der EG noch der EFTA angehörten,* «in denen wir aber im Rahmen einer Begrenzungspolitik rekrutieren wollen». *Den* «äussersten Kreis» *bildeten alle übrigen Länder:* «Angehörige dieser Staaten sollen eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung in der Schweiz nur in Ausnahmefällen erhalten», *vgl.* dodis.ch/57212, *S. 302. Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 919 vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/58876.

4 *Vgl. DDS 1991, Dok. 55,* dodis.ch/57983 *sowie die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

chen Zusatzbericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik werden wir Ihnen für die Sitzung vom 23. September 1991 vorlegen.[5]

2 Zulassung

Jugoslawien gehörte bisher zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten.[6] Heute wohnen über 150 000 Jugoslawen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Damit bilden die Jugoslawen nach den Italienern den zweithöchsten Ausländeranteil. Von den Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen sind 84 000 oder 60 Prozent erwerbstätig. Zur Zeit des saisonalen Höchststandes der Beschäftigung kommen 44 000 Saisonniers und rund 15 000 Kurzaufenthalter hinzu. Der Anteil der Jugoslawen am Saisonnierbestand macht einen Drittel aus. Branchenmässig arbeiten die Jugoslawen zu annähernd gleichen Teilen hauptsächlich im Gast- und Reinigungsgewerbe, im Baugewerbe und in der Industrie.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 15. Mai 1991 zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik darauf hingewiesen, dass zum mittleren Kreis nur Länder gehören sollten, die asylpolitisch als «Safe Country» gelten (Seite 14).[7] Zudem soll als Kriterium für eine bevorzugte Zulassung die Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Menschenrechte im Herkunftsstaat massgebend sein (Seite 13). Mit Bezug auf Jugoslawien trifft dies nicht zu. Die Jugoslawen bilden gegenwärtig die grösste Gruppe der Asylbewerber. Es ist deshalb angezeigt, Jugoslawien im Rahmen des angestrebten Drei-Kreise-Modells dem äusseren Kreis zuzuordnen.[8]

Eine Zuzugssperre für jugoslawische Arbeitnehmer könnte indessen von der Bauwirtschaft, dem Gastgewerbe und den übrigen Erwerbszweigen in vorwiegend strukturschwächeren Regionen mit regelmässiger Beschäftigung von Saisonniers nicht kurzfristig durch andere Massnahmen (z. B. durch vermehrte Rek-

5 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1827 vom 23. September 1991,* dodis.ch/57952.

6 *Im* Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik *vom 15. Mai 1991 wurde festgehalten:* «Zu den traditionellen Rekrutierungsgebieten gehören Westeuropa inklusive Jugoslawien, die USA und Kanada, das heisst Länder, in denen kulturelle, religiöse und gesellschaftliche Wertvorstellungen gelten, die den unsrigen entsprechen», *vgl.* dodis.ch/57212, *S. 295.*

7 *Vgl.* dodis.ch/57212, *S. 304. Zum Konzept der verfolgungssicheren Länder* (Safe Countries) *vgl. DDS 1991, Dok. 54,* dodis.ch/57837, *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1969.

8 «Il nous paraît inopportun, voire impossible d'éliminer, du jour au lendemain, la Yougoslavie de la liste des pays traditionnels de recrutement», *äusserte sich in diesem Punkt der Direktor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) des EVD, Jean-Luc Nordmann, in einer Notiz vom 16. August 1991 an Bundesrat Delamuraz, vgl.* dodis.ch/57373. *Das EVD beantragte deshalb noch im damaligen Entwurf des Aussprachepapiers in Abweichung vom EJPD* «Jugoslawien vorderhand weiterhin als traditionelles Rekrutierungsgebiet zu betrachten und damit dem mittleren Kreis gemäss dem Drei-Kreise-Modell zuzuordnen, wobei die Zahl der jugoslawischen Saisoniers und Kurzaufenthalter zugunsten von EG- und EFTA-Angehörigen schrittweise herabzusetzen ist», *vgl.* dodis.ch/57373, *Beilage. Bezugnehmend auf einen neuen Entwurf des EJPD machte Nordmann am 20. August 1991 Bundesrat Delamuraz darauf aufmerksam, dass Jugoslawien im* Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik *vom 15. Mai 1991 als traditionelles Rekrutierungsland explizit aufgeführt werde, vgl.* dodis.ch/58999. *Aufgrund des kontroversen Mitberichtsverfahrens hatte der Bundesrat in seinem Beschluss vom 15. Mai 1991 das EJPD beauftragt,* «zusammen mit dem EDA und dem EVD die Frage der Behandlung Jugoslawiens als traditionelles Rekrutierungsgebiet und gleichzeitiges Herkunftsland von Asylbewerbern zu prüfen und Antrag zu stellen», *vgl.* dodis.ch/58876. «Cet examen n'a pas eu lieu jusqu'ici; on ne saurait dès lors prétendre que le Conseil fédéral s'est déjà clairement prononcé à ce sujet», *so Nordmann, vgl.* dodis.ch/58999. *Zur Haltung des EDA zum Entwurf des Aussprachepapiers vom 4. September 1991 vgl. die Stellungnahme des stv. Direktors der Politischen Abteilung I, Daniel Woker, vom 9. September 1991,* dodis.ch/60411, *Beilage.*

rutierung in EG- oder EFTA-Staaten) aufgefangen werden. Vielmehr drängt sich aus arbeitsmarktlicher Sicht eine Übergangsregelung während 2–3 Jahren auf.[9] Zunächst soll anlässlich der diesjährigen Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach namentlich ersteinreisende Saisonniers und Kurzaufenthalter in erster Linie in den EG- und EFTA-Staaten anzuwerben sind.[10] Anschliessend wird das weitere Vorgehen nach Rücksprache mit den Kantonen und den interessierten Organisationen festgelegt.

Die Frage, ob Jugoslawien weiterhin als traditionelles Rekrutierungsgebiet betrachtet werden kann, bildete nicht Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens zur diesjährigen Revision der Fremdarbeiterregelung. Die folgenden 9 Kantone sowie der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) haben indessen von sich aus beantragt, für die Rekrutierung von Jugoslawen eine Übergangslösung zu treffen: UR, OW, SZ, BL, AR, SG, SH, TI, JU. In gleichem Sinne äusserten sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund und der Schweizer Hotelier-Verein.[11]

3 Anwesenheit

Von den 44 000 jugoslawischen Saisonniers, die gegenwärtig in der Schweiz arbeiten, erfüllen 6000 am Ende der Saison die Voraussetzungen für die Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung. Somit verbleiben 38 000 Saisonniers, die zur Ausreise verpflichtet sind. Hinzu kommen rund 15 000 Kurzaufenthalter, die nach Ablauf der Bewilligung ebenfalls auszureisen haben.

Von den 53 000 jugoslawischen Saisonniers und Kurzaufenthaltern, die nach Ablauf der Bewilligung auszureisen haben, sind 31 000 verheiratet. Könnten diese in der Schweiz bleiben, ergäbe sich für das laufende und nächste Jahr zusammen mit dem Familiennachzug ein zusätzlicher Anstieg bei der ausländischen Wohnbevölkerung von rund 83 000. Im Hinblick auf die ohnehin zu verzeichnende jährliche Zunahme von gegenwärtig 60 000–70 000 und das angestrebte ausgewogene Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung kann eine Aufenthaltsverlängerung höchstens für Jugoslawen aus dem engsten Kriegsgebiet in Betracht gezogen werden. Dies betrifft zur Zeit die Republik Kroatien.[12]

---

9 *In den Entwürfen zum Aussprachepapier vom August 1991 hatte das EJPD noch beantragt,* «die weitere Anwesenheit gestützt auf das ordentliche Ausländerrecht möglichst grosszügig zu verlängern», *vgl. die Beilagen von* dodis.ch/57373 *und* dodis.ch/58999. *Nordmann plädierte dagegen,* «qu'un délai transitoire ne saurait être bref, mais devrait plutôt s'étendre à 2 à 3 ans», *vgl.* dodis.ch/58999.

10 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) *vom 6. Oktober 1986, AS, 1986, S. 1791–1815. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1664 vom 3. Oktober 1986,* dodis.ch/59912. *Am 16. Oktober 1991 wurde Art. 8* Prioritäten für die Rekrutierung *Abs. 1 und 3 der* BVO *entsprechend angepasst, vgl. AS, 1991, S. 2236–2241, hier S. 2236. Vgl. auch das BR-Prot. Nr. 2013 vom 16. Oktober 1991,* dodis.ch/57460.

11 *Vgl. dazu den* Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens *zur Ausländerregelung 1991/1992 in der Beilage zum BR-Prot. Nr. 2013 vom 16. Oktober 1991,* dodis.ch/57460 *sowie das Dossier* CH-BAR#E4300C-01#2019/266#579* (122.10).

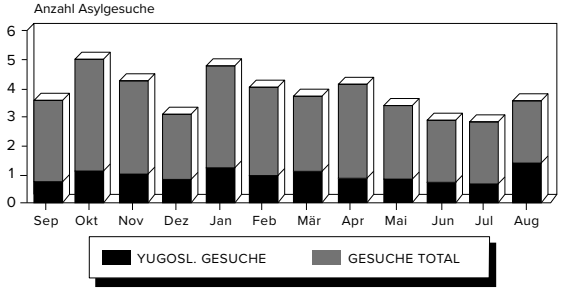
12 *Mit Weisung vom 21. November 1991 dehnte der Bundesrat* «diese Regelung auch auf Bewohner des Grenzgebietes Kroatien/Bosnien» *aus und erstreckte* «für Kosovo-Albaner die Ausreisefrist bis zum 31. Januar 1992». *Am 18. Dezember 1991 ordnete der Bundesrat* «für bestimmte Kategorien von Jugoslawen per 1. Januar 1992 die gruppenweise vorläufige Aufnahme» *an, vgl. das BR-Prot. Nr. 2472,* dodis.ch/57395.

Unter den gegebenen Verhältnissen sollte Saisonniers und Kurzaufenthaltern aus Kroatien in Anwendung von Artikel 13 Buchstabe f BVO[13] (persönliche Härtefälle) auf Gesuch hin der weitere Aufenthalt vorerst um sechs Monate verlängert werden. Auf Gesuch hin kann ihnen ebenfalls der Familiennachzug bewilligt werden, soweit sich die Familienangehörigen hier aufhalten. Ausser dem andern Ehegatten und den ledigen Kindern unter 18 Jahren können auch die Eltern in den Familiennachzug einbezogen werden.[14]

Familienangehörigen ausserhalb des Familiennachzugs sowie Bekannten und Touristen aus dem engsten Kriegsgebiet (Republik Kroatien einschliesslich gegebenenfalls Kosovo)[15] ist nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes auf Gesuch hin die weitere Anwesenheit in Anwendung von Artikel 36 BVO (Zulassung von anderen nichterwerbstätigen Ausländern aus wichtigen Gründen) vorerst ebenfalls für sechs Monate zu bewilligen. Eine Ausdehnung dieser Regelung auf alle Jugoslawen kann nicht in Betracht gezogen werden, da je nach der Lage in Jugoslawien mit bis zu 50 000 oder sogar mehr Personen gerechnet werden müsste.

4 Asylbezogene Einwanderung
4.1 Anwesenheit

Gesuchsentwicklung Yugoslawien, September 1990–August 1991



Obige Graphik zeigt das Verhältnis der Gesamtzahl der Asylgesuche zur Anzahl der Gesuche jugoslawischer Staatsangehöriger. Es geht ganz klar die Tendenz hervor, dass die Gesuche von Jugoslawen einen verhältnismässig immer grösseren Anteil ausmachen.[16] Dieser Trend hat sich im August wesentlich verstärkt. Es wurden in diesem Monat insgesamt 3553 neue Asylgesuche registriert. Davon sind 1373 oder 38,6% von jugoslawischen Staatsbürgern.

---

13 «Von den Höchstzahlen ausgenommen sind *[…]* Ausländer, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall oder staatspolitische Gründe vorliegen». *Vgl. die* Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) *vom 6. Oktober 1986, AS, 1986, S. 1791–1815, hier S. 1795.*

14 *Vgl. dazu die Bemerkungen von EJPD-Generalsekretär Armin Walpen an Bundesrat Koller vom 16. September 1991,* dodis.ch/58768 *sowie das Protokoll der Sitzung der Paritätischen Kommission der Fürsorge- sowie der Justiz- und Polizeidirektoren vom 5. Dezember 1991,* dodis.ch/58769*, Punkt 3.*

15 *Der Einschluss Kosovos geht auf die Stellungnahme des Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, vom 9. September 1991 zurück, vgl.* dodis.ch/60411.

16 *Vgl. dazu* dodis.ch/60330 *und* dodis.ch/58771.

Es liegen keine spezifischen Statistiken über die Zusammensetzung der jugoslawischen Asylbewerber vor, aber die Zahl der hauptsächlich aus Kosovo stammenden albanischen Gesuchsteller hat kaum abgenommen und dürfte in der nächsten Zukunft auch nicht abnehmen. Tendenziell ist neben den zyklisch erscheinenden Minderheitsgruppen (Zigeuner, Moslems u. a.) mit Asylbewerbern aus weiteren Teilrepubliken (Kroatien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina) zu rechnen.

4.2 Mögliche Entwicklungen

Während in Slowenien die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen formal beendet sind, ist der Krieg in den kroatischen Gebieten entlang der Grenze zu Bosnien-Herzegowina offen ausgebrochen.[17] Die jugoslawische Bundesarmee hat offen zu Gunsten verschiedener serbischer Milizen interveniert. Aus den umkämpften Gebieten hat eine Fluchtbewegung Richtung Vojvodina/Ungarn eingesetzt, deren Ausmass und weitere Entwicklung nur schwer zu prognostizieren sind. Obwohl vorübergehend ein Waffenstillstand vereinbart wurde, flackerten die Kämpfe erneut auf und drohen die ganze Teilrepublik Kroatien zu erfassen. Im weiteren drohen die Kämpfe sich mittelfristig auch auf die Teilrepubliken Bosnien-Herzegowina und Mazedonien auszudehnen.[18]

Nach einer längeren Phase der gespannten Ruhe im Kosovo ist es im Juni 1991 erneut zu Demonstrationen gekommen. Die serbisch-montenegrinische wie die albanische Bevölkerungsgruppe bewaffnen sich im Hinblick auf eine mögliche Konfrontation. Die albanische Opposition scheint einen Gesinnungswandel vorgenommen und von den bisher friedlichen Protestformen Abschied genommen zu haben. Im Glauben, von der Weltöffentlichkeit vergessen zu werden, scheinen spektakuläre Aktionen ins Auge gefasst worden zu sein. Im Falle einer raschen Beilegung des Konfliktes zwischen Kroaten und Serben mit anschliessender Beruhigung der Lage ist dehalb nicht ohne weiteres mit einem wesentlichen zahlenmässigen Absinken der Gesuche zu rechnen. Die Situation in Kosovo kann sich nämlich unabhängig zum serbisch-kroatischen Konflikt weiterentwickeln.[19]

Aufgrund obigen Szenarios, und da die Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaft, eine friedliche Lösung zu finden, gescheitert zu sein scheinen, könnte befürchtet werden, dass der Konflikt sich zu einem andauernden Bürgerkrieg entwickeln wird. Dies würde heissen, dass die jugoslawischen Staatsbürger, die sich schon in der Schweiz aufhalten, nicht zurückreisen könnten, und es wäre mit einer massiven und unkontrollierten Fluchtbewegung in Richtung Ungarn, Österreich und Italien zu rechnen. Die Schweiz wäre dann in einem zweiten Schritt durch diese Flüchtlingsströme auch betroffen.

4.3 Massnahmen

Die eintreffenden Asylgesuche jugoslawischer Staatsangehöriger werden vorläufig normal gemäss Prioritätenordnung des Bundesbeschlusses über das Asyl-

17 *Ein Bericht des Politischen Sekretariats des EDA vom 20. August 1991 bietet einen Überblick über die Entwicklungen, vgl.* dodis.ch/58526. *Vgl. auch die Korrespondenz des schweizerischen Generalkonsuls in Zagreb, Werner Maurer, vom 27. und 28. August 1991,* dodis.ch/58754 *sowie die Notiz der Politischen Abteilung I des EDA vom 3. September 1991,* dodis.ch/58526.

18 *Zur Situation in Mazedonien vgl.* dodis.ch/59668.

19 *Zur Verfolgungssituation für die albanische Bevölkerung in Kosovo und Mazedonien vgl.* dodis.ch/58641. *Allgemein zur Lage in Kosovo vgl.* dodis.ch/58747.

Albanerinnen und Albaner demonstrieren am 4. Mai 1991 auf dem Bundesplatz in Bern gegen die Missachtung der Minderheitenrechte und die serbische Repressionspolitik in Kosovo, dodis.ch/60351 (CH-SNM LM-179459.2).

verfahren erledigt.[20] Nicht behandelt werden zur Zeit nur die Asylgesuche von Deserteuren und Refraktären. Bei negativem Ausgang des Asylverfahrens wird die Wegweisung verfügt, und der gegenwärtigen Situation wird dadurch Rechnung getragen, dass eine grosszügige Ausreisefrist angesetzt wird. Diese wird ab dem 15. Oktober 1991 auslaufen. Sollten die Bestrebungen, einen effektiven Waffenstillstand herbeizubringen, gelingen und die Situation sich beruhigen, heisst dies, dass ab diesem Datum vermehrt Wegweisungen vollzogen werden. Heute wird nur in Missbrauchsfällen und bei strafrechtlichen Vorgängen vollzogen. Im weiteren würde betreffend neu einreisender Asylbewerber am Individualverfahren festgehalten.

Kommt es aber zu einem andauernden Bürgerkrieg, werden die schon eingegangenen Asylgesuche weiterhin im Individualverfahren zu behandeln sein. Die eventuell neu in unkontrollierbarer und grosser Zahl einreisenden Jugoslawen müssten aber vorläufig aufgenommen und in Zivilschutzanlagen und verfügbaren Armeelagern mit extensiver Betreuung untergebracht werden. Gegebenenfalls

20 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. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 793 vom 25. April 1990,* dodis.ch/59158.

ist ein Bundesratsbeschluss über die vorläufige Aufnahme einer Gruppe gemäss Art. 14a Abs. 5 vorzusehen.[21]

Die im nationalen Rahmen beschlossenen Massnahmen sollten international abgestützt werden, und man sollte mindestens versuchen, die verschiedenen nationalen Massnahmen mit dem Schlussdokument der Wiener Ost-West-Konferenz abzustimmen.[22] Im weiteren wären die Informellen Konsultationen ein geeignetes Abstimmungsorgan.[23]

5 Visumpflicht

5.1 Rückblick

Der Bundesrat hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit der Frage der Einführung der Visumpflicht für jugoslawische Touristen und Besucher (Einreisen zum Stellenantritt sowie für drei Monate übersteigende Aufenthalte sind visumpflichtig) befasst. Diese Massnahme forderten namentlich die Fremdenpolizei- und Polizeikreise als Mittel gegen die Schwarzarbeit und die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität.[24] Der Bundesrat erachtete jedoch – letztmals im Oktober 1989 – eine Suspendierung des Visumabkommens vom 28. November 1968[25] mit Jugoslawien als wenig zweckdienlich, solange die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Italien nicht ein Gleiches tun.[26]

5.2 Neue Gründe

Im Rahmen des Asyl-Aktionsprogramms 1991/92[27] ist die Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen als zusätzliche innenpolitische Massnahme vorgesehen.

5.3 Erwägungen

Mit der Einführung der Visumpflicht wird eine Verbesserung der Kontrollen angestrebt, um die Einreise von Personen zu verhindern, welche die Anwesen-

---

21 «Der Bundesrat kann nach Konsultation mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und unter Berücksichtigung der Praxis anderer Staaten bestimmen, welche Gruppen von Gesuchstellern nach welchen Kriterien vorläufig aufgenommen werden können», *vgl. das* Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer *vom 26. März 1931, AS, 1990, S. 951. Am 16. Dezember 1991 beschloss der Bundesrat* «die vorläufige Aufnahme für Jugoslawen mit Wohnsitz in der Republik Kroatien sowie der umkämpften Grenzregion zwischen den Provinzen Kroatien und Bosnien sowie für Refraktäre und Deserteure aus dem gesamten Staatsgebiet Jugoslawiens mit Ausnahme der Republiken Kroatien, Slowenien und der Teilrepublik Mazedonien, soweit diese Personen nicht aufgrund anderer fremdenpolizeilicher Massnahmen zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt sind», *vgl. das BR-Prot. Nr. 2472,* dodis.ch/57395.

22 *Zur Europäischen Ministerkonferenz über Ost-West-Migration vom 24. und 25. Januar 1991 in Wien vgl.* dodis.ch/57346 *und* dodis.ch/57736.

23 *Zu den* Informellen Konsultationen über Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik in Europa, Nordamerika und Australien *vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1975.

24 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 938 vom 1. Juni 1983,* dodis.ch/59916 *sowie das BR-Prot. Nr. 1729 vom 31. Oktober 1984,* dodis.ch/59919.

25 Notenaustausch zwischen der Schweiz und Jugoslawien über die gegenseitige Aufhebung der Visumpflicht *vom 28. November 1968, AS, 1992, S. 919–921. Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 62,* dodis.ch/32400.

26 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1893 vom 18. Oktober 1989,* dodis.ch/59913 *sowie* dodis.ch/59924.

27 *Für das Asyl-Aktionsprogramm 1991/1992 vgl. die Beilage 2 zum Aussprachepapier des EJPD vom 30. Mai 1991 im BR-Prot. Nr. 1095 vom 3. Juni 1991,* dodis.ch/57416.

heitsvoraussetzungen in der Schweiz nicht erfüllen. Erwartet wird zudem eine gewisse vorbeugende Wirkung. Andererseits sollen die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Jugoslawien nicht übermässig beeinträchtigt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein:

Wie die Erfahrungen – namentlich mit der Türkei[28] – zeigen, entfaltet eine Massnahme, die nicht international abgestimmt ist, nur wenig Wirkung. In Westeuropa kennen zur Zeit nur Frankreich und Griechenland die Visumpflicht gegenüber Jugoslawien. Deutschland beschloss 1989 die Einführung der Visumpflicht, setzte die Massnahme aber nie in Kraft. Hier wie in den übrigen europäischen Staaten steht zur Zeit eine Änderung nicht zur Diskussion.

Die Durchsetzung der schweizerischen Visumpflicht im Alleingang setzt eine systematische Grenzkontrolle, verbunden mit einer konsequenten Wegweisungspraxis, voraus. Mit den gegenwärtigen Mitteln ist eine systematische Grenzkontrolle undenkbar. Eine konsequente Wegweisungspraxis scheint andererseits unter den gegebenen innenpolitischen Umständen in Jugoslawien eher problematisch.

Der Bestand der jugoslawischen Wohnbevölkerung in der Schweiz von gegenwärtig über 150 000 Aufenthaltern und Niedergelassenen führt zu einem regen Besucher- und Touristenverkehr zwischen den beiden Staaten. Vor der Einführung der Visumpflicht müssten daher erhebliche personelle und bauliche Massnahmen bereit gestellt werden, um eine reibungslose Prüfung der Einreisegesuche und die Sicherheit der schweizerischen Vertretungen in Jugoslawien zu gewährleisten. Die mit der Visumpflicht angestrebte Verschärfung der Einreisevoraussetzungen könnte wiederum zur Folge haben, dass Jugoslawen vermehrt und ungerechtfertigt das Asylrecht in Anspruch nehmen. Diese Tendenz dürfte sich angesichts der gegenwärtigen innenpolitischen Krise in Jugoslawien noch verstärken.

6 Anträge

6.1 Zulassung

– Im Rahmen des für die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern angestrebten Drei-Kreise-Modells wird Jugoslawien dem äusseren Kreis zugeordnet.[29]

---

28 *Die Schweiz führte im Juli 1982 die Visumspflicht für türkische Staatsangehörige ein, vgl. das BR-Prot. Nr. 1142 vom 30. Juni 1982,* dodis.ch/59854. *Im September 1984 urteilte das Bundesamt für Ausländerfragen, diese Massnahme habe aus statistischer Sicht* «keine Wirkung gezeigt», *vgl.* dodis.ch/59920.

29 *Das EDA äusserte in seinem Mitbericht vom 12. September 1991 dazu* «ernsthafte Bedenken»: «Diese Massnahme erscheint uns im jetzigen Zeitpunkt nicht angebracht. Sie ist unseres Erachtens nicht vereinbar mit dem Engagement in der Bewältigung der Jugoslawienkrise. Es wird damit vor allem ein falsches Signal gegeben, sowohl aussen- wie auch innenpolitisch.» *Das EJPD und das EVD argumentierten in ihrer Stellungnahme vom 13. September 1991,* «dass eine unbefriedigende Menschenrechtslage zu unkontrollierten Wanderungen führen kann, weil diejenigen Personen, die nicht unter den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen einreisen und arbeiten können, die Möglichkeit haben, mittels eines Asylgesuches zu einer praktisch gleichwertigen Stellung zu kommen. So kommen heute jugoslawische Asylbewerber aus denselben Gebieten und Dörfern, aus welchen auch jugoslawische Arbeitnehmer rekrutiert werden», *vgl. das BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991,* dodis.ch/57954. *Im BR-Beschlussprot. II zur Sitzung vom 23. September 1991 wurde festgestellt:* «Diese Haltung ist bestritten. Wenn Jugoslawien nicht mehr traditionelles Rekrutierungsgebiet ist, besteht die Gefahr, dass anstelle von Fremdarbeitern jugoslawische Asylsuchende in die Schweiz einreisen. Es ist fragwürdig, gegenüber Jugoslawien gerade im jetzigen Zeitpunkt solche Massnahmen zu treffen. Der Rat teilt diese Bedenken nicht und stimmt den Anträgen zu», CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).

– Für den Wechsel vom mittleren zum äusseren Kreis wird eine Übergangsregelung von 2–3 Jahren in Aussicht genommen.

– Anlässlich der Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer wird eine Bestimmung aufgenommen, wonach namentlich ersteinreisende Saisonniers und Kurzaufenthalter in erster Linie in EG- und EFTA-Staaten anzuwerben sind.

– Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bereiten nach Anhören der Kantone und der interessierten Organisationen das weitere Vorgehen vor.

6.2 Anwesenheit

– Bereits anwesenden jugoslawischen Saisonniers und Kurzaufenthaltern aus dem engsten Kriegsgebiet (Republik Kroatien und, je nach der Entwicklung der Lage, die Region Kosovo) wird der weitere Aufenthalt auf Gesuch hin nach Artikel 13 Buchstabe f BVO[30] vorerst auf sechs Monate verlängert. Sie können den andern Ehegatten, ihre ledigen Kinder unter 18 Jahren sowie ihre Eltern nachziehen lassen.[31]

– Familienangehörigen ausserhalb des Familiennachzugs sowie Besuchern und Touristen aus dem engsten Kriegsgebiet (Republik Kroatien, einschliesslich gegebenenfalls Kosovo) wird nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes auf Gesuch hin nach Artikel 36 BVO vorerst eine auf sechs Monate befristete Aufenthaltsbewilligung erteilt. Bewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind aufgrund von Artikel 13 Buchstabe f BVO von den Höchstzahlen auszunehmen.

– Je nach der Entwicklung der Lage in Jugoslawien kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, in Absprache mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, die Frist von sechs Monaten nötigenfalls verlängern.

6.3 Visumpflicht

Die allgemeine Visumpflicht für Jugoslawen ist vom Ergebnis von Verhandlungen mit Jugoslawien abhängig zu machen und in Abstimmung mit andern westeuropäischen Staaten einzuführen.[32]

Wir beantragen Ihnen, unseren Anträgen zuzustimmen.[33]

---

30 *Vgl. Anm. 13.*

31 *Diese Lösung schlug das EJPD vor,* «um zu verhindern, dass diese Familienangehörigen Asylgesuche stellen und demnach Asylverfahren durchgeführt werden müssten». *Vgl. die Notiz des EJPD-Generalsekretärs Walpen an Bundesrat Koller,* dodis.ch/58768.

32 *Der Bundesrat beschloss am 18. Dezember 1991 mit Wirkung vom 1. Januar 1992 die Suspendierung der Vereinbarung vom 28. November 1968 zwischen der Schweiz und Jugoslawien über die gegenseitige Aufhebung der Visumspflicht. Das EDA hatte vergeblich argumentiert, es erachte* «die Massnahmen der Wiedereinführung der Visumspflicht für jugoslawische Staatsangehörige im Alleingang als unwirksam» *und zudem als* «nicht vereinbar mit der schweizerischen Haltung des aktiven Engagements in der Bewältigung der Jugoslawienkrise». *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2472 vom 18. Dezember 1991,* dodis.ch/57395.

33 *Für den Beschluss des Bundesrats vgl. das BR-Prot. Nr. 1828 vom 23. September 1991, Faksimile* dodis.ch/57954. *Zu den Reaktionen vgl. DDS 1991, Dok. 55,* dodis.ch/57983; dodis.ch/57366 *sowie die Fragestunde des Nationalrats vom 30. September 1991,* dodis.ch/58269.

39

dodis.ch/57645

Gespräche des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Staehelin, in Tallinn, Riga und Vilnius[1]

REISE VON BOTSCHAFTER JENÖ C. A. STAEHELIN INS BALTIKUM, 3.–6. SEPTEMBER 1991[2]

Bern, 13. September 1991

1. Ziel der Reise
a) Formalisierung der diplomatischen Beziehungen durch Briefwechsel[3]
b) Abklärung der Gebiete möglicher Zusammenarbeit
c) Abklärung über Organisation des schweizerischen Vertretungsnetzes
d) Einladung nach Sils in Erinnerung rufen[4]

2. Ablauf der Reise
Die schweizerische Delegation setzte sich aus dem Unterzeichneten sowie den Herren Dr. W. Thurnherr (Politisches Sekretariat) und Dr. A. Baum (Stagiaire, Politische Abteilung I) zusammen.

---

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#470* (354). *Diese vom 13. September 1991 datierende Notiz wurde vom Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Jenö Staehelin, signiert. Entsprechend dem vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichneten Begleitschreiben ging sie bereits am 12. September als Informationsnotiz an die Mitglieder des Bundesrats. Gemäss Visum von Vizekanzlerin Hanna von Muralt hat der Rat in seiner Sitzung vom 16. September 1991 davon Kenntnis genommen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/57645. *Die Informationsnotiz wurde an dieser Sitzung nicht weiter diskutiert, vgl.* dodis.ch/57761.

2 *Vgl. dazu auch den Wochentelex 37/91 vom 9. September 1991,* dodis.ch/59689, *Punkt 2 (rapides). Bereits vom 17. bis 24. Februar 1991 reiste eine Delegation des EDA in die baltischen Republiken, um die humanitären Bedürfnisse Estlands, Lettlands und Litauens abzuklären, vgl.* dodis.ch/58489 *und* dodis.ch/58491. *Für frühere Kontakte vgl. DDS 1990, Dok. 61,* dodis.ch/54526.

3 *Der Bundesrat beschloss am 28. August 1991 die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen mit den Republiken Litauen, Lettland und Estland, vgl. das BR-Prot. Nr. 1525,* dodis.ch/57536 *und informierte gleichentags durch ein Schreiben von Bundespräsident Flavio Cotti die Präsidenten Vytautas Landsbergis, Anatolijs Gorbunovs und Arnold Rüütel über diesen Entscheid, vgl.* dodis.ch/58482, dodis.ch/58483 *bzw.* dodis.ch/58484. *Am 2. September 1991 ermächtigte die Landesregierung Botschafter Staehelin als Sondergesandter des Bundesrats für die baltischen Staaten zur sofortigen Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den Republiken Litauen, Lettland und Estland, vgl. das BR-Prot. Nr. 1653,* dodis.ch/57448. *Vorangegangen war diesen Beschlüssen die Anerkennung der Unabhängigkeit der baltischen Republiken durch die RSFSR, die skandinavischen Staaten und die EG-Mitglieder im Nachgang des fehlgeschlagenen Augustputschs in Moskau.*

4 *Mit dem Schreiben des Vorstehers des EDI, Bundespräsident Cotti, vom 28. August 1991, vgl. Anm. 3, erging eine Einladung zur Teilnahme am Europatag vom 6. bis 8. September 1991 in Sils im Engadin, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1921. *Dieser fand im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft statt, vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1830.

Programm:

3. 9.	abends:	Ankunft in Tallinn, Estland
4. 9.	morgens:	Gespräche in Tallinn
	mittags:	Autofahrt nach Riga, Lettland (ca. 300 km)
	abends:	Gespräche in Riga
5. 9.	morgens:	Gespräche in Riga
	mittags:	Autofahrt nach Vilnius, Litauen (ca. 300 km)
	nachmittags und abends:	Gespräche in Vilnius
6. 9.		Rückkehr in die Schweiz

3. Empfang der Delegation

a)	*Estland*:	
	Präsident Rüütel	45 Min.
	Stellvertretender Aussenminister Müllerson	1 ½ Std.
c)	*Lettland*:	
	1. Vizepräsident Ivans	1 Std.
	Stellvertretender Aussenminister Virsis	1 ½ Std.
c)	*Litauen*:	
	Präsident Landsbergis	45 Min.
	Ministerpräsident Vagnorius	1 Std.
	Stellvertretender Aussenminister Serksnys	30 Min.

4. Resultat der Gespräche

a) Diplomatische Beziehungen:

Mit allen drei stellvertretenden Aussenministern wurde ein Briefwechsel gleichen Inhalts durchgeführt (Beilage 1). Mit Litauen wurde zusätzlich auf Wunsch von Präsident Landsbergis eine gemeinsame Absichtserklärung unterzeichnet (Beilage 2).[5]

Der Wunsch Liechtensteins, die Schweiz möge seine Interessen auch im Baltikum vertreten, wurde positiv zur Kenntnis genommen.[6]

b) Zusammenarbeit

aa) Allgemeines:

Die baltischen Staaten stehen vor einer *doppelten* Herausforderung. Einmal geht es um die Modifizierung bestehender Strukturen (Wirtschaft, Gesundheit, Erziehung etc.). Diesbezüglich ist ihre Situation ähnlich derjenigen anderer mittel-/osteuropäischer Staaten. Darüberhinaus geht es aber auch um den Aufbau

5 *Für die Beilagen vgl. das Faksimile* dodis.ch/57645.

6 *Wie die schweizerische Botschaft in Stockholm am 22. November 1991 der Völkerrechtsdirektion des EDA mitteilte, hatte Botschafter Staehelin* «anlässlich seiner Reise als Sonderbeauftragter des Bundesrates in die drei Länder mit den Aussenministerien vereinbart, dass die Schweiz auch die liechtensteinischen Interessen wahrnehmen wird, dies gestützt auf den schweizerisch/liechtensteinischen Briefwechsel vom 21./24. Oktober 1919». *Vgl. das Dossier* CH-BAR# E2010A#2005/342#3445* (B.24.1.c).

Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz unterzeichnet an der Ministerkonferenz vom 10. Dezember 1991 in Genf die Absichtserklärung zur verstärkten Zusammenarbeit der EFTA-Staaten mit Estland, Lettland und Litauen, dodis.ch/60352 (CH-SNM LM-179465.26).

von gänzlich neuen Strukturen und für einen unabhängigen Staat wichtiger Institutionen (Aussenpolitik, Verteidigung, Währung).

In allen drei Staaten war ein sehr grosses Interesse an engen Beziehungen und einer intensiven Zusammenarbeit mit der Schweiz zu vermerken. Die Schweiz als neutraler multikultureller Kleinstaat gilt in vieler Hinsicht als Vorbild.

Ich habe, wie vorher mit dem Departementschef EDA[7] abgesprochen, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ab 1992 im Rahmen des 2. Kredits Ost-/Mitteleuropa[8] dargelegt sowie punktuelle Aktionen auch schon für das Jahr 1991 nicht ausgeschlossen (Teil des 5 Mio. Kredits UdSSR, BRB vom 26.11.1990).[9] Ich habe meinen Gesprächspartnern im weiteren gewisse sie interessierende Informationen übermittelt.

Als prioritäre Bereiche Schweizer Unterstützung wurden von Seiten der Balten erwähnt:

– Beratung im Bereich Aussenpolitik
– Beratung im Bereich Sicherheitspolitik

7 *Bundesrat Felber.*

8 *Zur Weiterführung der Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten vgl. DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

9 *BR-Prot. Nr. 2498 vom 26. November 1990,* dodis.ch/55335.

– Aufbau eines Währungs- und Bankensystems
– Aufbau einer parlamentarischen Demokratie westlichen Zuschnitts
– wirtschaftliche Zusammenarbeit und Investitionen.

Von baltischer Seite wurden im weiteren folgende spezifische Fragen aufgeworfen:

– Informationen über etwaige Vermögenswerte in der Schweiz, insbesondere Gold
– Information über baltische Liegenschaften in der Schweiz

bb) Erste Schlussfolgerungen:

aaa) Schweizerische Massnahmen

– Die Schweiz wird die Mitgliedschaft der baltischen Staaten in internationalen Organisationen, insbesondere auch UNO-Sonderorganisationen, und im Europarat (Schweizer Präsidentschaft ab November 1991) unterstützen.[10] Die Möglichkeit einer gemeinsamen «constituency» in den Bretton Woods Institutionen habe ich instruktionsgemäss nicht aufgenommen.[11]

– Die Schweiz wird die im Bundesarchiv liegenden früheren Akten Lettlands und Litauens zurückerstatten.[12]

– Das Guthaben der lettischen Postverwaltung (ca. 170 000 Franken) in der Schweiz wird zurückerstattet.[13]

– Die Einladung von Generalstabschef Häsler zur Teilnahme am Sipolex-Kurs 1992/93 wurde überreicht.[14] Sie stiess auf sehr grosses Interesse. Ich habe unsere Bereitschaft erklärt, bereits für den Kurs 1991/92 je eine Kandidatur zu berücksichtigen (Osthilfe-Kredit).

– Ich habe instruktionsgemäss das Interesse von Swissair an Luftverkehrsverbindungen mit Riga und Vilnius vorgetragen. Kontaktadressen wurden mir genannt und sind bereits an das BAZL weitergeleitet worden.

bbb) Baltische Wünsche

Sicherheitspolitik

– Lettland äusserte den Wunsch nach einem Experten zum Aufbau einer Milizarmee. Ein ähnliches Interesse besteht auch in Litauen.[15]

---

10 *Auf Anfrage des estnischen Aussenministers Lennart Meri verfasste der Rechtsberater des EDA, Botschafter Lucius Caflisch, eine Expertise zu den* «Auswirkungen der 1940 erfolgten Annexion der baltischen Staaten auf deren Mitgliedschaft in damals wie heute bestehenden internationalen Organisationen»*, vgl.* dodis.ch/58071. *Zum Europarat vgl. DDS 1991, Dok. 57,* dodis.ch/58669 *und zum Schweizer Vorsitz des Ministerkomitees vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2016.

11 *Die Reise von Botschafter Staehelin wurde an der Sitzung* «Baltische Republiken – Folgen der Unabhängigkeit» *vom 30. August 1991 von Mitarbeitenden des EDA sowie des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD vorbereitet, vgl.* dodis.ch/58070.

12 *Für eine Zusammenstellung der treuhänderisch verwalteten Archive des ehemaligen lettischen und litauischen Generalkonsulats in der Schweiz vgl.* dodis.ch/60583.

13 *Zu den lettischen Vermögenswerten in der Schweiz vgl.* dodis.ch/60278.

14 *Vgl. dazu* dodis.ch/60416.

15 *Die Anliegen wurden auf Vermittlung von Botschafter Staehelin an der Sitzung des Leitungsstabs des EMD vom 23. September 1991 diskutiert, vgl.* dodis.ch/59388, *Traktandum 3. Der Stabschef Operative Schulung erarbeitete daraufhin ein* Konzept zur Sicherheitspolitischen Beratung von Dritt-Ländern (Pilot-Projekt Baltikum)*, vgl.* dodis.ch/59299.

– Lettland äusserte den Wunsch nach einem sicherheitspolitischen Experten als Berater bei den bevorstehenden Verhandlungen mit der Sowjetunion. Ich habe das Ersuchen entgegengenommen, aber auf die Neutralitätsproblematik hingewiesen.

Währung/Banken

– Lettland und Litauen äusserten den Wunsch nach einem hochrangigen Experten zur Beratung beim Aufbau eines Währungssystems.

– Estland, Lettland und Litauen ersuchten um Experten beim Aufbau eines Bankensystems.[16]

– Auf Anfrage habe ich darauf hingewiesen, dass nach unseren Abklärungen kein baltisches Gold in Schweizer Banken liegt. Es besteht die Möglichkeit, dass solches Gold bei der BIZ in Basel gelagert ist bzw. als Depot der BIZ bei Schweizer Privatbanken. Ich erklärte, dass die Schweiz von der BIZ zu dieser Sache keine Auskunft erhält. Die baltischen Staaten müssen sich direkt an die BIZ wenden bzw. uns die Vollmacht erteilen, dies für sie zu tun.

Aussenpolitik

– Lettland und Litauen haben den Wunsch nach Ausbildung von Diplomaten im IUHEI (Genf) ausgedrückt. Ich habe auf die im Entstehen begriffene Akademie in Warschau mit eventueller Schweizer Teilfinanzierung hingewiesen.

– Estland ersucht um Hilfe bei der Organisation seines Aussenministeriums[17]

Politische Kultur

– Lettland interessiert sich für das schweizerische Parlamentssystem. Es besteht die Möglichkeit der Entsendung von Alt-Parlamentariern bzw. der Organisation eines Kurses (wie für die CSFR vorgesehen).[18]

– Lettland ist interessiert an schweizerischer Erfahrung im Bereich Lokalverwaltung.

– Lettland und Litauen hoffen auf schweizerische Hilfe im Bereich Erziehung (Juristen, Ärzte).

Wirtschaft

– Litauen ist an engen wirtschaftlichen Beziehungen mit der Schweiz interessiert. Ich habe darauf hingewiesen, dass die notwendigen Rahmenbedingungen existieren müssen (DBA, ISA). Das Interesse an einem baldigen Abschluss solcher Abkommen besteht.

– Litauen ist an schweizerischem know-how im Bereich Tourismus interessiert.

– Litauen hofft auf medizinische Hilfe (z. B. Insulin).

---

16 *Vom 3. bis 15. November 1991 führte eine Delegation unter der Leitung des Direktors der Finanzverwaltung des EFD, Ulrich Gygi, eine Erkundungsreise ins Baltikum durch, um schweizerische Unterstützungsmöglichkeiten im Bereich Bankenwesen, Währung und Finanzen zu prüfen. Zur* Mission Gygi *vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1963.

17 *Vom 23. Oktober bis 5. November 1991 reiste eine Delegation unter der Leitung von alt Staatssekretär Raymond Probst nach Riga, um die organisatorische Hilfe zum Aufbau des lettischen Aussenministeriums vorzubereiten, vgl.* dodis.ch/58072.

18 *Für die mit der ČSFR geplanten Projekte vgl.* dodis.ch/58604.

Jeder von einem Land genannte Interessenbereich dürfte potentiell auch die anderen baltischen Staaten interessieren.[19]

Die mir genannten Bereiche der Zusammenarbeit können kaum als definitive Prioritätenliste gelten. Die Diskussionen am Europatag haben gezeigt, dass die Prioritäten je nach Gesprächspartner etwas variieren (Ziff. 5).

c) Schweizerisches Vertretungsnetz

Alle drei Staaten äusserten ein grosses Interesse an einer schweizerischen Vertretung auf Botschafterniveau in ihren Hauptstädten. Dies am ausgeprägtesten in Estland. Präsident Rüütel versprach alles zu tun, um der Schweiz bei der Suche nach geeigneten Räumlichkeiten behilflich zu sein. Aber auch Präsident Landsbergis unterstrich sein grosses Interesse mit dem Hinweis darauf, dass von den ca. 10 litauischen Botschaftern einer in der Schweiz residieren werde.

Ich erwiderte, dass in dieser Sache noch kein Entscheid getroffen worden sei.

Der zu fällende Entscheid wird nicht einfach sein. Die baltischen Länder sind sehr verschieden sowohl sprachlich, wie konfessionell, kulturell und sogar wirtschaftlich und politisch.

Als erstes habe ich nach meiner Rückkehr eine Umfrage bei den anderen europäischen Ländern sowie USA und Kanada gestartet, um deren Absichten zu erkunden. Neben der Intensität zukünftiger Beziehungen, der politischen und wirtschaftlichen Empfindlichkeiten, der Verfügbarkeit von Räumlichkeiten etc. werden natürlich auch die personellen und finanziellen Konsequenzen gewichtet werden müssen. Meine vorläufige erste Schlussfolgerung ist, dass eine Vertretung in jedem der drei Länder wünschbar wäre, wobei damit noch nichts über das Niveau dieser Vertretung gesagt ist. (Botschafter, Geschäftsträger, Generalkonsul).[20]

In der Zwischenzeit laufen unsere Kontakte mit den baltischen Staaten über unsere Botschaft in Stockholm.

d) Sils

Der Entscheid des Bundesrates, sein Flugzeug zur Verfügung zu stellen, hat es ermöglicht, hochkarätige Delegationen aus den drei Ländern am Europatag mit dabei zu haben.[21] Wäre nicht ein kurzfristig arrangiertes Treffen mit Präsident Gorbatschow dazwischen gekommen, wäre Präsident Rüütel aus Estland ebenfalls in die Schweiz gekommen.

---

19 *Vom 30. September bis 5. Oktober 1991 führte eine Delegation des BAWI unter der Leitung des Vizedirektors des BAWI, Botschafter Marino Baldi, Wirtschaftsverhandlungen mit den baltischen Staaten, vgl.* dodis.ch/58485.

20 *Der Bundesrat entschied sich am 19. Februar 1992 zur Eröffnung einer Botschaft in Riga mit diplomatischer und konsularischer Zuständigkeit in den Republiken Lettland und Litauen. Die diplomatische und konsularische Zuständigkeit der Botschaft in Helsinki wurde gleichzeitig auf die Republik Estland ausgeweitet, vgl. das BR-Prot. Nr. 301 vom 19. Februar 1992,* dodis.ch/59817. *Für die Neuordnung der schweizerischen Vertretungen in Mittel- und Osteuropa im Allgemeinen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2011.

21 *Zur Anwesenheit der estnischen und lettischen Delegationen am Europatag vom 7. September 1991 in Sils Maria im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft vgl.* dodis.ch/57679.

5. Gespräche zwischen Bundesrat Felber und den drei baltischen Delegationen am Europatag, 7.9.1991

Diese Gespräche brachten eine Bestätigung und teilweise Ausweitung baltischer Wünsche. Vgl dazu Beilage 3.[22]

6. Ausblick

Die Bedürfnisse der drei baltischen Staaten sind enorm. Die Schweiz kann diesen Ländern wertvolle Hilfe, insbesondere auch durch Vermittlung von know-how leisten. Rasches Handeln ist angesichts des letztlich doch unerwartet frühen Zeitpunkts der Unabhängigkeit – ohne sorgfältige Vorbereitung darauf angezeigt.

Das EDA wird eine «task force» bilden, zu welcher alle interessierten Dienststellen eingeladen sind. Als erstes wird es um eine Bestandesaufnahme aller hängigen Fragen gehen sowie um deren «follow up». Ein koordiniertes Vorgehen, insbesondere was Kontaktaufnahmen und Reisen angeht ist angezeigt, da die baltischen Staaten zur Zeit mit einer Invasion wohlmeinender Experten konfrontiert sind, denen die rudimentären staatlichen Institutionen nur mit Mühe gewachsen sind.

Je eine Regierungsdelegation aus Litauen und Estland ist bereits für Mitte September bzw. Mitte Oktober in der Schweiz angesagt.[23] Die interessierten Dienste sind eingeladen, sich bei diesen Gesprächen vertreten zu lassen.

---

22 *Zu den Gesprächen Bundesrat Felbers mit den Vizepräsidenten Litauens und Lettlands, Bronislavas Kuzmickas und Andrejs Krastiņš, sowie dem estnischen Vizeaussenminister Rein Müllerson vgl.* dodis.ch/58487.

23 *Am 19. September 1991 weilte der litauische Regierungsberater Vilenas Vadapalos zu Gesprächen in Bern, vgl.* dodis.ch/58488*, Punkt 1, sowie den Wochentelex 39/91 vom 23. September 1991,* dodis.ch/60282*, Punkt 1; am 21. Oktober 1991 traf sich der estnische Vizeaussenminister Müllerson mit Botschafter Staehelin ebenfalls in Bern, vgl.* dodis.ch/58280*, Punkt 2.4.*

40

dodis.ch/58258 *Auszug*

Sitzung des Nationalrats vom 17. September 1991[1]

INSTITUTIONEN VON BRETTON WOODS. BEITRITT

Bern, 17. September 1991

[…][2]

Oehler, Berichterstatter: Wir haben heute unter verschiedenen Gesichtspunkten zwei folgenschwere Entscheidungen zu treffen, wenn wir den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds sowie zur Weltbankgruppe beschliessen oder eben ablehnen. Entsprechend liegen uns die drei Beschlussentwürfe vor, die unser Präsident vorhin angeführt hat. Die Wirtschaftskommission[3] hat bei optimaler Besetzung – es fehlte lediglich ein Mitglied[4] – folgende Beschlüsse gefasst, welche wir Ihnen als Anträge unterbreiten:

Den Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods (BWI) empfehlen wir Ihnen einstimmig, bei einer Enthaltung, zur Genehmigung. Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods empfehlen wir Ihnen mit 10 Stimmen bei keiner Gegenstimme, dagegen bei 10 Enthaltungen, zur Genehmigung. Den Bundesbeschluss über den Rahmenkredit – hier sieht es etwas anders aus – empfehlen wir Ihnen mit 9 zu 0 Stimmen bei 11 Enthaltungen zur Annahme.[5]

Aus dieser Darstellung ist ersichtlich, dass sich die Kommission Gedanken machte, welche Folgen ein Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods für unser Land und unsere Politik haben wird. Grundsätzlich möchte ich festhalten,

---

1 Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 1456–1484. *Das Protokoll wurde im Amtlichen Bulletin des Nationalrats publiziert. Die* Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/54060*, wurde unter der Geschäftsnummer 91.035 diskutiert. Die Berichterstatter der Wirtschaftskommission des Nationalrats waren die Nationalräte Edgar Oehler und Pierre Etique. Bundesrat Otto Stich, Vorsteher des EFD, nahm an der Sitzung teil. Der Ständerat hatte das Geschäft bereits an seiner Sitzung vom 18. Juni 1991 einstimmig verabschiedet, vgl. Amtl. Bull. SR, 1991, III, S. 527–539.*

2 *Zu Beginn der Debatte erklärte Nationalratspräsident Ulrich Bremi das Vorgehen bei der Besprechung des Geschäfts: Zuerst sollte der Antrag der Wirtschaftskommission, dann sollten die Anträge der Nationalratsmitglieder Rosmarie Bär, Hans Steffen, Christoph Blocher, Thomas Baerlocher und Kurt Schüle besprochen werden. Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

3 *Die Wirtschaftskommission des Nationalrats wurde am 3. Juli 1990 neu geschaffen und übernahm einen Teil der Aufgaben der Aussenwirtschaftskommission. Per 15. Oktober 1991 wurde sie zur Kommission für Wirtschaft und Abgaben.*

4 *Gemäss Protokoll fehlten an der Sitzung vom 16. August 1991 die Nationalräte Hans Rudolf Gysin, Francis Matthey (wurde von Nationalrat François Borel ersetzt) und Peter Spälti, vgl.* dodis.ch/60250.

5 *Für das Protokoll der Sitzung der Wirtschaftskommission des Nationalrats vom 16. August 1991 vgl.* dodis.ch/60250.

dass der Antrag, Ihnen den Beitritt zu empfehlen, einstimmig bei bloss einer Enthaltung gefasst wurde. Die Diskussion drehte sich in der Folge vor allem um die Beachtung der entwicklungspolitischen Grundsätze im Rahmen unserer möglichen Tätigkeit in den Institutionen, dann aber auch, in der Folge dieser Diskussion, um den Beitrag, den wir zu bezahlen haben. Im Klartext heisst das: Es wurden Befürchtungen laut, dass wir unsere gesetzlich verankerten Grundsätze über die Entwicklungshilfepolitik nicht zum Tragen oder zur Beachtung bringen würden. Wir dürfen davon ausgehen, dass die Mehrheit dieses Rates über ausreichende Kenntnisse über die Institutionen von Bretton Woods verfügt und wir in der Folge nicht auf Einzelheiten einzugehen haben.

Diese Institutionen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen.[6] Sie hatten das Ziel, das in den Zwischenkriegs- und Nachkriegsjahren zusammengebrochene Welthandels- und -währungssystem wiederaufzubauen. Aus naheliegenden Gründen lagen beim Währungsfonds (IWF) insbesondere die Probleme der Industrieländer im Vordergrund.

Seit knapp zwanzig Jahren hat sich die Tätigkeit verlagert, zumal plötzlich die Entwicklungsländer im Mittelpunkt der Tätigkeit stehen.[7] Diese Länder sind bekanntlich mit schwerwiegenden wirtschafts- und währungspolitischen Problemen konfrontiert. Die Armut der Massen in diesen Ländern wird täglich grösser. Der IWF und die Weltbankgruppe unterstützen heute auch die mittel- und osteuropäischen Staaten in ihrer Absicht, den Übergang zur Marktwirtschaft zu finden.[8]

Man darf heute unumwunden festhalten, dass dem IWF und der Weltbank im Rahmen der milliardenschweren Osthilfe die zentrale Bedeutung zufallen wird.[9] Die notwendigen finanziellen Mittel sind bekanntlich derart gross, dass weder ein einzelner Staat noch eine Staatengruppe diese aufzubringen und erfolgversprechend einzusetzen vermag. Entsprechend haben sich auch Bundeskanzler Kohl und Präsident Bush in den vergangenen Tagen geäussert, als sie die anderen Staaten dringend anhielten, mehr zu leisten und die Bürde nicht grösstenteils der USA und Deutschland zu überlassen. Deutschland – so Bundeskanzler Kohl noch gestern – habe bis anhin 64 Milliarden D-Mark in die UdSSR fliessen lassen.[10]

Festzuhalten bleibt auch, dass unsere eigene Osthilfe[11] nur gerade im Gesamtkonnex gesehen werden darf, ist sie doch absolut sehr hoch, aber in einer Gesamt-

---

6 *Der Internationale Währungsfond (IWF) und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBWE) wurden im Juli 1944 während der Bretton-Woods-Konferenz gegründet. Für die damalige Haltung der Schweiz vgl. DDS, Bd. 15, Dok. 144,* dodis.ch/47748 *und Dok. 228,* dodis.ch/47832.

7 *Ab den 1970er Jahren erfuhren die Bretton-Woods-Institutionen, insbesondere die Weltbank, eine Neuausrichtung ihrer Ziele und Zielländer. Für die Einstellung der Schweiz zu diesen Veränderungen, vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 72,* dodis.ch/32796; *Dok. 134,* dodis.ch/33023 *und Dok. 182,* dodis.ch/32847.

8 *Vgl. dazu das Protokoll des Direktoriums der SNB vom 31. Januar 1991,* dodis.ch/57694.

9 *Für die schweizerische Osthilfe vgl. DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522 *sowie die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

10 *Zur Frage der multilateralen Hilfe an Osteuropa und an die Sowjetunion vgl.* dodis.ch/58183.

11 *Für den ersten* Rahmenkredit zur Finanzierung einer verstärkten Zusammenarbeit mit osteuropäischen Staaten *vgl. DDS 1990, Dok. 12,* dodis.ch/56158, *für den zweiten Rahmenkredit vgl. DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522. *Vgl. zudem die thematische Zusammenstellung* Hilfe für die Länder Osteuropas, dodis.ch/T1676.

schau doch eher ungenügend. Zusammen mit anderen Staaten und den Institutionen von Bretton Woods aber kann sie als erfolgversprechend eingestuft werden.

Die Frage liegt auf der Hand, warum sich angesichts solcher Tatsachen die Schweiz erst heute entscheiden wird, den Institutionen beizutreten oder eben weiterhin fernzubleiben. Bis anhin nahmen wir vor allem aus währungspolitischen Überlegungen von einem Beitritt Abstand. Die stets zunehmende wirtschaftliche Verflechtung unseres Landes und zunehmende Koordinationsbedürfnisse in der Entwicklungszusammenarbeit haben in jüngster Zeit indessen zu einer vielfältigen Annäherung geführt. Diese Annäherung hat den Bundesrat bewogen, uns die Zustimmung zum Beitritt zu beantragen. Der Beitritt zur Weltbankgruppe steht in direktem Zusammenhang mit unserer eigenen Entwicklungszusammenarbeit. Diese Entwicklungszusammenarbeit, sei sie nun bi- oder multilateral, ist Ausdruck unserer aussenpolitischen Prinzipien der Solidarität und Universalität. Auch hier zeigt es sich, dass die Probleme je länger, desto mehr nur noch auf multilateraler Ebene gelöst werden können.[12]

Im Zentrum der Diskussionen in der Kommission standen somit die folgenden Fragen: erstens der Einsitz eines Schweizers in den Exekutivrat,[13] zweitens die bereits angeführte Beachtung der entwicklungspolitischen Grundsätze und die damit verbundene Referendumsdrohung, drittens die Kosten des Beitritts zum IWF bzw. zur Weltbankgruppe.[14] Es wäre meines Erachtens falsch und kurzsichtig, würden wir unseren Beitrittsentscheid allein von der Möglichkeit der Einsitznahme eines Schweizers in den Exekutivrat abhängig machen. Der Preis, den wir für diesen Sitz zu bezahlen hätten, wäre unverhältnismässig, ja es wäre wohl der teuerste Sitz, den es weltweit in einer staatlichen, halbstaatlichen oder privaten Unternehmung zu besetzen gäbe. Zwar ist die direkte Mitbestimmung im Exekutivorgan sicher ein erstrebenswertes Ziel. Die Einsitznahme, darf aber nicht zu einer absoluten Bedingung hochstilisiert werden. Uns scheint, dass die Chancen, einen Sitz im Exekutivrat zugesprochen zu erhalten, je kleiner werden, je mehr wir ultimativ darauf drängen bzw. darauf pochen. Auch andere, wenn auch wirtschaftlich nicht so starke Staaten wie die Schweiz legen Wert auf diese Einsitznahme bzw. auf den Erhalt ihres Sitzes. Dazu kommt, dass wir das Rennen sicher nicht allein bestreiten, vor allem auch nicht gewinnen können, sondern aufgrund der Gegebenheiten auf die Hilfe Dritter angewiesen sind.

Diese Diskussion entwickelte sich während einiger Zeit zum Hauptproblem und entspricht damit unseres Erachtens den politischen Realitäten. Mittlerweile hat sich das glücklicherweise geändert, zumal wir wieder auf realen Boden zurückgekehrt sind. Die Einsitznahme in den Exekutivrat ist wohl ein erstrebenswertes Ziel, das Ziel muss aber im Gesamtverlauf erreicht werden.

Nachdem zurzeit Diskussionen über den Beitritt der UdSSR und der baltischen Staaten zu den Abkommen von Bretton Woods geführt werden,[15] kann auch

12 *Zum neuen* Leitbild der DEH für die neunziger Jahre *vgl. DDS 1991, Dok. 28,* dodis.ch/58718 *sowie* dodis.ch/60114.

13 *Vgl. dazu den Bericht der Finanzverwaltung des EFD vom 27. März 1991,* dodis.ch/57362.

14 *Zu den Kosten des Beitritts vgl. die* Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/54060*, bes. S. 1241–1243.*

15 *Vgl. die Notiz des Vizedirektors der Finanzverwaltung des EFD, Daniel Kaeser, an Bundesrat Stich vom 18. Juli 1991 über die* Ergebnisse des Weltwirtschafts-Gipfels in London vom 15.–17. Juli 1991, dodis.ch/57025.

vor diesem Hintergrund von einer universalen Organisation gesprochen werden. Nicht zu übersehen ist dabei, dass diese Staaten von den Institutionen vor allem Hilfe erwarten, während von uns Hilfeleistungen erwartet werden. Politisch wie wirtschaftlich ist diese Tatsache von einiger Bedeutung. Von seiten des IWF wurde uns im Rahmen einer Zusammenkunft unmissverständlich dargelegt, dass man den Entscheid der Schweiz selbstverständlich respektiere. Bei einem ablehnenden Entscheid aber müssten der IWF und namentlich die Weltbankgruppe ihre Politik überdenken. Bei internationalen Ausschreibungen dürften wir es nicht mehr als Selbstverständlichkeit verstehen, dass Schweizer Unternehmen zur Offertstellung zugelassen beziehungsweise eingeladen würden und möglicherweise sogar Aufträge erhielten. Andere Staaten, welche ihre Beiträge an die Weltbank leisten, hätten kaum Verständnis dafür, dass wir die direkte Beitragsleistung bewusst ablehnen, anderseits uns aber dennoch die Aufträge sichern wollen, welche durch diese Beiträge finanziert werden.

Viel zu reden gab in der Kommission die Forderung, den zweiten Punkt in den besonderen Bestimmungen, die Beachtung der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungshilfepolitik, zu verlangen und vorzuschreiben. Es wurde allerdings anerkannt, dass das entsprechende Gesetz über die Entwicklungshilfe abgeändert wird. Bestimmte Organisationen und Hilfswerke pochten aber darauf, dass diese Grundsätze trotz allem in das sogenannte Mitwirkungsgesetz übernommen werden, andernfalls das Referendum ergriffen werde. Hierfür hatte die Kommission wenig bis kein Verständnis.[16]

Nicht die Beachtung der Grundsätze an sich stand zur Diskussion, sondern die Art und Weise der verbalen Übernahme in ein neues Gesetz. Dazu kommt, dass es trotz unserer wirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten nicht in jedem Fall wahrscheinlich und möglich sein dürfte, dass die Weltbank unsere schweizerischen Grundsätze befolgt, wenn es um die Bewilligung eines Kredites geht. Der Bundesrat hielt aber sowohl in der Botschaft wie auch in der Kommission zuhanden der Materialien unmissverständlich fest, dass er unseren entwicklungspolitischen Grundsätzen Nachachtung verschaffen wird. Das sollte nach Meinung der Mehrheit der Kommission genügen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass das Referendum ergriffen wird, muss politisch als sehr hoch eingestuft werden.[17] Zum einen drohen die Entwicklungshilfe-Organisationen mit kirchlichem Zuzug mit dem Referendum, weil ihre eben angeführte Forderung von der Kommission nicht berücksichtigt wurde. Zum anderen liegt eine Referendumsdrohung aus einem anderen politischen Bereich auf dem Tisch. Die Wahrscheinlichkeit ist demzufolge gross, dass die eine Seite die Unterschriften sammelt, weil sie der Beachtung entwicklungshilfepolitischer Grundsätze Nachachtung verschaffen will, die andere Seite dann aber das Referendum gewinnt, weil sie entweder grundsätzlich gegen die Entwicklungshilfe anrennt oder aber wegen der Kosten des Beitritts einen solchen ablehnt.

---

16 *Für die Haltung der Hilfswerke gegenüber der Weltbank vgl. die Notiz von Abteilungschef Hans Ith von der Finanzverwaltung des EFD vom 23. März 1991 in der Beilage von* dodis.ch/56164.

17 *Nachdem am 10. Februar 1992 das Referendum zustande gekommen war, stimmte das Volk am 13. August 1992 dem* Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *sowie dem* Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods *zu, vgl. BBl, 1992, V, S. 451–454.*

Gewinner einer solchen Abstimmung wären letztlich vermutlich die Gegner der Entwicklungshilfe, grosse und nachhaltige Verlierer die Hilfswerke und die kirchlichen Institutionen, namentlich aber die betroffenen Völker.

[…][18]

Frau *Bär*:

[…][19]

Beim Lesen der Botschaft habe ich hinter den technischen Ausdrücken, hinter den nackten Zahlen und Statistiken die Augen der vielen hungernden Kinder gesehen, die ich auf den Abfallhalden von Tegucigalpa nach etwas Essbarem suchen sah. Ich habe an die Babys in Nicaragua gedacht, die jetzt wieder in grosser Zahl an Durchfall sterben, weil der Brennsprit zu teuer ist, um das Wasser abkochen zu können; an die Mütter in Peru, die plötzlich sechs Mäuler mit einer Ration stopfen müssen, die vorher kaum für drei reichte, weil das Brot umgerechnet 30 Franken kostet; an die Frauen in Afrika, die täglich stundenlang mit schweren Lasten zu Fuss unterwegs sind, weil die Subventionen für das Busfahren gestrichen worden sind. Ich denke an die vielen Menschen, die gegen die unmenschlichen Sparmassnahmen in Venezuela demonstriert haben und beim Einsatz der Polizei ums Leben kamen.[20] Ich sehe die Bilder des zur dringenden Devisenbeschaffung abgeholzten Regenwaldes, und ich lese schliesslich im Jahresbericht 1990 des Hilfswerkes Unicef: «In den letzten 12 Monaten sind eine halbe Million Kinder zusätzlich gestorben als Folge der Massnahmen zur Tilgung der Schulden.»[21]

Was diese Beispiele sollen, fragen Sie mich. Sie haben eines gemeinsam: Die betreffenden Länder unterziehen sich einem sogenannten Strukturanpassungsprogramm des IWF. Seit dem Ausbruch der Schuldenkrise im Jahre 1982 betrifft das praktisch alle Drittwelt-Schuldnerländer: «Strukturanpassung» heisst Menschenschicksale.

Die Ursachen der Verschuldung sind je nach Land etwas verschieden. Bei all den Ländern stand aber zu Beginn der siebziger Jahre eine aggressive Kreditvergebung von Weltbank und IWF, die den Industriestaaten für ihre kriselnde Exportwirtschaft neue Absatzmärkte eröffneten. Auf der anderen Seite standen häufig diktatorische und korrupte Regierungen, welche die gewährten Kredite für fragwürdige Prestigeprojekte, für bedenkenlose Industrialisierung und für Aufrüstung verwendeten. Opfer war damals der grosse Teil der Bevölkerung; heute zahlen nochmals dieselben Menschen die Zeche, zum Teil mit ihrem Leben. Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass die vom IWF verordneten Rezepte den Drittweltländern keine Chance geben, aus dem Teufelskreis der Verschuldung auszubrechen.[22] Als Beispiel sei Brasilien erwähnt, das seiner Bevölkerung mit einem

18 *Nach Nationalrat Edgar Oehler sprach der französischsprachige Berichterstatter Nationalrat Pierre Etique, der sich mit ähnlichen Argumenten für den Beitritt zu den BWI aussprach, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

19 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

20 *Zu den Ereignissen in Venezuela vgl. die Notiz von Aldo de Luca von der Politischen Abteilung II des EDA vom 8. Oktober 1991,* dodis.ch/58465.

21 UNICEF annual report 1990, UNE/ICEF(058)/R425.

22 *Für eine Analyse der Schuldenproblematik vgl. den Bericht des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des EDA vom 30. November 1988,* dodis.ch/58073.

rigiden Sparprogramm einen Handelsbilanzüberschuss von 20 Milliarden Dollar abgehungert hat, dessen Aussenschuld aber gleichzeitig weiter gestiegen ist.[23]

Das der Dritten Welt verordnete IWF-Rezept heisst Integration in den von den Industriestaaten dominierten und kontrollierten Weltmarkt, heisst Liberalisierung der Wirtschaft in den betreffenden Ländern, heisst Anpassung an die Bedürfnisse des reichen Nordens. Es ist nur unschwer zu erraten, wer die Bedingungen diktiert, wenn der freie Handel zwischen einem Millionär und einem mittellosen Strassenverkäufer stattfindet. Die Verschuldungskrise bietet dem Norden die Möglichkeit, den Süden in Abhängigkeit zu halten, was gleichbedeutend ist mit Zugang haben zu wichtigen Ressourcen und Rohstoffen. Bei der Frage zum Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods darf der ganze Komplex des wirtschaftlichen Gleichgewichtes nicht ausgeklammert werden; er muss vielmehr eine der zentralen Fragen sein.

Wir stellen deshalb die Frage nach der Strukturanpassung, die der Norden leisten muss, damit unsere Wirtschaft weltverträglich wird, und ohne welche der Süden keine faire Chance für eine dauerhafte Entwicklung hat. Eine konkrete Strukturanpassung, die auch unser Land längst hätte vollziehen müssen, heisst «Abwehr von Fluchtgeldern».[24]

[…] [25]

Für uns Grüne ist das Mitmachen bei den Mächtigen noch keine tragfähige Philosophie für eine verantwortungsvolle Aussenpolitik. Wir nehmen den aussenpolitischen Grundsatz der Solidarität ernst. Wir glauben, dass die Anträge der Kommissionsminderheit, die ein Mitspracherecht einer ausserparlamentarischen beratenden Kommission verlangt, wohl gut gemeint, aber ebenso blauäugig sind.[26] Haben Sie wirklich den Eindruck, wir könnten einem alteingesessenen Fussballklub beitreten und der Bundesrat könne dann erklären, wir wollten jetzt Handball spielen?

Bundesrat Stich hat kürzlich an Kritikerinnen und Kritiker des IWF geschrieben: «Ich kann kein einziges Argument finden, wie die Schweiz die Lage eines einzigen Landes verbessert, indem sie Bretton Woods nicht beitritt.»[27] Wir haben kein Argument ausser recht egoistischen gefunden, die für einen Beitritt sprechen. Nicht beitreten ist für uns nicht gleichbedeutend mit nichts tun, es heisst für uns nicht den isolationistischen Sonderfall zelebrieren. Wir müssen – im Gegenteil – unsere Solidarität mit der Völkergemeinschaft verstärken, indem wir die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, vor allem mit nichtgouvernementalen Basisbewegungen, verstärken, indem wir die gute Arbeit der Hilfswerke unterstützen und uns dezidiert für einen gezielten Schuldenerlass einsetzen, und zwar nicht nur bei denjenigen Ländern, die uns als strategisch wichtig erscheinen. Nur durch einen Schuldenerlass können wir langfristig das Ungleichgewicht Nord–Süd verringern und damit einen echten Beitrag zur Befriedung der Welt leisten.[28]

---

23 *Für den Wirtschaftsplan der neuen brasilianischen Behörden vgl.* dodis.ch/56695 *und für die soziale Lage Brasiliens vgl.* dodis.ch/54769.

24 *Vgl. das* Argumentarium zur Kapitalflucht *der SNB vom 16. Dezember 1991,* dodis.ch/58074.

25 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

26 *Es handelt sich um den Antrag von Nationalrat Baerlocher, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

27 *Nicht ermittelt.*

28 *Zu den Entschuldungsmassnahmen für ärmere Entwicklungsländer im Rahmen der 700-Jahr-*

Ich bitte Sie, und mit mir die grosse Mehrheit der grünen Fraktion, auf das Geschäft nicht einzutreten.

[…] [29]

Blocher: Ich bitte Sie, auf die Vorlage betreffend den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods nicht einzutreten; dies ist auch die Meinung der Mehrheit unserer Fraktion.[30]

Die Schweiz hat bei beiden Institutionen – Währungsfonds und Weltbank – heute eine hervorragende Stellung. Sie hat vor allem ein ausserordentlich grosses Mitbestimmungsrecht, weil sie Nichtmitglied ist und so in jedem einzelnen Fall, wo man sie beizieht und für einzelne Engagements braucht, immer ihre Meinung äussern, ihre Bedenken zum Ausdruck bringen kann, auf sie gehört wird. Ist die Schweiz Mitglied bei diesen Institutionen, ist sie ein für allemal dabei – als kleiner Partner, der praktisch nichts zu sagen hat –, und sie ist verpflichtet. Das ist ein ganz wichtiger Grund, warum z. B. der frühere Nationalbankpräsident Leutwiler immer vor einem Beitritt gewarnt hat und es heute noch tut. Die Nationalbank war auch nicht die treibende Kraft für diesen Beitritt. Die Nationalbank hat aber schliesslich nachgegeben, indem sie sagte, sie habe nichts einzuwenden – zumindest hat man mir das so gesagt.[31] Es gibt keinen Grund, diesen Institutionen beizutreten; bisher habe ich keinen gehört. Allgemeine Gründe wie weltwirtschaftliche Verflechtung, Universalität usw. sind doch keine Gründe. Ich kann nicht einsehen, warum wir diesen Schritt tun und uns von einer guten Stellung – natürlich eine Sonderstellung, das ist klar; für die Beamten etwas mühsam, weil man da nicht in die Konferenzen und Sitzungen eingebettet ist – in eine schlechte begeben wollen.

Nun, es geht ja hier um Geld. Es geht hier um viel Geld, und ich begreife nicht, dass man über dieses Engagement so leichtfertig hinweggeht. Wenn der Bundesrat sagt, 432 Millionen Franken à fonds perdu in fünf Jahren das sei unser Beitrag, dann werden hier buchhalterisch die Dinge so begründet, wie man es nur bei einem Unternehmen tun kann, das kurz vor dem Konkurs steht.

[…] [32]

Jetzt könnte man ja sagen: Gut, wir nehmen diese 8.5 Milliarden, davon 430 Millionen À-fonds-perdu-Beiträge für fünf Jahre, in Kauf, weil das eine so gescheite Angelegenheit ist. Wenn man diese Vorlage liest, wird die Sache aber immer fragwürdiger. Der Währungsfonds hat die Währungsstabilität zum Ziel.

---

feier der Eidgenossenschaft vgl. DDS 1991, Dok. 59, dodis.ch/57999 *und die Zusammenstellung* dodis.ch/C1755.

29 *Nach Nationalrätin Bär meldete sich Nationalrat Steffen von der Autopartei zu Wort. Für ihn sprachen* «staatspolitische, verfassungsrechtliche und verfahrenstechnische Überlegungen» *sowie* «wirtschafts- und finanzpolitische Bedenken» *gegen den Beitritt. Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

30 *Nationalrat Christoph Blocher war Sprecher der Mehrheit der SVP-Fraktion. Direkt nach Nationalrat Blocher sprach Nationalrat Maximilian Reimann als Sprecher der Minderheit der SVP-Fraktion. Die Minderheit beantragte, dass über den EWR-Vertrag und den Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen zusammen abgestimmt werden sollte. Vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258*, S. 1463.*

31 *Für die Position des Direktoriums der SNB vgl. die Protokolle des Direktoriums der SNB vom 16. August 1990,* dodis.ch/56961; *vom 7. März 1991,* dodis.ch/57697 *und vom 11. April 1991,* dodis.ch/57596.

32 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

Er hat etwas an Bedeutung verloren, seit man zu den floatenden Wechselkursen übergegangen ist. Wir sind bisher nicht beigetreten – mit gutem Grunde –, weil wir unsere Währungsstabilität ausserhalb des Währungsfonds besser wahren können. Jetzt wird dieser Währungsfonds in unzulässiger Weise mit Entwicklungshilfe vermischt. Das kann nicht gutgehen. Sie können nicht zwei so verschiedene Dinge miteinander koppeln und vermischen.

Zur Weltbank: Ich meine, die Weltbank diene der Entwicklungshilfe. Interessant ist, dass wir das, was wir für die Weltbank leisten werden, nicht unter der Entwicklungshilfe abbuchen wollen. Weshalb denn nicht?[33] Entweder ist das Entwicklungshilfe, dann gehört es beim Bund unter die Entwicklungshilfe – aber da sträubt man sich, das zu tun –, oder es ist nicht Entwicklungshilfe. Dann soll mir jemand sagen, was es dann ist. Ist es Exportförderung? Wenn das Exportförderung ist, dann müssen Sie es ohnehin ablehnen. Wir haben es doch nicht nötig, unsere Exporte durch den Bund zu finanzieren. Ich weiss, es gibt Unternehmen in der Schweiz, die für den Beitritt zur Weltbank sind, weil sie davon ausgehen, dass sie dann Aufträge bekämen. Wir haben aber in der Schweiz immer wieder Aufträge von der Weltbank gehabt, und zwar nicht, weil wir bezahlt haben, sondern weil wir die besseren Projekte, die besseren Arbeiten angeboten haben. So soll es auch sein. Jetzt will man beitreten, damit unsere Wirtschaft exportieren kann. Ist es jetzt Entwicklungshilfe oder Exportförderung? Ich meine, man sollte das klar sagen.

Der Bundesrat hat am Anfang Bedingungen bekanntgegeben – fest und klar und gut, Herr Bundesrat Stich! Da habe ich mir gesagt: Der geht mit einem klaren Ziel in die Verhandlungen. Der Bundesrat hat gesagt: Die Quote ist entscheidend und was damit zusammenhängt; wir wollen einen Exekutivdirektor, und wenn wir den nicht bekommen, treten wir nicht bei.[34] Wir haben nun weder das eine noch das andere und treten trotzdem bei. Die Schweiz ist heute als ernsthafter Verhandlungspartner estimiert, der international seine Positionen bekanntgibt. In Zukunft aber wird man sagen: Das sagen sie, einhalten muss man nichts, denn die Schweiz macht es trotzdem. Wir bekommen keinen Exekutivdirektor, das ist schon klar zu sehen. Und wenn es ein Schweizer sein soll, dann vertritt er ein Konglomerat von Ländern. Eines davon wird die Schweiz sein. Damit haben wir eine schlechte Stellung.[35]

Aus entwicklungshilfefreundlichen Kreisen wird versucht, jetzt hier Bedingungen einzubauen. Ich verstehe das. Diese Kreise merken natürlich, dass wir unsere Selbständigkeit und Unabhängigkeit preisgeben. Jetzt wollen sie hier Bedingun-

---

33 *Vgl. dazu auch den Mitbericht des EVED vom 14. Mai 1991, in der Beilage des BR-Prot. Nr. 942 vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/57713. *Für die Details der Finanzierung des Beitritts vgl. die* Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods *vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/54060, *bes. S. 1241–1243 und S. 1246–1247.*

34 *Zum ursprünglichen Ziel der Schweiz, eine Quote und einen Exekutivratsitz zu erhalten vgl. die Notiz des EFD vom Januar 1990,* dodis.ch/55769, *Beilage 4. Für einen Überblick über die Verhandlungen über die Quoteberechnung der Schweiz durch den Mitgliedschaftsausschuss vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1865.

35 *Mit der definitiven Quote von 1,7 Mrd. Sonderzeichnungsrechten waren die Möglichkeiten der Schweiz für einen Exekutivratsitz intakt, vgl.* dodis.ch/57362. *Zur Strategie der Schweiz, sich an neu zu bildenden oder bestehenden Ländergruppen zu beteiligen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1919. *Zur enttäuschend tiefen Quote der Schweiz vgl. auch die Position der Schweizerischen Bankiervereinigung,* dodis.ch/57933.

gen ins Gesetz aufnehmen. Für deren Einhaltung aber ist nicht gebürgt. Es entscheiden nachher die Weltbank und der Währungsfonds. Das ist ein Gremium, und für dieses Gremium ist die Schweiz ein ganz kleiner Brocken. Das ist die Tatsache. Es hat eben stets Vor- und Nachteile, wenn man irgendwo eingebunden ist.

Zum letzten: Wie beurteilen Sie eigentlich unsere finanzpolitische Situation im Bund? Mich nimmt wunder, wann und wo dieses Parlament eigentlich mit Kostensenkungsmassnahmen – ich rede jetzt nicht vom Sparen – beginnen will. Ich sage das hier heute nicht zum ersten Mal. Ich sage es auch nicht erst, seit die Defizite drohen. Herr Bundesrat Stich weiss das. Ich habe in der Finanzkommission seit Jahren vor diesem Zustand gewarnt, weil die Steuereinnahmen bei einer Verschlechterung der Wirtschaftslage zurückgehen werden. Das sieht man ja schon seit drei Jahren. Wie wollen Sie aber das Defizit vermindern?

Das zur Diskussion stehende Vorhaben wird das Defizit erhöhen, und man wird es in dieser Session noch weiter erhöhen – und zwar durch Massnahmen im Bereich der Forschung, Wohnbauförderung usw., die nicht dringend nötig sind. Der Beitritt zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbankgruppe – Herr Bundesrat Stich – wird von keiner Seite als dringlich erachtet. In der Sanierungssituation, in der wir stecken, sollten wir nicht Dinge in solchem Ausmasse beschliessen, die wir nachher nicht mehr rückgängig machen können.

Gleichzeitig schreibt der Bundesrat in der Botschaft noch – ich weiss nicht, ob wir damit diese Stossrichtung gutgeheissen haben –, Entwicklungshilfe von 0,4 Prozent des Bruttosozialprodukts sei sein Ziel.[36] Haben Sie einmal ausgerechnet, um wieviel diese Positionen das Bundesdefizit zusätzlich erhöhen würden? Da werden wir wahrscheinlich dann an Dingen sparen müssen, die die Schweiz in der Substanz treffen. Man wird mit den Krankenkassen und weiss nicht was allem kommen. Die Bauern müssen darunter leiden, die Landesverteidigung wird gekürzt usw. Dass sind die Folgen, alles vitale Dinge für unser Land.

Ich versuchte herauszufinden, wer eigentlich die treibende Kraft für den Beitritt zu diesen Institutionen sei. Zuerst habe ich, was den Währungsfonds betrifft, an die Nationalbank gedacht. Die Nationalbank ist es nicht; sie erklärt sich zwar heute damit einverstanden, sie sagt aber auch, Dringlichkeit bestehe keine.[37] Sind die Entwicklungshilfekreise für die Weltbank?[38] Anscheinend bestehen hier grosse Vorbehalte. Ist es die Wirtschaft? Es gibt Kreise in der Wirtschaft, die zur Weltbank wollen, weil sie Exportförderung wollen. Diese Art von Exportförderung ist abzulehnen. Das ist ein Teil planwirtschaftlicher Fehlentwicklung, wie wir sie zunehmend erleben.

Wahrscheinlich aber ist es die Bundesverwaltung, welche diesen Institutionen beitreten will. Das ist verständlich, wahrscheinlich weil man dann wie alle anderen dort vertreten ist. Es muss dann nicht mehr zu Hause darüber beschlossen werden, ob man Kredite geben soll oder nicht, man ist dann verpflichtet, ein für allemal. Darum bleibt es auch nicht beim heutigen Engagement. Die allgemeine Begründung der weltweiten Verflechtung und der Universalität ist keine plausible

36 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 942 vom 15. Mai 1991,* dodis.ch/57713.

37 *Für die Haltung der SNB vgl. das Protokoll des Direktoriums der SNB vom 11. April 1991,* dodis.ch/57596, *und das Schreiben des Direktoriums der SNB an Bundesrat Stich vom 25. April 1991,* dodis.ch/57935.

38 *Für die Haltung der Hilfswerke vgl.* dodis.ch/56164.

Begründung! Sie sind nicht konkret genug, um ein solches Engagement, um eine solche Einschränkung unseres Landes zu rechtfertigen. Darum bitte ich Sie im Namen der Mehrheit unserer Fraktion, auf diese drei Vorlagen nicht einzutreten.

[…][39]

Bundesrat *Stich*: Wir haben heute sehr viel über die Bretton-Woods-Institutionen gehört. Herr Blocher hat die Frage aufgeworfen, wer eigentlich dafür verantwortlich sei, dass wir die Beitrittsfrage überhaupt diskutieren.

Es ist richtig, der Bundesrat hat 1982 den Grundsatzentscheid getroffen.[40] Er hat damals entschieden, der Uno die Priorität zu geben, weil die Uno die politische Institution ist, eine Institution, die sich vor allem mit Krieg und Frieden in dieser Welt auseinandersetzt.[41] Diese Einschätzung des Bundesrates war richtig.

Herr Blocher fragte sich, wieso wir dazu kommen, das jetzt plötzlich zu tun. Sind die Entwicklungshilfeorganisationen daran interessiert? Da hat er offenbar doch gewisse Zweifel bekommen, nachdem er heute gehört hat, was die Entwicklungshilfeorganisationen oder ihnen nahestehende Leute alles über den IWF erzählen; sie können also nicht der Auslöser gewesen sein. Er hat sich überlegt: Ist es die Wirtschaft gewesen, die das verlangt hat? Da ist er offensichtlich zum Schluss gekommen, dass er es gewusst hätte, wenn dem so wäre, ergo könne das auch nicht sein. Und er hat den Schluss gezogen, ergo müssten es die Beamten gewesen sein.

Das ist seine Schlussfolgerung. Aber zu dieser Schlussfolgerung kommt man nur dann, wenn man davon ausgeht, dass man in der Schweiz keinen Bundesrat hat und vor allem eine Regierung, die nie führt. Viele Leute haben sich etwas daran gestossen, dass der Bundesrat dieses Beitrittsgesuch gestellt hat, ohne auf mindestens sieben Motionen zu warten, die das von ihm verlangt haben. Das passt nicht ins Bild, und deshalb darf das nicht so sein.

Herr Eisenring hat gefunden, eigentlich gehe das auf Max Weber zurück, der 1967 ein Postulat eingereicht hat.[42] Damals war man in den Forderungen noch etwas zurückhaltend. Wenn Sie genau nachgesehen hätten, Herr Eisenring, hätten Sie festgestellt, dass dieses Postulat auch meine Unterschrift trägt, damals allerdings aus einem anderen Grund. Damals haben wir gehofft – im Gegensatz zu dem, was viele Gegner heute angenommen haben –, vielleicht könnten wir doch etwas tun, um eine unmögliche Währungspolitik des IWF etwas zu korrigieren, auch wenn wir nicht massgebend wären.

Ich möchte all denjenigen Leuten etwas sagen, die auf der einen Seite den IWF gerne demokratisieren möchten, die dann aber ihre Zweifel wegen einem zu kleinen Anteil an Stimmrechten haben, weil wir immerhin nur das dreizehntgrösste von diesen 155 Länder wären:[43] Ich habe im Jahre 1947 zum ersten Mal an einer

39 *Nach Nationalrat Blocher sprach Nationalrat Reimann als Sprecher der Minderheit der SVP-Fraktion. Danach verteidigten die Nationalräte Baerlocher und Schüle ihre Anträge und anschliessend führte der Nationalrat eine offene Debatte. Es äusserten sich Nationalratsmitglieder aller Fraktionen. Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

40 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1341 vom 18. August 1982,* dodis.ch/60252.

41 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772.

42 *Für das Postulat 9820* Beitritt zum Weltwährungsfonds und zur Weltbank *von Nationalrat Max Weber vom 5. Dezember 1967 vgl. Protokolle der Bundesversammlung NR, 1968, S. 575–590.*

43 *Vgl. die Notiz der Vizedirektorin der SNB Monique Dubois vom 7. März 1991,* dodis.ch/57939.

eidgenössischen Volksabstimmung teilgenommen, als es um die Einführung der AHV ging. Das war meine erste Volksabstimmung. Seither, das kann ich Ihnen versichern, habe ich eine einzige eidgenössische Volksabstimmung verpasst, weil man damals noch nicht mit Zustellungscouvert stimmen konnte. Ich kann Ihnen auch sagen: Ich mache mir keine Illusionen. Denn wenn es eine oder zwei Millionen Stimmberechtigte gibt und ich eine Stimme habe, zählt diese gleich viel wie jede andere. Da könnte ich mich auch fragen: Was soll's eigentlich? Ich habe ja wirklich nichts zu sagen! Und trotzdem bin ich immer zur Abstimmung gegangen, und zwar aus der Überzeugung heraus, dass es richtig, dass es notwendig ist, dass man Stellung nimmt. Ich bin sogar gegangen, wenn ich gewusst habe, dass ich am Abend bei den Verlierern sein würde. Sogar dann bin ich gegangen! Mir scheint, das allein wäre doch eine Motivation, in einer internationalen Organisation etwas mitzubestimmen.

Die Frage stellt sich: Warum wollen wir denn und warum sollen wir denn eigentlich diesen Institutionen beitreten? Viele Leute denken, Weltbank und Währungsfonds hätten nur mit Währung und mit Finanzplatz etwas zu tun. Natürlich trifft das auch zu, denn der schweizerische Kapitalmarkt hat immerhin 20 Prozent der Mittel der Weltbank aufgebracht. In bezug auf die Währung können wir heute immer noch sagen, dass sich der Schweizerfranken an der fünften bis sechsten Stelle der Welt befindet. Er ist also nicht ganz unbedeutend. Ich begreife jedoch die sehr vielen, die finden, dieser Finanzplatz und diese Beteiligung interessierten sie nicht sehr. Ihnen möchte ich sagen, dass der Werkplatz Schweiz ein sehr grosses Interesse hat, an stabilen Währungsverhältnissen und natürlich auch an guten Bedingungen für den Import und Export. Das heisst, dass die Beziehungen zwischen den Ländern so gestaltet werden, dass es möglichst nicht allzu viele Hindernisse gibt.

Erstaunlich ist es dann, wenn hier gesagt wird, man müsse die Weltordnung verbessern. Ich würde da gerne mithelfen, aber Sie können nichts verbessern, wenn Sie im Schneckenhaus bleiben, sondern Sie müssen eben antreten und Ihre Anträge einbringen. Das ist die einzige Möglichkeit.

Interessant ist, dass sich bis jetzt niemand dagegen gewehrt hat, dass wir schon längstens beim Gatt Mitglied sind. Das Gatt will ja die Handelsrelationen etwas vereinfachen, um – verallgemeinernd – gleiche Bedingungen für alle zu schaffen, im Süden wie im Norden. Darüber hat noch niemand etwas gesagt.[44] Aber hier, wo es darum geht, die Währungsverhältnisse zu stabilisieren, da ist man offensichtlich sehr skeptisch. Da halte ich es mit Herrn Biel. Herr Biel hat Ihnen zu Recht gesagt, die Leute hätten offensichtlich vergessen, warum es überhaupt einen Währungsfonds gebe. Es gibt ihn, weil man anlässlich der Atlantik-Charta gefunden hat, man müsse nun am Ende dieses Zweiten Weltkriegs dafür sorgen, dass in der Welt andere Verhältnisse herrschten als in der Zwischenkriegszeit. In der Zwischenkriegszeit ist das Währungssystem zusammengebrochen, sind die Handelsbeziehungen eingeschränkt worden, total natürlich dann durch den Krieg. Aber an sich hat dieser Zusammenbruch in der Zwischenkriegszeit zur Weltwirtschaftskrise geführt. Die weiteren Zusammenhänge mit dem Ausbruch des Zweiten Weltkrie-

44 *Zu den GATT Verhandlungen vgl. DDS 1991, Dok. 5,* dodis.ch/58864 *sowie die thematische Zusammenstellung* Uruguay-Runde (1986–1994), dodis.ch/T1419.

ges muss ich hier wahrscheinlich nicht weiter erläutern. Diese Situation war für die Gründung massgebend.

Vielleicht werden Sie mir jetzt sagen, das sei heute nicht mehr notwendig, das sei nicht mehr das gleiche. Da muss ich Ihnen folgendes erwidern: Der Bundesrat hat im Jahre 1982 den Beitritt beschlossen. Etwa im Jahre 1982 – da erinnere ich mich sehr gut – ist ein bedeutendes Land zwischen Mittel- und Nordamerika in eine akute Zahlungsbilanzkrise gekommen.[45] Ich bin damals nicht im Bundesrat gewesen. Ich habe also den Antrag nicht stellen können, den Bretton-Woods-Institutionen beizutreten. Aber ich bin in der Eidgenössischen Bankenkommission gewesen. Damals haben wir uns in dieser Kommission – übrigens zusammen mit der Nationalbank – eingehend darüber unterhalten, was passieren würde und was zu tun wäre, wenn es in diesem Land zu einer Einstellung der Zahlungen käme mit der Konsequenz, dass nachher so und so viele Banken zusammenbrechen würden und dann dasselbe geschähe, was in der Weltwirtschaftskrise passiert ist.

Sie sehen damit, dass diese Probleme vielleicht näher sind, als wir es gerne hätten, denn gerade mit der heutigen weltweiten Überschuldung ist es nicht so sicher, dass wir immer davor verschont bleiben. Deshalb ist es notwendig, dass man solche Institutionen hat. Für den Währungsfonds, aber auch für die Weltbank gibt es keine Alternative. Man braucht sie, und deshalb ist es auch richtig, wenn die Schweiz mitmacht.

Man kann natürlich sagen, dass man nicht vom Sparen reden könne – Herr Blocher –, wenn man gleichzeitig Milliarden ausgebe. Hier handle es sich von vornherein um verlorenes Geld. Glauben Ihre Aktionäre, Herr Blocher, dass sie von Ihnen das Geld wieder einmal zurückbekommen? *(Zwischenruf Blocher: Jawohl!)* Das ist eine Frage, die man sich stellen kann. Eben, die Aktionäre haben Ihnen das Geld gegeben, weil sie hoffen, das Geld vielleicht wieder einmal zu bekommen oder die Anteilscheine verkaufen zu können, um so zum Geld zu kommen. Vor allem aber möchten sie natürlich einen Ertrag haben. Das ist im Grund genommen bei dieser Anlage ja auch so. Diejenigen, die ihr Geld zur Verfügung stellen, beteiligen sich am Währungsfonds, sie beteiligen sich an der Weltbank, und sie glauben, und wir glauben alle – zumindest mit der gleichen Berechtigung wie Ihre Aktionäre –, das Geld nicht zu verlieren. Dazu muss man ganz klar sagen: Es geht trotz allem eben nicht um 9000 Millionen – Herr Dreher[46] –, sondern im Moment um 433 Millionen Franken, die in den nächsten fünf Jahren haushaltwirksam sind. Sie können ruhig abwinken, es macht nichts, aber es ist trotzdem so.

Die Weltbank – das muss man vielleicht noch einmal sagen – hatte am 30. Juni 1990 Gesamtdarlehen im Umfang von 89 Milliarden Dollars ausstehend. Davon wurden 2,9 Milliarden von den Schuldnern nicht bedient. Das sind 3,2 Prozent der Gesamtkredite. Umgekehrt hat die Weltbank damals Rückstellungen für Forderungsausfälle von 1,25 Milliarden Dollar und allgemeine Rückstellungen von 9,2 Milliarden Dollar, also 10,5 Milliarden Dollar eigene Mittel, gehabt. Wenn Sie diese beiden Zahlen vergleichen – 2,9 Milliarden nicht bediente Forderungen im

45 *Zur Zahlungsbilanzkrise Mexikos vgl. die Wortmeldung des schweizerischen Botschafters in Mexiko-Stadt, Roland Wermuth, an der Botschafterkonferenz 1982,* dodis.ch/54356*, S. 8 f.*

46 *Nationalrat Michael Ernst Dreher sagte:* «So bleibt also das Problem des Preises. Es geht ja ums Geld. 9000 Millionen Franken sollten wir dafür ausgeben»*, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258*, S. 1474.*

Moment und 10,5 Milliarden oder 11,8 Prozent Eigenkapital –, dann müssen Sie sagen, dass die Weltbank verhältnismässig ein sehr grosses Eigenkapital hat und die Forderungen in gar keiner Art bedroht sind. Die Weltbank hat ein «Triple A» in der Bewertung, das ist die höchste Stufe, die man auf dem Kapitalmarkt haben kann. Sie ist auch darauf angewiesen, das in der Zukunft zu haben. Denn sie muss ja auch Kredite aufnehmen.

Man kann sagen, man sollte sparen. Aber hier handelt es sich im Grunde genommen um eine Investition. Völlig falsch ist es aber zu sagen, es gehe um Ausgaben von über 9 Milliarden. Es ist der Vergleich mit der Finanzordnungsvorlage (Abstimmung vom 2. Juni 1991)[47] gemacht worden: Am 2. Juni war – von mir aus gesehen – die falsche Anschuldigung entscheidend, wir würden die Steuern erhöhen. Das war ein Argument, das falsch war. Aber wenn man etwas Falsches genügend wiederholt, hat es unter Umständen doch Erfolg.

Hier muss ich ganz klar sagen, auch Herrn Steffen:[48] Es ist nicht richtig, wenn man sagt, der Beitritt koste 9,8 Milliarden Schweizerfranken. Das ist sachlich nicht richtig. Bei der Weltbankgruppe haben wir lediglich ausgabenwirksame Beitrittskosten von 433 Millionen Franken; beim Rest (4,5 Milliarden) handelt es sich um Garantieleistungen. Beim IWF sind es Verpflichtungen bis zu einem Höchstbetrag von 4,8 Milliarden. Dort geht es aber um eine Verschiebung der Währungsreserven von Bern nach Washington. Das ist eine Verschiebung, und weiter ist es nichts.

Die etwas tiefere Verzinsung spielt hier vermutlich keine Rolle; denn wir haben in der Schweiz immerhin Währungsreserven in Gold von 11,9 Milliarden, zum offiziellen Kurs bewertet; zum heutigen Marktwert sind dies 42 Milliarden Franken, aber Gold bringt keinen Ertrag. Wenn man sagt, eine etwas tiefere Verzinsung in Amerika sei nicht vertretbar, muss man sich auch diese Frage überlegen. Aber die Nationalbank ist nicht da, um Gewinne zu erzielen, sondern um den Geldkreislauf so zu regeln, dass wir keine Inflation haben. Das ist eine sehr wichtige Aufgabe.

Umgekehrt könnte man sogar sagen, die Anlage in Sonderziehungsrechten sei im Moment eher sicherer als in Dollar. Denn die Kursschwankungen in Sonderziehungsrechten werden vermutlich nicht ganz so hoch sein wie jene in Dollar. Über die Dollarentwicklung seit dem Bestehen des Währungsfonds möchte ich hier nichts sagen.

Eine wichtige Frage stellt sich vor allem für jene Leute, die offensichtlich die EWR-Verhandlungen und den Beitritt zum Währungsfonds gleichzeitig bachab schicken möchten.[49] Nur das kann der Sinn der Zusammenlegung sein; einen anderen sehe ich wirklich nicht. Denn es gibt keinen Grund, irgend etwas aufzuschieben. Ich hoffe trotz allem und trotz der Ankündigung des Referendums von verschiedenen Seiten, dass wir ohne Referendum durchkommen. Dann muss es keine Volksabstimmung geben.

---

47 *Vgl. den* Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 2. Juni 1991 (Revision des Militärstrafrechts; Neuordnung der Bundesfinanzen) *vom 4. September 1991, BBl, 1991, III, S. 1299–1301.*

48 *Für die Wortmeldung von Nationalrat Steffen vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258*, S. 1461–1462.*

49 *Vgl. dazu auch DDS 1991, Dok. 56,* dodis.ch/58525*, Anm. 32 sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2102.

Wenn man über Prioritäten spricht, muss man auch sagen: Der Bundesrat hat sich die Frage des Verhältnisses zu Europa und zur Welt gründlich überlegt. Die Entscheidung ist an sich klar – das ist in der Botschaft dargelegt –: Die Priorität hat Europa. Aber eine Regierung wird nicht immer gefragt, wann sie gerne Probleme löst; manchmal muss sie Probleme dann lösen, wenn sie sich stellen.

Nun hat sich dieses Problem im Zusammenhang mit der ganzen Entwicklung in Osteuropa sehr intensiv gestellt.[50] Denn hier war für uns der letzte Moment, dem Währungsfonds zu vernünftigen Bedingungen beizutreten, bevor die Sowjetunion folgen würde. Wir haben damals angenommen, wir würden noch vor verschiedenen Ländern beitreten. Das war aber nicht mehr möglich. Die Sache hat sich viel rascher entwickelt, als wir es gedacht haben. Aber die Entwicklung hat uns recht gegeben: Es war der letzte vernünftige Moment. Denn in Zukunft würden wir keine so starke Stellung erhalten, wie wir sie heute bekommen können.

Europa/Welt: Hier ist die Frage nach Prioritätensetzung völlig falsch. Deshalb müssen auch die Rückweisungsanträge samt und sonders abgelehnt werden. Wenn wir uns mit Europa intensiver verbinden, ist es für die Schweiz notwendig, auch mit der übrigen Welt gute Beziehungen aufrechtzuerhalten. Übrigens ist die Schweiz ein Exportland nicht nur von Industrieprodukten, sondern auch von Käse und anderen Landwirtschaftsprodukten; nach Leistungsbilanz verkauft sie nach Europa weniger, als sie von europäischen Ländern kauft, während sie den Entwicklungsländern mehr liefert als abkauft. Wenn wir uns nicht enger an Europa binden, ist es um so wichtiger, dass wir mit der übrigen Welt gute Beziehungen unterhalten und dass wir dort wenigstens in bescheidenem Masse mitsprechen können.

Ich bin bis jetzt nicht besonders auf die Frage der Entwicklungshilfe eingegangen. Der Währungsfonds ist an sich eine Einrichtung, um kurz- und mittelfristige Zahlungsbilanzhilfen zu leisten. In der letzten Zeit wurden aber vor allem langfristige Zahlungsbilanzhilfen notwendig, weil diese Länder in Schwierigkeiten geraten sind und ihnen nicht mehr kurzfristig geholfen werden konnte.

Bei aller Kritik am Währungsfonds muss man eines klar sagen: Der Währungsfonds kommt immer nur erst dann zum Zuge, wenn vorher eine Regierung versagt hat. Deshalb ist es völlig falsch, nachher zu sagen: Jetzt verhungern die Kinder, weil der Währungsfonds etwas vorgeschlagen hat.

Man kann sich fragen, ob der Währungsfonds zu viele oder zu wenige Auflagen macht. Das hängt mit der Respektierung der Souveränität der Länder zusammen. Ich persönlich bin der Auffassung, er mache eher zu wenige Auflagen. Herr Spälti hat auch darauf hingewiesen.[51] Aber in dieser Zeit des Umbruches, da der Gegensatz Ost–West wegfällt, ist es auch hier möglich, rationaler zu handeln und dafür zu sorgen, dass diese Länder ihr Geld nicht mehr für Rüstung, Polizei oder korrupte Diktatoren ausgeben können. Das ist ja selbstverständlich. Aber der Währungsfonds selber kommt immer erst, wenn ein Land um Hilfe bittet, wenn es glaubt, dass es anders nicht mehr gehe, und vorher nicht; ich bitte Sie, das doch auch zu berücksichtigen.

---

50 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1729.

51 *Für die Wortmeldung von Nationalrat Peter Spälti vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258, *S. 1475.*

Zum Schluss noch an Frau Gardiol: Sie hat mich gebeten zu erklären, dass der IWF-Beitritt nicht dazu führe, dass wir die bilaterale Hilfe kürzen.[52] Das ist absolut richtig, wir haben diese Absicht nicht, deshalb hat diese Rubrik im nächsten Budget die relativ stärkste Entwicklung. Das ist auch selbstverständlich. Es wäre unfair, wenn wir die Kosten eines Beitritts bei der effektiven Hilfe an Entwicklungsländer einsparen würden. Das ist nicht möglich, genauso wenig wie wir die 700 Millionen Franken, die Sie dieses Jahr beschlossen haben, kompensieren können.[53] Es wäre auch etwas peinlich für die Schweiz, wenn sie im Rahmen der 700-Jahr-Feier gross verkündet, sie gebe 700 Millionen für die Ärmsten, und nachher bei der nächsten Budgetübung zu kürzen anfangen würde. Solche Dinge sind nicht möglich; sie sind der Schweiz auch nicht würdig.

Deshalb bitte ich Sie: Stimmen Sie für Eintreten, lehnen Sie alle Nichteintretens- und Rückweisungsanträge ab. Die Rückweisungsanträge sind nicht sehr edel gemeint.[54]

[…][55]

52 *Für die Wortmeldung von Nationalrätin Irène Gardiol vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258, *S. 1469–1470.*

53 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 69 vom 16. Januar 1991,* dodis.ch/57381.

54 *Anschliessend an die Wortmeldung Bundesrat Stichs folgten die Abstimmungen im Nationalrat. In der ersten Abstimmung wurde über den Antrag der Mehrheit (Eintreten) und die kombinierten Anträge Bär, Blocher und Steffen (Nichteintreten) abgestimmt. In der zweiten Abstimmung wurde über den Antrag Baerlocher (Rückweisung an den Bundesrat) und in der dritten Abstimmung über den Antrag Schüle (Rückweisung an die Kommission) abgestimmt. Alle Anträge wurden abgelehnt und der Nationalrat stimmte in der Gesamtabstimmung mit 83 zu 23 Stimmen für den Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258, *S. 1479–1484.*

55 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58258.

41

dodis.ch/58221 *Auszug*

Sitzung des Nationalrats vom 18. September 1991[1]

INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSPAKTE. BEITRITT DER SCHWEIZ

Bern, 18. September 1991

Herr *Bundi* unterbreitet im Namen der Kommission[2] den folgenden schriftlichen Bericht:

Der internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte («Pakt I»)[3] und der internationale Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte («Pakt II»),[4] die am 16. Dezember 1966 durch einstimmigen Beschluss[5] der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurden, sind – ratifiziert von mehr als 90 Staaten – 1976 in Kraft getreten.[6] Der Beitritt zu diesen Pakten wird Ihnen nun mit Antrag auf Zustimmung unterbreitet.

Pakt I enthält einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, zu deren voller Verwirklichung sich jeder Vertragsstaat verpflichtet. Pakt II dagegen garantiert die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten, wobei sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass jede Person, die in diesen Rechten verletzt worden ist, das Recht hat, Beschwerde einzulegen. Die Unterschiede in bezug auf die jeweilige Rechtsnatur und die praktische Um-

1 Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 1494–1503. *Das Protokoll wurde im Amtlichen Bulletin des Nationalrats veröffentlicht. Der Nationalrat behandelte unter der Geschäftsnummer 91.004 die* Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes *vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/55261. *Für die Verabschiedung durch den Bundesrat vgl. das BR-Prot. Nr. 153 vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/56188. *Bereits 1977 hatte der Bundesrat festgestellt, dass die Schweiz den Menschenrechtspakten beitreten sollte, vgl. den* Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976, dodis.ch/51532, *S. 885. Für die weitere Entstehungsgeschichte vgl.* dodis.ch/55261, *S. 1191 f. sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2100. *Das Geschäft erforderte drei Beschlüsse der Bundesversammlung: den Beitritt zum* Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *den Beitritt zum* Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte *und die Änderung des* Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. *Der Nationalrat stimmte an seiner Sitzung vom 18. September 1991 den drei Beschlüssen mit 107 zu 2 Stimmen, mit 113 zu 2 Stimmen bzw. mit 107 zu 1 Stimme zu, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58221, *S. 1502–1503. Der Ständerat behandelte das Geschäft an seiner Sitzung vom 25. November 1991 und stimmte den drei Beschlüssen einstimmig zu, vgl.* dodis.ch/58227, *S. 933.*

2 *Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats behandelte das Geschäft an ihrer Sitzung vom 29. Mai 1991,* dodis.ch/58152.

3 *Vgl.* dodis.ch/55261, *S. 1217–1227.*

4 *Vgl.* dodis.ch/55261, *S. 1228–1247.*

5 *Vgl. die Notiz des schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, Botschafter Bernard Turrettini, an den Chef der Abteilung für internationale Organisationen des EPD, Botschafter Ernesto Thalmann, vom 29. Dezember 1966,* dodis.ch/60064.

6 *Vgl.* dodis.ch/60107.

setzung der in diesen Pakten enthaltenen Rechte machten es notwendig, statt eines einzigen zwei Pakte auszuarbeiten; dies obschon beide Pakte eigentlich ein Ganzes bilden, in dem Masse nämlich, als nach dem Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte das unabdingbare Gegenstück der bürgerlichen und politischen Rechte sind. Die Aufteilung in zwei Pakte erscheint auch dadurch gerechtfertigt, dass die in Pakt I enthaltenen Rechte ein Programm darstellen, zu dessen Verwirklichung sich der Vertragsstaat verpflichtet, um das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gemeinschaft zu fördern, während mit dem Beitritt zu Pakt II sich der Vertragsstaat zur Achtung der darin enthaltenen demokratischen Rechte verpflichtet.

Alle in Pakt I gewährleisteten Rechte entsprechen unserer Rechtsordnung und unseren Grundvorstellungen in der Sozialgesetzgebung und im Arbeitsrecht, so dass keine Vorbehalte in bezug auf die Ratifizierung dieses Paktes notwendig waren.

Demgegenüber sind nicht alle im Pakt II gewährleisteten Rechte mit unserer geltenden Rechtsordnung vereinbar, und es mussten Vorbehalte angebracht werden.[7] Zu erwähnen sind beispielsweise:

– ein Vorbehalt in bezug auf die Tatsache, dass die in Artikel 10 Paragraph 2 Buchstabe b des Paktes II vorgesehene Trennung von jugendlichen Beschuldigten und Erwachsenen in unserem Land nicht ausnahmslos gewährleistet wird;

– ein Vorbehalt betreffend die fremdenpolizeiliche Bundesgesetzgebung, nach welcher Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für das Gebiet des ausstellenden Kantons gültig sind;

– ein Vorbehalt im Bereich der Strafrechtspflege, namentlich in bezug auf die Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers;

– Vorbehalte betreffend gewisse Bestimmungen des Strafrechts.

Von diesen Vorbehalten abgesehen, stellt sich die Frage nach der Anwendbarkeit der in den Pakten I und II enthaltenen Bestimmungen in der Schweiz. Wie alle internationalen Verträge sind diese Pakte direkt anwendbar, da sie gleich nach ihrem Inkrafttreten für unser Land einen integrierenden Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung bilden und – soweit sie Rechtsregeln enthalten – für die schweizerischen Behörden eine Verpflichtung des internationalen Rechts darstellen. Die in Pakt I gewährten Rechte erzeugen grundsätzlich keine subjektiven und justitiablen Rechte. Einzelpersonen können sie vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden nicht direkt anrufen. Die Vorschriften des Paktes I richten sich an die Gesetzgeber der Vertragsstaaten; diese sind gehalten, die Vertragsbestimmungen als Richtlinien für die Gesetzgebung zu betrachten.

Dagegen erscheint die Anwendung der Bestimmungen im Pakt II wegen der Natur der in ihm enthaltenen Rechte nicht so selbstverständlich. Wenn gemäss Praxis des Bundesgerichts die aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fliessenden Rechte von Natur her verfassungsrechtlichen Inhalt haben, ist es im Interesse der Rechtssicherheit sehr wichtig, eine klare gesetzliche Grundlage für die prozessuale Gleichbehandlung von Beschwerden wegen Verletzung der Pakte und der EMRK und solchen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu schaffen. Es rechtfertigt sich deshalb, Artikel 86 des BG über die Organisation

7 *Für die Vorbehalte vgl.* dodis.ch/55261, *S. 1213–1214.*

der Bundesrechtspflege (OG)[8] mit einem neuen Absatz 4 in dem Sinne zu ergänzen, dass allgemeine Beschwerden wegen Verletzung direkt anwendbarer Bestimmungen multilateraler Staatsverträge zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten erst nach Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs zulässig sind.[9]

Die Ratifizierung dieser zwei Verträge liegt auf der Linie der schweizerischen Aussenpolitik und des Einsatzes der Schweiz für die Menschenrechte,[10] und zwar nicht mehr nur auf europäischer Ebene aufgrund unseres Beitritts zur EMRK,[11] sondern ab heute auch noch weltweit. Man mag zwar bedauern, dass diese Ratifizierung nicht ohne Vorbehalte möglich ist, doch ist zu betonen, dass die Gründe für diese Vorbehalte in unserem geltenden Recht liegen, welches im Hinblick auf eine Übereinstimmung mit den beiden Verträgen nachträgliche Änderungen zulässt; zudem erweisen sich die Vorbehalte als notwendig, da unser Land seinen internationalen Verpflichtungen unbedingt und gewissenhaft nachkommen will.

[…][12]

Antrag der Kommission

Aufgrund dieser Ausführungen schlägt die Kommission Ihnen vor, der Ratifizierung dieser zwei Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen sowie der Änderung von Artikel 86 OG zuzustimmen.

Antrag Steffen

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, das Geschäft zusammen mit einer allfälligen späteren Vorlage auf Beitritt zu den Vereinten Nationen zu traktandieren.

[…][13]

Bundi, Berichterstatter: Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates hat die Vorlage über den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 in ihrer Sitzung vom 29. Mai 1991 beraten[14] und beantragt dem Nationalrat, den entsprechenden beiden Bundesbeschlüssen und der Änderung des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zuzustimmen. Sie hat Ihnen einen allgemeinen schriftlichen Bericht unterbreitet, so dass ich mich hier auf ein paar punktuelle Äusserungen beschränken kann.

Seit 1966 haben 96 Staaten den ersten und 91 Staaten den zweiten Uno-Menschenrechtspakt ratifiziert, darunter fast alle westlichen Länder. Die Schweiz hat lange zugewartet. Die in den Pakten angesprochenen bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stellen einen Minimalstandard dar, den die Schweiz im grossen und ganzen verwirklicht hat. Mit der Ratifikation der Pakte wird insbesondere für unseren Staat die rechtliche Grundlage für

8 *Art. 86 des* Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege *regelt für Beschwerden das Verhältnis zu den kantonalen Rechtsmitteln. Für das* Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege *vom 16. Dezember 1943 vgl. BS, 1947, S. 531–578.*

9 *Für den ergänzten Abs. 4 vgl.* dodis.ch/55261*, S. 1216.*

10 *Zur schweizerischen Menschenrechtspolitik vgl. das Schlagwort* Menschenrechte*,* dodis.ch/D117*.*

11 *Die Schweiz ratifizierte die Europäische Menschenrechtskonvention am 28. November 1974, vgl. dazu DDS, Bd. 26, Dok. 25 und Dok. 107,* dodis.ch/39375 *bzw.* dodis.ch/39382*.*

12 *Im Protokoll folgt eine französische Übersetzung des Votums von Kommissionssprecher Bundi, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58221*.*

13 *Im Protokoll folgt eine französische Übersetzung der beiden Anträge, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58221*.*

14 *Für das Protkoll der Sitzung vgl.* dodis.ch/58152*.*

Interventionen zugunsten der Menschenrechte in anderen Ländern verstärkt. Dem Bundesrat wird so ermöglicht, eine insistentere Menschenrechtspolitik zu führen.

In seinem Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988 führte der Bundesrat unter anderem aus: «Im allgemeinen fördert unser Land die Bemühungen zur Entwicklung von Mechanismen, die die Kontrolle der Verpflichtungen, welche die Staaten zum Schutz der Menschenrechte eingegangen sind, garantieren.»[15]

Diese Aussage musste für ihn auch Anlass sein, sich mit der Unterzeichnung der Uno-Menschenrechtspakte zu befassen. Konkret wurde aufgrund eines breit abgestützten Vorstosses aus dem Parlament an diese Aufgabe herangegangen.[16]

Leider müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die Schweiz diese beiden Pakte nicht ohne Vorbehalte annehmen kann. Die Liste der Ausnahmepunkte ist sogar recht lang.[17] Es fällt schwer, manche dieser Vorbehalte zu verstehen, so insbesondere jenen zur getrennten Haftunterbringung von Jugendlichen und Erwachsenen. Diese ist weder rechtlich gewährleistet – im Rahmen der kantonalen Strafprozessordnungen – noch sachlich, bei Untersuchungshaft von nur kurzer Dauer. Dieses Beispiel zeigt, wie notwendig es ist, den Prozess von inneren Reformen speditiv voranzutreiben.

Es ist andererseits aber sicher richtig, dass dort, wo eine Bestimmung des internationalen Rechts unserem Recht noch entgegensteht, ein Vorbehalt angebracht wird; denn die Schweiz möchte nach dem Grundsatz des *pacta sunt servanda* handeln.

Im Zusammenhang mit diesen Vorbehalten wurde nun festgestellt, dass der Text im Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g sowie in Artikel 25 Pakt II hinsichtlich der französischen und deutschen Fassung nicht übereinstimme und dass der Vorbehalt überdies zu eng gefasst sei. Tatsächlich betrifft der Vorbehalt gemäss bundesrätlichem Antrag in der Botschaft nur kantonale Befugnisse, nämlich die an Landsgemeinden nicht geheim, sondern offen – mit Handmehr – durchgeführten Regierungs- und Grossratswahlen. Die Gemeindeversammlungen, welche ebenfalls offene Wahlen durchführen, werden von diesem Vorbehalt nicht ausdrücklich erfasst. Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates unterstützt die vom Bundesrat nachträglich beantragte allgemeinere Formulierung, welche die offene Stimmabgabe auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene vorbehält und damit den direkten demokratischen Traditionen unseres Landes auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene Rechnung trägt. Sie haben diesen Antrag des Bundesrates schriftlich ausgeteilt bekommen.[18]

Nun ist daran zu erinnern, dass wir mit der Annahme der beiden Uno-Menschenrechtspakte noch nicht den ganzen, sondern eigentlich nur einen halben Schritt getan haben. Es verbleibt uns noch ein erhebliches Defizit, bis wir dort sind, wo die meisten europäischen Staaten stehen.

---

15 *Vgl.* dodis.ch/57074, *S. 675.*

16 *Die Motion 88.786* Beitritt zu den Menschenrechtspakten der UNO *von Nationalrat Paul Rechsteiner wurde von 72 Nationalratsmitgliedern unterzeichnet und vom Bundesrat am 16. Dezember 1988 als Postulat entgegengenommen, vgl.* dodis.ch/59949.

17 *Für den Beitritt zum* Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte *wurden acht Vorbehalte angebracht, vgl.* dodis.ch/55261, *S. 1213–1215.*

18 *Für den Vorbehalt vgl.* dodis.ch/60102.

Was ansteht, sei hier noch kurz aufgeführt: Einmal will der Bundesrat im Moment mit dem Beitritt zum Fakultativprotokoll zu Pakt II, welches insbesondere das freiwillige Individualbeschwerdeverfahren regelt, noch zuwarten.[19] Er weist auf die mögliche Konkurrenz mit dem Verfahren gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention[20] hin und möchte zunächst die Erfahrungen des Ausschusses der Uno mit Individualmitteilungen studieren. Dazu ist zu sagen, dass zahlreiche Erfahrungen aus der Praxis der über 50 diesem Protokoll beigetretenen Staaten vorliegen. Diese zeigen, dass von der Individualbeschwerde recht rege Gebrauch gemacht wird. Von 382 bis Ende 1989 eingereichten Beschwerde wurden bei 85 eine oder mehrere Verletzungen des Paktes festgestellt. Die Erfolgsquote von 40 Prozent ist beeindruckend; bei den Strassburger Instanzen liegt sie bei nur fünf Prozent.[21]

Natürlich stammen weitaus die meisten Beschwerden aus Ländern der Dritten Welt, aber immerhin auch je eine aus Frankreich und Finnland. Nachdem die Schweiz neben Griechenland, Liechtenstein, Malta und der Türkei zu den letzten der 23 westeuropäischen Länder gehört, die die Uno-Menschenrechtspakte noch nicht angenommen haben, und darüber hinaus nur Belgien, Deutschland, Grossbritannien und Zypern das Fakultativprotokoll der Individualbeschwerde nicht ratifiziert haben, stände es der Schweiz wohl an, mit diesem zweiten Anliegen – der Ratifizierung dieses Protokolls – vorwärtszumachen.

Ferner hat die Uno im Dezember 1989 ein zweites Fakultativprotokoll zum Pakt II über die Abschaffung der Todesstrafe verabschiedet. Dieses ist auch bereits – mehrheitlich von europäischen Staaten – unterzeichnet und von drei Staaten ratifiziert worden. Seine Inkraftsetzung steht bevor. Der Bundesrat gedenkt, dieses Protokoll der Bundesversammlung zu unterbreiten, sobald die Frage der Abschaffung der Todesstrafe, also der Gesetzesänderung in der Militärjustiz, in der Volksabstimmung entschieden ist.[22]

Schliesslich ist auch die Ratifizierung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention pendent.[23] Dieses enthält Bestimmungen, welche die Schweiz mit einer Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte anerkennt. Mit dessen Ratifizierung können die menschenrechtlichen Garantien auf europäischer und weltweiter Ebene inhaltlich in Übereinstimmung gebracht werden. Die schweizerische Parlamentarierdelegation beim Europarat hat denn auch mit einem Postulat[24] – vorgetragen durch unseren Kollegen Columberg – den Bundesrat zum Handeln angeregt. Es ist das Postulat, das nachfolgend behandelt werden soll.

---

19 *Das erste Fakultativprotokoll zum* Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte *wurde von der Schweiz nicht unterzeichnet.*

20 *Zum europäischen Individualbeschwerdeverfahren vgl. auch* dodis.ch/57199.

21 *Zur Erneuerung der Anerkennung des Individualbeschwerderechts an die Europäische Menschenrechtskommission gemäss Art. 25 EMRK vgl. das BR-Prot. Nr. 2049 vom 15. November 1989,* dodis.ch/55658.

22 *Die Todesstrafe im Militärstrafrecht wurde vom Parlament am 20. März 1992 abgeschafft – ohne, dass eine Volksabstimmung nötig war. Die Schweiz hat das zweite Fakultativprotokoll zum Pakt II am 16. Juni 1994 ratifiziert, vgl. AS, 1994, S. 2202–2205.*

23 *Das erste Zusatzprotokoll zur EMRK vom 20. März 1952 wurde von der Schweiz am 19. Mai 1976 unterzeichnet jedoch nicht ratifiziert.*

24 *Für das Postulat 91.3195* Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Menschenrechte *von Nationalrat Dumeni Columberg vom 19. Juni 1991 vgl. Amtl. Bull. NR, 1991, IV, S. 1503.*

Wenn ich mit diesen drei Hinweisen auf einen Nachholbedarf aufmerksam gemacht habe, so möchte ich andererseits anerkennen, dass der Bundesrat in einem Punkte Pionierarbeit leisten will. Mit der Absicht nämlich, vom Mittel des Staatenbeschwerdeverfahrens Gebrauch machen zu wollen, betritt die Schweiz Neuland. In Artikel 2 des Bundesbeschlusses betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte lässt sich der Bundesrat ermächtigen, die in Artikel 41 des Paktes II vorgesehene Erklärung abzugeben. Danach anerkennt er für den Zeitraum von fünf Jahren die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte, Mitteilungen entgegenzunehmen und zu prüfen, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen nicht nach. Der Bundesrat kann diesen Zeitraum von fünf Jahren auch verlängern.

Der Bundesrat betrachtet dieses Mittel als eine Möglichkeit der Guten Dienste, das zu einem Ad-hoc-Vergleich zwischen den beiden Staaten führen kann. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie effektiv dieses Prozedere sein wird, nachdem die Uno-Generalversammlung die entsprechenden Kompetenzen des Menschenrechtsausschusses und der Ad-hoc-Vergleichskommission stark beschnitten hat.

Zum Schluss noch eine Bemerkung im Sinne einer Schlussfolgerung aus der hier zu behandelnden Vorlage, im Zusammenhang also mit internationalen Abkommen und internationalem Recht. Insgesamt acht Vorbehalte müssten wir anbringen, um die beiden Menschenrechtspakte ratifizieren zu können. Recht viele Vorbehalte bilden auch Gegenstand europäischer Konventionen, die wir angenommen haben. Im Hinblick auf künftige Abkommen wird es nicht viel anders sein.

Wäre es da nicht an der Zeit, eine Auslegeordnung zu machen und eine Bilanz zu ziehen, in welchen Punkten wir nicht nur in der Vergangenheit, sondern sehr wahrscheinlich auch in der nahen Zukunft Rechtszustände oder sachliche Hindernisse haben, die vom europäischen oder weltweiten Recht abweichen? Es wäre dann denkbar auszuscheiden, was auf Verfassungsstufe und was auf dem Gesetzeswege zu ändern wäre. Die wünschbaren Gesetzesänderungen liessen sich alsdann in einem Gesamtpaket behandeln und verabschieden.

Das alles, was ich hier angepeilt habe, würde natürlich in den Gesamtzusammenhang der inneren Reformen gehören, die sich bei uns aufdrängen. Ich möchte jedenfalls dem Bundesrat empfehlen, eine solche Untersuchung in die Wege zu leiten.

Im übrigen empfiehlt Ihnen die Kommission für auswärtige Angelegenheiten einstimmig, auf die drei Vorlagen einzutreten und den beiden Bundesbeschlüssen sowie dem entsprechenden Bundesgesetz zuzustimmen, und zwar mit der vorgeschlagenen Neufassung in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g Pakt II.

Ebenfalls möchte ich empfehlen, den Rückweisungsantrag von Herrn Steffen abzulehnen.

[…][25]

Frau *Bäumlin*: Was lange währt, kommt endlich gut. Seit anderthalb Jahren ist der Bundesrat gegenüber einem Beitritt zu den Uno-Menschenrechtspakten posi-

25 *Im Protokoll folgt die Wortmeldung des französischsprachigen Kommissionssprechers, Nationalrat Jean Revaclier, sowie von Nationalrat Hans Steffen, welcher die Rückweisung des Geschäfts forderte, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58221.

tiv eingestellt.[26] Dreimal war er bereits in den Regierungsrichtlinien[27] enthalten, zweimal wurde er anderen Beitritten, die nicht geglückt sind, leider hintenangestellt, denjenigen zur Uno[28] und denjenigen zur Europäischen Sozialcharta.[29] Jetzt aber hat dieser Beitritt sogar Priorität vor dem Beitritt zum Antirassismuspakt,[30] zur Konvention der Rechte der Kinder[31] und zu derjenigen gegen die Diskriminierung der Frau.[32]

Uns von der SP soll es recht sein, dass jetzt das Umfeld zu stimmen scheint und mit einer konzertierten Beitrittswelle die Menschenrechtspolitik unseres Staates ausgebaut und vorangetrieben werden soll. Der Völkerrechtler Walter Kälin – Bundesrat Felber hat in der Kommission auf seine guten Expertendienste hingewiesen[33] – hat unser heutiges Vorhaben folgendermassen zusammengefasst: «Die Ratifizierung der Pakte, welche für viele Staaten Lateinamerikas, Afrikas und Asiens verbindlich sind, würde eine klare völkerrechtliche Basis für effektive Vorstösse der Schweiz zum Schutze der Menschenrechte in allen Teilen der Welt schaffen und wäre somit geeignet, die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Menschenrechtspolitik zu stärken. Die vertraglichen Bindungen würden über West- und Osteuropa hinaus universell erweitert und die Paktgarantien gäben einen objektiven rechtlichen Massstab ab, um weltweit gegen Menschenrechtsverletzungen einzutreten.»[34]

Mit ihm sind wir völlig der gleichen Meinung, dass das auch im Eigeninteresse der Schweiz liegt, und zwar gerade und ganz besonders in den gegenwärtigen Zeiten des Umbruchs der alten Weltordnung und ihrer Sanktionsmuster. Dass eine «Neue Weltordnung» à la Golfkriegsintervention[35] in der schweizerischen

---

26 *Bereits im* Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz *vom 29. Juni 1988 sowie in der Antwort des Bundesrats vom 5. Dezember 1988 auf das Postulat 88.786* Beitritt zu den Menschenrechtspakten der UNO *von Nationalrat Rechsteiner befürwortet der Bundesrat einen Beitritt zu den Menschenrechtspakten, vgl.* dodis.ch/57074 *bzw.* dodis.ch/59949.

27 *Vgl. den* Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 *vom 18. Januar 1984, BBl, 1984, I, S. 195 sowie den* Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 *vom 18. Januar 1988, BBl, 1988, I, S. 545. Im* Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979 bis 1983 *vom 16. Januar 1980 ist lediglich von einem verstärkten Einsatz für die Verteidigung der Menschenrechte die Rede, BBl, 1980, I, S. 626.*

28 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772.

29 *Der Beitritt zur Europäischen Sozialcharta wurde 1984 vom Ständerat mit 29 zu 11 Stimmen und 1987 vom Nationalrat mit 104 zu 82 Stimmen abgelehnt. Vgl. Amtl. Bull. NR, 1987, IV, S. 1594 sowie Amtl. Bull. SR, 1984, S. 44.*

30 *Vgl.* dodis.ch/60101. *Die Schweiz hat die Antirassismuskonvention am 29. November 1994 ratifiziert vgl. AS, 1995, S. 1163–1190.*

31 *Die Kinderrechtskonvention wurde von der Schweiz am 24. Februar 1997 ratifiziert, vgl. AS, 1998, S. 2053–2140.*

32 *Das* Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau *wurde von der Schweiz am 27. März 1997 ratifiziert, vgl. AS, 1999, S. 1577–1597.*

33 *Im Protokoll der Kommissionssitzung ist dazu nichts vermerkt, vgl.* dodis.ch/58152.

34 *Vgl.* Walter Kälin: «Bedeutung der UNO-Menschenrechtspakte für die schweizerische Menschenrechtspolitik», in: Walter Kälin, Giorgio Malinverni, Manfred Nowak (Hg.): Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel 1991, *S. 65–88, hier S. 85–86.*

35 *Zu den Implikationen des Golfkriegs für die Schweiz, vgl. DDS 1990, Dok. 29,* dodis.ch/55715; *Dok. 30,* dodis.ch/54497 *und Dok. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

Aussenpolitik Sinn und Schule machen könnte, glaubt hoffentlich niemand mehr in diesem Saal und überhaupt in der Schweiz.

Menschenrechtspolitik ist die Politik der Zukunft. Die Schweiz hat mit ihrem Einsatz in der KSZE damit einen guten Anfang gemacht und bereits wertvolle Erfahrungen auf diesem Gebiet gesammelt. Aber ebenso sicher ist, dass sie dabei nicht stehenbleiben darf, was mit anderen Worten heisst, dass sie endlich die Uno-Menschenrechtspakte ratifizieren soll.

Professor Kälin wies bereits vor drei Jahren darauf hin, dass neben der Mitarbeit im Vertrags- und Konventionsbereich und damit vermittels Ratifizierungen und Interventionen zugunsten von Menschenrechtsopfern auch die Unterstützung von internationalen Organisationen, die sich für Menschenrechte einsetzen, sehr wichtig wäre: «Es zeigt sich zunehmend, dass die heutigen Menschenrechtsinstrumente unter anderem darum nicht so effizient sind, wie sie sein könnten, weil schlicht das Geld fehlt.»[36]

Deswegen wird die SP-Fraktion mit einer Motion[37] verlangen, einen Rahmenkredit für die Unterstützung solcher Anstrengungen von staatlichen und nichtstaatlichen internationalen Organisationen ins Budget aufzunehmen, ähnlich demjenigen für die humanitäre und die Entwicklungshilfe. Damit möchten wir anregen, die sonst anerkennenswert einlässliche Botschaft des Bundesrates unter Ziffer 6, «Finanzielle und personelle Auswirkungen», noch ein wenig zu erweitern. Es leuchtet uns ein, dass vermittels finanzieller Unterstützung der ganz konkreten Arbeit an der Front – wie zum Beispiel von Klagen bei der Uno-Menschenrechtskommission – den Menschenrechten bis an die Basis zum Durchbruch verholten werden kann und soll.

Finnische Jugendliche haben beim Abschlusstreffen des internationalen Camps Spiert Aviert in Samedan,[38] das einige Mitglieder der AAK besucht haben, auf die Klage einiger Sami wegen Verletzung der Uno-Menschenrechtspakte durch die Holzindustrie aufmerksam gemacht und berichtet, dass die Uno-Kommission die finnische Regierung angewiesen habe, vorläufig alle irreversiblen Aktivitäten in den Urwäldern der Samis zu unterlassen.

Solchen Schutz der Lebensgrundlagen und der von ihnen abhängigen Minderheiten gilt es weltweit noch mehrfach durchzusetzen, Sie wissen das; die Forderung steht jeder menschenrechtsgestützten Aussenpolitik – auch der schweizerischen – wohl an. An konkreten weiteren Problembeispielen mangelt es, wie gesagt, nicht: Frauenhandel aus der Karibik,[39] Generalskrieg in Kroatien,[40] weltweite Vertreibung traditioneller Landwirte durch Saatgutmonopole der Agrochemie.[41]

---

36 *Nicht ermittelt.*

37 *Die Motion 91.3337* Rahmenkredit für Menschenrechtsanstrengungen *von Nationalrätin Ursula Bäumlin wurde am 3. März 1992 mit 69 zu 37 Stimmen vom Nationalrat als Postulat überwiesen, vgl. Amtl. Bull. NR, 1992, II, S. 265.*

38 *Zur Begegnungswoche europäischer Jugendlicher, die im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft stattfand vgl. DDS 1991, Dok. 43,* dodis.ch/58000*, Anm. 12.*

39 *Vgl.* dodis.ch/59628.

40 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

41 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 36,* dodis.ch/54935.

Unser Fraktionsmitglied Paul Rechsteiner hat mit seiner Motion[42] die Botschaft des Bundesrates und die heutige Beschlussfassung ausgelöst. Ich möchte ihm, dem Juristen, die andere Hälfte unseres Fraktionsvotums für seine Überlegungen zur Verfügung stellen.

Rechsteiner: Der Bundesrat verdient zunächst Anerkennung dafür, dass die Botschaft zur Ratifikation der allerdings auch nicht mehr so jungen Pakte nun recht schnell nach Überweisung des Vorstosses vorgelegt worden ist.[43] Die Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte könnte sich auf längere Sicht als der vielleicht wichtigste gesetzgeberische Beschluss des Jahres 1991 oder – anders gesehen – als der langfristig wirksamste und positivste Beitrag des Parlaments zur 700-Jahr-Feier[44] erweisen. Trotzdem noch ein paar kurze Bemerkungen:

1. Die schweizerische Menschenrechtspolitik ist mit der EMRK, aber auch mit der Menschenrechtspolitik im Rahmen der KSZE wenigstens hinsichtlich der rechtlich verbindlichen Instrumente bis heute im wesentlichen auf Europa ausgerichtet. Mit der Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte kann diese eurozentristische Beschränkung überwunden werden. Die Notwendigkeit einer universell ausgerichteten Menschenrechtspolitik lässt sich heute nicht mehr ernsthaft bestreiten. Auch wenn die grossen historischen Menschenrechtserklärungen in der abendländischen Tradition Frauen und Kolonisierte, Schwarze und Indianer ausgeschlossen haben – was wir nie vergessen dürfen – und die grossen Greuel der letzten Jahrhunderte auf das Konto des weissen Mannes gehen, sind die Menschenrechte heute – wie die Demokratie – zu universellen Grundwerten überhaupt geworden.

2. Die Uno-Menschenrechtspakte, insbesondere der Pakt I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte, erinnern uns daran, dass alle bürgerlichen und politischen Rechte minimale soziale Existenzbedingungen zur Voraussetzung haben. Im nackten Elend, bedrängt von Hunger und elementarster Not, werden die Freiheitsrechte praktisch weitgehend obsolet. Die parallele Geltung der beiden Menschenrechtspakte bringt zum Ausdruck, dass sowohl die Freiheitsrechte wie auch die Sozialrechte für eine menschenwürdige Existenz und die Entfaltung der Persönlichkeit nötig sind. Gerade die Sozialrechte erinnern uns an die Verantwortung für die elementaren, sozialen Lebensbedingungen, auch in den Ländern der Dritten Welt. Der Schutz der Menschenrechte, auch der sozialen Grundrechte, ist ein universelles Anliegen und muss eine Aufgabe der gesamten Menschheit sein.

3. Der Bundesrat sieht mit der vorliegenden Botschaft davon ab, das Fakultativprotokoll über die Individualbeschwerde zur Ratifikation vorzulegen. Das kann höchstens insoweit gerechtfertigt werden, als das Verhältnis zum europäischen Menschenrechtsschutz im Hinblick auf eine optimale Gestaltung des Rechtsmittelweges noch eingehend geklärt werden soll. Es darf jedoch kein Zweifel darüber offengelassen werden, dass die Schweiz so rasch wie möglich auch dieses Fakultativprotokoll unterzeichnen und ratifizieren muss. Der schweizerische Menschenrechtsschutz bliebe unglaubwürdig, wenn er selber die Individualbeschwer-

42 *Vgl.* dodis.ch/59949.

43 *Vgl. Anm. 16.*

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

de nicht zulassen würde, während die Individualbeschwerde erfahrungsgemäss gerade in Staaten mit notorischen Menschenrechtsverletzungen das wirksamste Mittel ist. Die Schweiz kann bei Staaten mit schweren Menschenrechtsverletzungen nicht auf die Individualbeschwerde pochen, wenn sie selber die Individualbeschwerde nicht anerkennt.[45]

Schliesslich wäre es auch richtig, dafür zu sorgen, dass einige Vorbehalte im Rahmen von Gesetzgebungsarbeiten im Laufe der Zeit beseitigt werden könnten. Insbesondere denke ich an den Vorbehalt zu Artikel 10 Paragraph 2 Buchstabe b (Pakt II), wo es um die Trennung zwischen jugendlichen Beschuldigten und Erwachsenen im Strafvollzug geht, an den Vorbehalt zu Artikel 14 Paragraph 3 Buchstaben d und f betreffend Unentgeltlichkeit der Übersetzungen sowie an den Vorbehalt zu Artikel 20. Es würde auch der Schweiz gut anstehen, ein Verbot der Kriegspropaganda vorzusehen – das ist aber etwas, was in der Zukunft geschehen kann und geschehen muss.

4. Es muss daran erinnert werden, dass der schweizerische Menschenrechtsschutz – universell verstanden, wie umschrieben – auch nach der Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte noch erhebliche Lücken aufweist. Nicht verständlich ist nach wie vor die Verzögerung der Ratifikation des Abkommens über Rassendiskriminierung.[46] Diesbezüglich möchte ich Herrn Bundesrat Felber fragen, ob die Ratifikation des Abkommens über die Rassendiskriminierung Ende Jahr endlich vorgelegt wird. Ohne weiteren Verzug ratifiziert werden sollte auch die Uno-Konvention über die Rechte der Frauen und Kinder[47] – schliesslich darf die Europäische Sozialcharta nicht vergessen werden. Hier liegt aber der Ball nicht beim Bundesrat, sondern beim Parlament. Wir werden diese Frage mit einer parlamentarischen Initiative[48] wieder aufnehmen, und der Rat wird Gelegenheit haben, sich zu dieser Frage neu auszusprechen.

Zum Schluss noch einmal zum Positiven, zur nunmehr anstehenden Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte. Es spricht vieles dafür, dass diese Ratifikation ein ebenso bedeutender Schritt in der schweizerischen Menschenrechtspolitik wird wie die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention 1974.[49]

Ich möchte Sie deshalb bitten, der Ratifikation zuzustimmen und den Rückweisungsantrag von Herrn Steffen abzulehnen.

[…][50]

M. *Felber*, conseiller fédéral: Permettez-moi tout d'abord de vous remercier, au nom du Conseil fédéral, de vos débats. J'essaierai d'abréger ma réponse, me contentant de répondre d'abord aux questions plus précises qui ont été posées.

---

45 *Zur Individualbeschwerde vgl. die Anm. 19–21.*

46 *Vgl. Anm. 30.*

47 *Vgl. Anm. 31 und 32.*

48 *Vgl. die parlamentarische Initiative 91.419* Genehmigung der Europäischen Sozialcharta *der sozialdemokratischen Fraktion vom 19. Juni 1991, Amtl. Bull. NR, 1993, II, S. 830–835.*

49 *Vgl. Anm. 11.*

50 *Im Protokoll folgen die Fraktionsmeldungen der Nationalratsmitglieder Verena Grendelmeier (LdU/EVP), Rosmarie Bär (Grüne), Walter Frey (SVP), Ernst Mühlemann (FDP), Théo Christian Portmann (CVP). Sämtliche Fraktionen sprachen sich für die Annahme der Vorlage und gegen den Antrag von Nationalrat Steffen aus. Nach den Fraktionsvoten sind zwei Wortmeldungen der Kommissionssprecher Bundi und Revaclier protokolliert. Vgl. das Faksimile* dodis.ch/58221.

Je voudrais souligner cependant que l'adhésion de la Suisse à ces Pactes n'est pas la signature d'un accord qui précise des règles d'équilibre entre ce que nous recevons et ce que nous donnons. C'est la consécration de règles morales que nous reconnaissons et que nous souhaitons voir appliquées dans l'ensemble des pays du monde. Au lendemain de la votation de 1986,[51] nous avons intensifié, aux Nations Unies, notre engagement au sein de la Commission des Droits de l'homme.[52] Deux experts suisses indépendants sont à la disposition de cette commission: le professeur Voyame, ancien Directeur de l'Office fédéral de la justice, qui depuis deux ans s'occupe des problèmes des droits de l'homme en Roumanie,[53] et le professeur Kälin qui a été nommé il y a quelques mois rapporteur spécial sur le Koweït occupé.[54] Nous sommes donc un pays engagé dans la défense des droits de l'homme. Il apparaît aujourd'hui indispensable que nous puissions enfin adhérer aux Pactes de 1966.

La ratification par la Suisse de traités de protection des droits de l'homme, en particulier ceux qui prévoient un mécanisme efficace destiné à garantir leur mise en œuvre, contribue à renforcer la protection internationale de ces droits. Plusieurs d'entre vous ont d'ailleurs souligné que la ratification par notre pays de ces deux pactes internationaux protégeant les droits de l'homme équivaut, pour nous, à la possibilité d'intervenir de manière plus crédible dans les régions du monde où les droits de l'homme sont bafoués.

En ce qui concerne la suite des instruments que nous devrons encore ratifier, nous nous acheminons vers la fin de la préparation du message relatif à l'adhésion de la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.[55] Cela implique toute une série de modifications du Code pénal, travail qui sera bientôt achevé.

Nous vous soumettrons, dès l'année prochaine probablement, un message relatif à la Convention sur les droits de l'enfant que le Conseil fédéral a signée,[56] un message relatif au protocole à la Convention européenne des droits de l'homme qui accorde à l'individu le droit de saisir la Cours européenne sous certaines conditions.[57] Il y aura encore le deuxième protocole facultatif au Pacte sur les droits civils et politiques, qui concerne l'abolition de la peine de mort, dont vous avez parlé, M. Rechsteiner, et qui sera soumis dès le moment où les discussions en cours au Parlement – qui ont déjà eu lieu au Conseil national – seront achevées et que la peine de mort sera bel et bien abolie dans notre pays.[58] Lorsque le programme législatif sur l'égalité des droits entre hommes et femmes aura été réalisé en grande partie, le Conseil fédéral vous soumettra un message relatif à l'adhésion à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.[59] C'est un programme que nous ne voulons pas accélérer davantage que les travaux parlementaires. Si notre législation nous permet d'adhérer à ces

51 *Cf. la compilation thématique* Votation sur l'adhésion à l'ONU (1986), dodis.ch/T1772.

52 *Cf.* dodis.ch/60171.

53 *Cf.* dodis.ch/60170.

54 *Cf.* dodis.ch/60127.

55 *Cf. la note 30.*

56 *Cf. la note 31.*

57 *Cf.* dodis.ch/57199.

58 *Cf. la note 22.*

59 *Cf. la note 32.*

pactes ou à ces conventions, nous le ferons. Pour le moment, c'est au Parlement de choisir les modifications qu'il désire.

Je réponds également aux questions de M. Steffen.[60] Je le répète, à travers ces Pactes, il s'agit de nous engager en faveur de règles morales que notre pays applique très généralement. Il n'est donc pas question d'imaginer que nous puissions dénoncer ces règles, à moins que nous ne devenions un État tout à fait particulier, dictatorial ou avec des règles d'urgence tout à fait spéciales. L'article 4, qui figure à la page 40 du texte français, contient pourtant une clause de dérogation pour des situations de caractère exceptionnel – et nous vous assurons que ce n'est pas la seule convention non dénonçable que la Suisse a signée. Voilà pour la première question.

J'en viens aux modifications de ce Pacte. En principe, les pactes sont modifiés par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans le cas particulier, avec une majorité qualifiée. Il s'agit ou bien d'établir des protocoles additionnels, qui viennent simplement compléter le Pacte, ou de faire des amendements spéciaux qui doivent être adoptés séparément par chaque pays adhérent du Pacte en question. Cela signifie que si un État – même la Suisse – ne voulait pas appliquer ou accepter une modification ou un amendement à ce Pacte, il ne serait pas contraint de l'appliquer. Il faudrait que formellement nous passions de nouveau devant le Parlement et vous devriez décider de la ratification de cette modification. Il n'y a donc aucune obligation imposée par une organisation à laquelle nous n'appartiendrions pas.

Ce sont les deux réserves les plus importantes que vous avez faites, Monsieur Steffen, et je crois que nous avons ainsi répondu à vos deux questions de principe.

Nous aimerions rappeler encore la nécessité pour la Suisse d'être dotée de ces instruments pour pouvoir répondre aussi à vos nombreuses sollicitations dans le domaine des droits de l'homme. Nous croyons que notre politique doit pouvoir s'appuyer sur des instruments que nous avons choisi d'adopter et d'appliquer en même temps que les autres pays. Nous lèverons les réserves que nous avons émises, mais parce que nous voulons respecter notre droit actuel et nos principes constitutionnels nous ne les lèverons qu'au fur et à mesure que notre constitution et notre législation auront été modifiées et adaptées en conséquence. Nous souhaitons que cela se fasse rapidement, mais ce n'est pas toujours facile, selon les dispositions que nous devrons vous soumettre et que nous vous soumettrons. Vous pourrez les discuter, les adopter ou les rejeter, les soumettre au peuple – s'il s'agit de réformes constitutionnelles naturellement – à travers un référendum obligatoire.

Je voudrais aussi souligner que ce n'est pas la seule ratification des pactes des Nations Unies sur les Droits de l'homme qui va permettre à la Suisse de résoudre seule tous les problèmes du monde. J'aimerais que M. Mühlemann prenne aussi conscience qu'il ne suffit pas de rappeler tous les jours que nous aurions dû prendre contact avec l'Autriche; nous n'avons pas attendu aujourd'hui pour prendre contact avec ce pays dans le problème de la Yougoslavie.[61] S'il n'y a pas

60 *Dans sa proposition, le Conseiller national Steffen demande au Conseil fédéral de définir si les Pactes sont une alliance ou un traité, car ils ne sont pas issus de négociations entre deux partenaires. Il demande également ce que le Conseil fédéral pense de la situation où le peuple suisse refuserait de se conformer aux obligations desdits Pactes. Enfin, il demande si les modifications des Pactes, décidées par l'Assemblée générale de l'ONU, sont soumises à un référendum en Suisse. Cf. le facsimilé* dodis.ch/58221*, p. 1497.*

61 *Cf.* dodis.ch/58697.

eu d'action commune entre l'Autriche et la Suisse c'est parce qu'elle n'était pas possible et c'est parce que nous ne pouvons pas toujours exposer les raisons de ces impossibilités qui concernent l'autre État et non pas la Suisse. Je vous prie donc de cesser de toujours souhaiter ce qui a été tenté et qui a été rejeté.

42

dodis.ch/57475 *Extrait*

Note de discussion du DFAE et du DFEP pour le Conseil fédéral[1]

LA QUESTION D'UNE ADHÉSION DE LA SUISSE À LA CE

Confidentiel Berne, 18 septembre 1991

[…][2]

6. Résumé

Le résumé que nous faisons ci-après de cette note de discussion se présente sous la forme de réponses succinctes à ces cinq questions auxquelles la note répond en détail:

a) Pourquoi devons-nous aujourd'hui envisager de nous fixer l'objectif d'adhérer à la CE?

b) Si nous nous fixons cet objectif, devons-nous déposer notre demande d'adhésion rapidement ou est-il préférable d'attendre?

c) Quelles seront les principales questions à négocier?

d) Quelles seront les conséquences d'une adhésion sur nos institutions et notre économie?

e) Comment se présente la procédure d'adhésion et combien de temps va-t-elle durer?

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1012* (4.10prov.). *L'extrait sélectionné constitue le point* 6. Résumé *de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, débattue par le Conseil fédéral lors de sa 15ème séance extraordinaire du 19 octobre 1991, cf. DDS 1991, doc. 48,* dodis.ch/57671. *Cette note de discussion reprend et approfondit la question de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, comme indiqué au point* 1. Introduction, *cf. le facsimilé* dodis.ch/57475. *Elle se base à cet effet sur plusieurs documents antérieurs, parmi lesquels notamment la note de discussion du DFAE et du DFEP du 6 mai 1991, annexe 8 du PVCF N° 884 du 8 mai 1991,* dodis.ch/57769; *la proposition de note de discussion du DFAE et du DFEP du 23 août 1991 au Conseil fédéral, cf.* dodis.ch/59500, *dont le Conseil fédéral décide de repousser le traitement, cf. le PVCF N° 1623 du 28 août 1991,* dodis.ch/59300. *En parallèle a lieu une discussion, dès mai 1991, entre les membres du Comité interdépartemental sur l'intégration européenne – présidé par les Secrétaires d'État Klaus Jacobi, Directeur de la Direction politique du DFAE, et Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP – quant à l'opportunité de présenter une recommandation d'adhésion à la CE au Conseil fédéral, cf. la compilation* dodis.ch/C1990. *L'extrait ici sélectionné est probablement rédigé sous la supervision du Comité interdépartemental, cf. DDS 1991, doc. 44,* dodis.ch/58388.

2 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/57475.

a) Pourquoi devons-nous aujourd'hui envisager de nous fixer l'objectif d'adhérer à la CE?

La CE se présente à nous aujourd'hui sous un jour différent de celui qui éclairait l'analyse que le Conseil fédéral faisait dans son rapport de 1988 de notre position en Europe et des perspectives de notre politique d'intégration.[3] Nous faisons face à une CE qui n'est plus disposée à développer ses relations avec les pays de l'AELE – dès lors qu'ils veulent obtenir l'accès non discriminatoire au Marché intérieur – que globalement et sur la base d'une reprise du droit communautaire. Son initiative de 1989,[4] le déroulement et le résultat de la négociation EEE ont montré les conséquences pour nous de cette approche communautaire, favorisée par la majorité des pays de l'AELE:[5]

– le futur traité EEE ne tiendra compte des spécificités des pays de l'AELE que dans une mesure limitée;

– dans ses éléments essentiels, le traité EEE ne respecte pas le principe de l'égalité des parties;[6]

Ce résultat de la négociation EEE n'est pas accidentel. Il est le reflet du nouveau rapport des forces créé en Europe par le renforcement et l'accélération du processus d'intégration.[7]

Nous ne devons pas compter qu'une politique de rechange à l'EEE, qui consisterait à revenir au pragmatisme d'avant le discours de Delors, puisse déboucher sur un meilleur résultat que la négociation EEE. Le retour à une politique d'intégration pragmatique, qui viserait à atteindre les mêmes avantages économiques que l'EEE,[8] mais sans l'inconvénient de devoir accepter une situation de dépendance vis-à-vis de la CE, n'a aucune chance de succès.[9]

---

3 *Cf. le* Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne *du 24 août 1988,* dodis.ch/59646.

4 *En 1989, la CE, notamment à travers le discours du 17 janvier 1989 du Président de la Commission européenne, Jacques Delors, devant le Parlement européen, laisse entendre qu'une collaboration avec les pays de l'AELE est possible sur la base d'*«organes communs de décision et de gestion». *Cf. à ce propos la compilation* dodis.ch/C2025.

5 *Pour un aperçu des positions des partenaires de la Suisse au sein de l'AELE sur le résultat de la négociation de l'EEE, cf. la notice du DFEP au Conseil fédéral du 10 septembre 1991 sur la rencontre informelle des ministres des pays de l'AELE à Helsinki,* dodis.ch/57813.

6 *Sur la partie institutionnelle du traité et ses insuffisances, cf. DDS 1991, doc. 13,* dodis.ch/57331; *DDS 1991, doc. 20,* dodis.ch/57748; *la lettre du Président de la Confédération, Flavio Cotti, Chef du DFI, au Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, du 5 août 1991,* dodis.ch/59790, *ainsi que la compilation* dodis.ch/C1886.

7 *Cf. par exemple le discours du Président de la Confédération Cotti le 7 septembre 1991 à Sils Maria pour la Journée de l'Europe, DDS 1991, doc. 37,* dodis.ch/57668.

8 *Il s'agit avant tout pour la Suisse d'être partie du Marché commun destiné à se réaliser dès 1993. Cf. à ce sujet, pour la position des organisations économiques, la compilation* dodis.ch/C1937, *et pour l'analyse économétrique du Professeur Heinz Hauser, le PVCF Nº 1215 du 17 juin 1991,* dodis.ch/57442.

9 *C'est en substance le message transmis par le Président français François Mitterrand lors de sa visite à Lugano:* «La Suisse a toute sa place dans la construction européenne, mais il dépend évidemment de ce qu'elle voudra. Si elle veut plus, elle peut l'avoir, mais évidemment en acceptant le plus de discipline», *cf. DDS 1991, doc. 25,* dodis.ch/58092.

Dans le même temps la CE connaît de nouveaux développements:

– la perspective de son élargissement, dans un premier temps à l'Autriche et à la Suède, s'est rapprochée;[10]

– le renforcement de ses compétences et leur élargissement à tous les domaines relevant de l'activité d'un État, y compris la politique étrangère et de sécurité, sont en cours (projet de traité sur l'Union qui devrait se mettre en place graduellement dès le 1er janvier 1993).[11]

À cela s'ajoute que la CE joue déjà et jouera encore davantage un rôle central dans la construction du «nouvel ordre européen». La CE est devenue le point de référence pour pratiquement tous les pays européens.

Une politique d'intégration qui ne tiendrait pas compte de cette évolution nous ferait courir le risque d'être relégué dans un certain isolement. L'EEE ne nous permettra de prévenir ce risque qu'en partie.[12]

b) Si nous nous fixons cet objectif, devons-nous déposer notre demande d'adhésion rapidement ou est-il préférable d'attendre?

Les avantages à demander rapidement l'ouverture des négociations d'adhésion l'emportent nettement sur les inconvénients.[13]

Une adhésion rapide nous permettrait de participer au processus de transformation de la CE, même si les éléments de base de l'Union auront déjà été arrêtés avant notre arrivée. En outre, à mesure que l'Union va se développer, nous risquons, à trop attendre, de devoir consentir au moment de l'adhésion un plus gros effort d'adaptation. D'une manière générale: plus nous attendons, plus l'acquis communautaire à reprendre et à l'élaboration duquel nous n'aurons pas participé sera grand.

Il existe un autre inconvénient à trop tarder, celui de devoir négocier notre adhésion après l'Autriche et la Suède et donc, en ce qui concerne la neutralité et le transit routier, sur une base qui aura été décidée sans nous et que la CE pourrait vouloir nous imposer. Une demande d'adhésion rapide nous permettrait d'éviter cet inconvénient, mais bien entendu à la condition que la CE décide de traiter notre demande et celles de l'Autriche et de la Suède dans un même paquet, et non pas l'une après l'autre, selon la date du dépôt de la demande.[14]

---

10 *Cf. DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039.

11 *Sur l'union politique des États membres de la CE, cf. la notice de Daniel Woker, Chef de section à la Division politique I du DFAE du 10 mai 1991,* dodis.ch/58655*, et la notice de Marc-André Salamin, Chef de section Questions politiques, institutionnelles et juridiques au Bureau de l'intégration DFAE–DFEP, du 30 mai 1991,* dodis.ch/58217*. Sur la politique de sécurité commune des États membres de la CE cf. le rapport politique N° 32 de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, du 18 octobre 1991,* dodis.ch/58213.

12 *Sur la question de l'isolement face à une CE en cours de consolidation, cf. l'argumentaire du groupe de travail Eurovision, DDS 1991, doc. 31,* dodis.ch/58250.

13 *La question du moment opportun pour une demande d'adhésion est traitée plus en détail au point* 2.2 Avantages et inconvénients à demander rapidement l'ouverture des négociations d'adhésion*, pp. 9–14, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57475.

14 *Sur l'agencement des demandes autrichienne, suédoise et, potentiellement, suisse, cf. la discussion entre le Secrétaire d'État Blankart et le négociateur en chef de la CE, Horst Krenzler, DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039 *et la notice du 24 janvier 1991 de Jacques de Watteville, Conseiller d'ambassade de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles,* dodis.ch/58076.

En attendant encore davantage, nous risquerions en plus de voir une nouvelle vague de candidats à l'adhésion passer avant nous.[15]

S'agissant des questions les plus délicates à négocier, à part la neutralité et le transit routier, trop attendre ne va pas faciliter pour autant la négociation. Dans le domaine agricole par exemple, la perspective d'une adhésion rapide serait un facteur qui devrait nous encourager à poursuivre une réforme structurelle interne de toute façon nécessaire.[16]

Un autre facteur important à prendre en considération est la négociation EEE, un processus didactique de grande ampleur qui a sensibilisé tous les milieux aux impératifs de l'eurocompatibilité.[17] Nous avons accumulé un capital qui pourrait s'éroder avec le temps, si l'EEE devait ne pas se faire (par exemple, échec en votation populaire). De ce point de vue-là, une perspective d'adhésion assurerait nos arrières. D'où l'utilité de ne pas tarder à se fixer un tel objectif.

c) Quelles seront les principales questions à négocier?

Si l'EEE devait ne pas se faire ou se faire sans nous, toutes les matières couvertes par le traité EEE devraient être renégociées, étant entendu que l'apprentissage de la négociation EEE facilitera, tant à la table de négociation que sur le front interne, la négociation d'adhésion. Si l'EEE devait se faire, nous aurions déjà engrangé un acquis qu'il ne serait plus nécessaire à proprement parler de négocier.

Autrement dit, dans chacune des deux hypothèses, les principales questions à négocier en cas d'adhésion seront les mêmes, à savoir les parties de l'acquis communautaire non incluses dans la négociation EEE. Les questions principales seront les suivantes:

– *L'union douanière et la politique commerciale commune*: conséquence principale de l'adhésion, nous perdrions formellement notre treaty-making power dans nos relations avec les pays tiers. Mais en participant à la formulation et à la mise en œuvre de cette politique dans la CE, nous bénéficierions de la capacité de persuasion d'un des principaux acteurs de la négociation multilatérale économique;[18]

– *la politique agricole commune*: il y a actuellement convergence entre les réformes en cours de la politique agricole commune et les réformes de l'agriculture que la Suisse doit, de toute façon, poursuivre pour des raisons internes (impératifs écologiques et financiers etc…) et externes (négociations du GATT, etc…).[19] Malgré l'effort d'ajustement structurel qu'exigera de nous la reprise de la politique

---

15 *Il s'agit probablement des autres pays de l'AELE tels que la Finlande et la Norvège, ainsi que des pays d'Europe centrale auparavant liés à l'URSS, soit la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, cf. DDS 1991, doc. 27,* dodis.ch/58039.

16 *Sur la réforme de la politique agricole suisse, cf. le PVCF de décision II de la 28ème séance du Conseil fédéral du 12 septembre 1990, DDS 1990, doc. 36,* dodis.ch/54935, *et le PVCF Nº 2130 du 1er octobre 1990,* dodis.ch/56529.

17 *Sur l'apprentissage que représente la négociation EEE en termes économiques, cf. la notice du Secrétaire d'État Blankart du 26 juin 1991 sur la réunion de la Délégation économique permanente du 21 juin 1991,* dodis.ch/57871.

18 *Cette question est développée au point* 3.2 Libre circulation des marchandises*, pp. 18–21, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57475.

19 *Pour les raisons internes, cf. la note 16 et pour les raisons externes, cf. DDS 1991, doc. 5,* dodis.ch/58864, *et le procès-verbal du 18 septembre 1991 de la conférence des directeurs du DFEP du 19 août 1991,* dodis.ch/58302.

agricole commune, nos problèmes ne sont pas insurmontables, si nous pouvons obtenir des périodes transitoires d'adaptation assez longues (le Royaume-Uni a obtenu 5 ans, l'Espagne entre 7 et 10 ans);

– *transit routier*: la question se pose de savoir si, dans l'hypothèse où la négociation en cours de notre accord bilatéral réussit, nous pourrons maintenir l'acquis de cet accord. Si oui, pas de problème. Si cela devait se révéler impossible, il nous faudrait, en cas d'adhésion, reprendre ab ovo la négociation sur le transit avec la CE et obtenir d'elle un arrangement transitoire satisfaisant et suffisamment long. Il en irait de même en cas d'échec de la négociation bilatérale en cours. Dans les deux cas, la négociation sera très difficile, mais notre position sera plus forte, si la négociation bilatérale en cours réussit.[20] La reprise de l'acquis communautaire sur les poids des véhicules (40 t.) devrait être accompagnée par une politique de prix permettant de transférer le trafic de la route sur le rail;

– *harmonisation fiscale*: en cas d'adhésion, nous devrions introduire le régime de la TVA. Il sera appliqué à une matière imposable plus étendue (prestations de services) que l'ICHA et le taux d'imposition sera plus élevé (15% dès 1996; taux actuel de l'ICHA: 6,2% ou 9,3%).[21] L'adhésion entraînerait donc une réforme fondamentale des finances fédérales. Nous devrions pouvoir la mener à bien, si nous obtenons une période transitoire suffisante. Le Portugal et la Grèce, qui ont aussi dû introduire la TVA au moment de leur adhésion, ont bénéficié d'une période transitoire de 3 ans;[22]

– *politique économique et monétaire*: dans l'immédiat, nous participerions au système de changes fixes de la CE. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire (UEM), il nous faudrait, au stade final de sa réalisation, consentir à des transferts de compétences en matière monétaire et économique aux instances communautaires. Principale conséquence: une réduction de l'autonomie de notre politique monétaire et économique, mais qu'il faut mettre en parallèle avec les considérations suivantes: de facto notre politique monétaire et de change est aujourd'hui déjà limitée et sera, de toute façon, réduite à mesure de la réalisation de l'UEM; même si nous n'adhérons pas à la CE, notre monnaie pourrait devoir, de toute façon, être rattachée soit à l'écu, soit à l'une des monnaies de la CE, sauf à prendre le risque que le franc suisse puisse devenir un objet de spéculation; le but de notre politique monétaire (stabilité des prix) est le même que celui que la CE entend poursuivre dans l'UEM; notre appartenance à la CE

---

20 *Sur les négociations de l'accord de transit avec la CE, cf. DDS 1991, doc. 8,* dodis.ch/57670; *le PVCF N° 1755 du 16 septembre 1991,* dodis.ch/57472*, ainsi que la compilation thématique* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

21 *L'impôt sur le chiffre d'affaire (ICHA) est un impôt fédéral de consommation sur les marchandises qui sera remplacé le 1er janvier 1995 par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), cf.* Les finances de la Confédération en bref*, 1995, Comptes d'État et budget 1995, 1er janvier 1995, pp. 1–14. Sur cette question, voir également le point* 3.6 Harmonisation fiscale*, pp. 25–27, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57475.

22 *Au titre des modifications légales qu'entraînerait une adhésion à la CE ou une acceptation du traité EEE par la Suisse, une d'entre elles concerne l'extension de l'entraide administrative en matière fiscale avec les États membres de la CE. L'Association suisse des banquiers, fermement opposée à cette extension, adresse deux lettres, la première le 18 juin 1990 aux Secrétaires d'État Jacobi et Blankart, et la seconde le 29 avril 1991 aux Conseillers fédéraux René Felber, Chef du DFAE, et Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, cf. respectivement* dodis.ch/58084 *et* dodis.ch/58085.

nous permettrait de participer de plein droit à tous les organes chargés de gérer et de développer l'UEM;[23]

– *la neutralité*: l'adhésion à la CE ne nous obligera pas de renoncer à notre statut de neutralité permanente. Mais, il s'agira d'adapter notre *politique* de neutralité à notre environnement, à un moment où les États d'Europe centrale et orientale, ainsi que certaines des républiques de l'URSS visent une intégration sous une forme ou sous une autre dans la CE. En adhérant à la CE, la Suisse courrait un moindre risque d'entamer la crédibilité de sa neutralité que si elle avait franchi ce pas avant le tournant de 1989. En outre, notre dépendance économique de la CE a d'ores et déjà atteint un tel degré que son aggravation par une adhésion n'aurait qu'un faible impact sur la problématique de notre neutralité.[24]

Dans la perspective du visage futur de la CE comme Union politique, on peut partir de l'idée que la volonté de la Suisse de ne pas se laisser entraîner dans un conflit armé ne devrait pas être mise en danger. Dans cette future Union, la définition des principes généraux de la politique étrangère et de sécurité des États membres se fera selon toute vraisemblance par consensus, et la non-participation ou l'abstention lors d'un vote en la matière seront possibles. À propos d'une future politique de défense de la CE qui pourrait être décidée en 1996, il faut dire ceci: tant que la CE n'assure pas elle-même la défense militaire de ses États membres, la neutralité permanente, armée et crédible de la Suisse et d'autres États reste pleinement justifiée, car elle apporte une contribution essentielle à la stabilité et à la paix sur notre continent.[25]

En résumé, il apparaît qu'une appréciation objective de notre neutralité mène à la conclusion qu'elle ne constituerait pas, eu égard aux autres difficultés, une question d'importance primordiale pour une éventuelle adhésion de la Suisse et que les aspects juridiques et politiques du problème pourraient être sans doute réglés d'entente avec la CE. Il ne fait toutefois pas de doute que l'importance de la neutralité dans notre conscience nationale et le fait que cette question se prête aisément à la polémique feront de la neutralité un thème essentiel de la controverse politique et du débat public sur l'adhésion de la Suisse à la CE;

Dans l'ensemble, l'adhésion nous donnera *plus de droits*, mais aussi nous imposera *plus d'obligations* que l'EEE. Mais nous ferions un saut qualitatif dans nos relations avec la CE. *Nous participerions à la construction européenne d'égal à égal avec les autres États membres.*[26] Le vote à la majorité au sein du Conseil des ministres de la CE, en fait son organe législatif, pourrait certes avoir comme conséquence de nous obliger à accepter des décisions qui ne nous conviendraient pas.

---

23 *Sur l'intégration de la Suisse au système économique et montéaire européen, cf. le procès-verbal du 23 août 1991 du Conseil de banque de la Banque nationale suisse, DDS 1991, doc. 36,* dodis.ch/57653.

24 *Cf. le compte-rendu du 8 juillet 1991 de Thomas Borer de la Section du droit international public du DFAE sur le séminaire du 22 et 23 juin 1991 du groupe d'étude pour la neutralité,* dodis.ch/58871. *Ledit groupe d'étude consacre spécifiquement un chapitre à la question* Neutralität und Europäische Gemeinschaft *dans son rapport* Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel *publié en mars 1992, cf.* dodis.ch/60120*, p. 18 s.*

25 *Pour une politique de défense commune de la CE cf.* dodis.ch/58392 *et DDS 1991, doc. 22,* dodis.ch/59498.

26 *Sur l'idée de participation à la construction européenne, cf. la notice d'Yves Rossier du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP du 31 mai 1991,* dodis.ch/59602.

Cet inconvénient doit être relativisé, dans la mesure où dans la CE les intérêts essentiels de la minorité ne sont généralement pas mis en cause.

d) Quelles seront les conséquences d'une adhésion sur nos institutions et notre économie?

S'agissant de nos *institutions*, l'impact de l'adhésion devrait être plus grand que celui de l'EEE. La différence est d'ordre *quantitatif*: les conséquences sont plus étendues en cas d'adhésion, car il s'agit alors de reprendre tout l'acquis communautaire. Elles sont aussi d'ordre *qualitatif*: car, le degré d'intégration qui résulte des traités constitutifs de la CE est plus élevé que celui que créerait le traité EEE. Plus précisément, la situation serait la suivante:[27]

– *fédéralisme*: l'incidence de l'EEE et de l'adhésion sur les compétences des cantons devrait être la même dans une large mesure. Toutefois, dans la mesure où la CE étendrait ses compétences à des domaines qui sont de la responsabilité des cantons, l'adhésion pourrait avoir une incidence plus grande que l'EEE;

– *démocratie directe*: tout comme l'EEE, une adhésion à la CE aura une incidence sur l'exercice du référendum facultatif en matière législative et du droit d'initiative constitutionnel. Dans le cadre de l'EEE, le Conseil fédéral est en faveur de réduire au maximum l'incidence du traité sur l'exercice de la démocratie directe. En cas d'adhésion, l'exercice du référendum législatif et de l'initiative pourrait être plus limité, sans pour autant être mis en cause dans son principe. S'agissant du référendum en matière de traités internationaux, il pourra continuer à s'exercer dans le cadre du développement de la législation EEE (dans les cas prévus par nos dispositions constitutionnelles), ce qui ne sera pas le cas dans le cadre du développement de la législation communautaire;[28]

– *Assemblée fédérale*: dans l'un et l'autre cas, l'EEE et l'adhésion, les Chambres ne pourront pas adopter de lois qui ne seraient pas conformes au droit européen. Leur pouvoir de légiférer ne pourra s'exercer, en droit et en fait, que pour mettre en œuvre les règles européennes non directement applicables qui relèvent de leur compétence. En droit, les Chambres pourront aussi continuer de légiférer pour adapter le droit suisse au droit européen directement applicable; toutefois, dans les faits, elles n'auront guère de marge de manœuvre.

Dans le cadre de l'EEE, les Chambres pourront se prononcer sur les projets de règles EEE lorsqu'ils entrent dans le champ de ses compétences. Dans le cadre de la CE, ce droit est réservé au seul Parlement européen; dans ce cas, nous aurions la possibilité de renforcer la légitimité démocratique des nouvelles règles communautaires en instituant, à l'instar du Royaume-Uni et du Danemark, une procédure de consultation préalable des Chambres par le biais d'un «Scrutinity Committee».

– *Conseil fédéral*: il devra se conformer aux règles européennes dans l'exercice de ses attributions internes, tant en ce qui concerne l'EEE que la CE. Dans l'un et l'autre cas, ses attributions internationales seront augmentées puisqu'il devrait re-

---

27 *L'ensemble des conséquences d'une adhésion sur les institutions suisses sont à mettre en perspective avec les conséquences prévues en cas d'aboutissement du traité EEE, telles que présentées dans la proposition du DFAE, du DFEP et du DFJP du 24 juin 1991, cf. le PVCF N° 1292 du 26 juin 1991,* dodis.ch/57576.

28 *Cette question est développée plus en détail au point* 4.2 Conséquence d'une adhésion sur la démocratie directe, *pp. 32–34, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57475.

présenter la Suisse dans les organes européens chargés de préparer et d'adopter les nouvelles règles européennes. *Une différence importante*: l'adhésion devrait sans doute nous amener à revoir notre système d'organisation gouvernementale. Car, dans l'EEE, les décisions sont prises en principe par l'organe mixte où le Conseil fédéral sera représenté par des hauts fonctionnaires, et non par le Conseil de l'EEE, l'organe ministériel qui est chargé de définir les orientations générales et qui se réunit en principe deux fois par année; dans la CE, les décisions sont prises au Conseil des ministres de la CE qui se réunit une douzaine de fois par mois et où les États membres délèguent des membres de leur gouvernement.

– *Tribunal fédéral et autres juridictions suisses*: la principale différence entre l'adhésion et l'EEE vient de ce que le traité EEE ne prévoit pas de procédure d'avis préjudiciel auprès de la juridiction instituée par le traité. Donc, l'EEE se distingue de l'adhésion par une moins grande homogénéité juridique;

S'agissant des *effets d'une adhésion sur notre économie* nous pouvons dire ceci: d'après l'étude économétrique demandée par le Conseil fédéral au Prof. Hauser[29] la différence entre les effets des deux scénarios de l'EEE et de l'adhésion est relativement minime. Elle n'apparaît que dans un petit nombre de domaines problématiques, notamment l'agriculture. Nous ne pouvons pas tirer de conclusion définitive à ce stade, mais seulement retenir comme ordre de grandeur pour le scénario d'adhésion les indications données par le rapport Hauser pour l'EEE (augmentation de la croissance de l'économie suisse de 4 à 6% sur une période de 10 ans). À noter que, selon des études menées en Autriche, l'effet de croissance serait nettement plus grand en cas d'adhésion qu'avec l'EEE.[30]

e) Comment se présente la procédure d'adhésion et combien de temps va-t-elle durer?

Une fois la *demande d'adhésion* soumise au Conseil des Ministres par le nouveau candidat, celle-ci est transmise à la Commission qui remet un *avis* préalable. Cet avis expose de manière générale les mérites et les problèmes de la future adhésion. C'est ensuite au Conseil des Ministres qu'il appartient de décider de l'*ouverture des négociations*. Il n'est d'ailleurs nullement lié par l'avis de la Commission. La CE comme telle ne pouvant être partie à ses propres traités constitutifs, les actes d'adhésion, à la différence du traité EEE, sont conclus uniquement entre les États membres et le candidat: *leur négociation relève donc en principe de la compétence des États membres, et non de la Commission comme dans le cas de l'EEE.*

Le Parlement européen est appelé à donner un avis conforme sur l'acte d'adhésion. En cas d'avis négatif, la procédure est interrompue.

Lors des précédents élargissements, l'ensemble de la procédure d'adhésion, du dépôt de la demande à la ratification du traité d'adhésion, a duré de quelque *5 ans et demi* (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Grèce)[31] à plus *de 8 ans et demi*

29 *Cf. le PVCF Nº 1215 du 17 juin 1991,* dodis.ch/57442.

30 *Pour un aperçu des prévisions économiques autrichiennes en lien avec l'adhésion, cf.* dodis.ch/58083.

31 *Cf. à ce propos les compilations thématiques* Premier élargissement de la CE: Danemark, Irlande, Royaume-Uni (1973), dodis.ch/T2065, *et* Deuxième élargissement de la CE: Grèce (1981), dodis.ch/T2066.

(Portugal et Espagne).[32] Notre procédure d'adhésion pourrait être plus courte. La Suède, qui vient de déposer sa demande d'adhésion, espère que la négociation pourra débuter en 1993 et l'ensemble de la procédure se terminer en 1995 ou 1996 au plus tard, soit en tout 4 ou 5 ans de procédure.[33]

Ce qui est possible pour les Suédois devrait l'être pour nous qui avons des conditions-cadres économiques qui sont, à quelques exceptions près, assez proches de l'acquis.

32 *Cf. à ce propos la compilation thématique* Troisième élargissement de la CE: Espagne, Portugal (1986), dodis.ch/T1851.

33 *Cf. à ce propos la compilation thématique* Quatrième élargissement de la CE: Autriche, Finlande, Suède (1995), dodis.ch/T1878.

43

dodis.ch/58000 *Auszug*

Sitzung der ersten eidgenössischen Jugendsession vom 25. September 1991[1]

DIE SCHWEIZ IN DER WELT

Bern, 25. September 1991

[…][2]

Anup *Nastik*, Berichterstatter: Ich will Euch heute eine kleine Geschichte erzählen.

Vor über zwanzig Jahren sind in einer grossen indischen Hafenstadt ein indischer Vater und eine indische Mutter und ihr kleiner Sohn auf einen grossen Ozeandampfer gestiegen.

1 Amtl. Bull. NR, Jugendsession, 1991, S. 71–76. *Das Protokoll der Diskussion der aussenpolitischen Petition der Jugendsession wurde im Amtlichen Bulletin des Nationalrats veröffentlicht. Die Petition gehörte zu den Ergebnissen der ersten eidgenössischen Jugendsession, die anlässlich der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft (vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* dodis.ch/T1830*) von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) im Auftrag der Bundesversammlung zusammen mit der Stiftung DIALOG organisiert und am 25. September 1991 im Nationalratssaal durchgeführt wurde. Vgl. dazu auch die Ausschreibung zur Teilnahme,* dodis.ch/60066*. Nebst der schweizerischen Aussenpolitik diskutierten die 246 teilnehmenden Jugendlichen Umweltthemen, den Zivildienst als Alternative zum Militärdienst sowie die Zukunft der Jugendsession. Zu allen Themen wurden Petitionen verabschiedet. Die Petition* «Die Schweiz in der Welt» *wurde am 27. April 1993 vom Nationalrat mit einer* «offensichtlichen Mehrheit» *an den Bundesrat zur Kenntnisnahme überwiesen,* «verbunden mit dem Wunsch, dass dieser die Forderungen der Petenten bei der Ausarbeitung des auf Frühjahr 1993 angekündigten Berichtes über die Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik in den neunziger Jahren gebührend berücksichtige»*, vgl. Amtl. Bull. NR, II, 1993, S. 730. Für den* Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren *vgl.* dodis.ch/54677.

2 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58000.

«Namaste! Namaste!», zu deutsch: «Lebt wohl! Lebt wohl!», riefen ihnen die Einheimischen zum Abschied nach. Und damit begann eine Schiffsreise, die anno dazumal noch vier Wochen dauerte: über Madagaskar, über das Kap der Guten Hoffnung, durchs Mittelmeer nach Genua und dann mit dem Zug durch den Gotthard nach Zürich in die Schweiz.

«Wo sind wir hier gelandet?», fragte sich der kleine Bub. Und weil der kleine Bub so «gschpässig» sprach und eine so dunkle Haut und so schwarze Haare hatte, fragten ihn die Nachbarskinder: «Du, bisch du us Schoggi?»

Sicher habt Ihr jetzt gemerkt, wer dieses kleine «Büebli» heute ist. Er sieht zwar immer noch nicht aus wie Adolf Ogi oder Kurt Felix, (*Heiterkeit*) aber immerhin kann ich mich heute mit Euch unterhalten.

Unterdessen ist aus dem «Büebli» ein junger Mann geworden. Er durfte die Welt bereisen, hat viel nachgedacht und viel gesehen. Er hat gemerkt, dass die Art und Weise, wie wir heute leben und wirtschaften, keine Zukunft mehr haben kann. Mit viel Energie, Fleiss und Leistungsbereitschaft haben speziell die Menschen in der Schweiz einen ausserordentlich hohen Lebensstandard erreicht, und auf diesen will heute niemand mehr verzichten. Er hat auch gemerkt, dass die Schweiz eine grosse humanitäre Rolle spielt. Ich denke zum Beispiel an unsere grossen Organisationen wie das IKRK[3] oder das Rote Kreuz. Die Lage der Ärmsten konnten aber auch sie nur geringfügig ändern.

Ich frage mich zum Beispiel, weshalb sich die Industriestaaten weigern, die Schuldenlast der Dritten Welt zu erlassen. Golfkrieg,[4] Umweltprobleme,[5] die Wirtschaftsrezession oder auch Osteuropa[6] verdrängen das Problem zusätzlich.

Ist es nicht endlich an der Zeit, der Dritten Welt als schwächerem Partner der Weltwirtschaft fairere Chancen einzuräumen? Zweifelsohne sind dabei Reformen unumgänglich: Zunächst sollte einmal die Selbstversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs Vorrang bekommen, so dass Hunger und Krankheit auf unserer Welt endlich gebannt werden. Gleichzeitig muss das Ausbildungssystem in den Entwicklungsländern ausgebaut werden, wobei ich zugebe, dass auch Veränderungen im Erziehungswesen nötig wären. Doch hier stellt sich wiederum die Frage, ob wir überhaupt berechtigt sind, in fremde Systeme einzugreifen. Schliesslich sollen Schuldenerleichterungen und Schuldenerlasse erfolgen, damit die Länder auf offenen Exportmärkten endlich konkurrenzfähiger werden.[7] Angemessene Weltmarktpreise gewährleisteten denn auch eine gerechtere Entlöhnung der Arbeiterinnen und Arbeiter in den Entwicklungsländern. Vielleicht könnte damit sogar erreicht werden, dass die Gewinnung und Verarbeitung von Rohstoffen umweltschonender wird.

Das wären mögliche Punkte, wie der Menschheit geholfen werden könnte. Es liegt an uns, etwas zu tun. Ich will in einer solidarischen und humanitären Welt

---

3 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 14,* dodis.ch/57263.

4 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29,* dodis.ch/55715; *Dok. 30,* dodis.ch/54497 *und Dok. 60,* dodis.ch/55703; *DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *und Dok. 4,* dodis.ch/54707 *sowie die thematische Zusammenstellung* Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

5 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 1,* dodis.ch/56189 *sowie DDS 1990, Dok. 46,* dodis.ch/56282.

6 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522 *und die Einschätzung des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Silvio Arioli, vom 15. März 1991,* dodis.ch/59043.

7 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 59,* dodis.ch/57999.

Im Nationalratssaal tagt am 25. September 1991 anlässlich der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft erstmals die Jugendsession, dodis.ch/60353 (CH-SNM LM-179443.29).

leben. Wir müssen die Verantwortung tragen, die mit dem Reichtum der Schweiz verbunden ist. Wir müssen uns einsetzen für eine gerechte und friedliche Welt. Als reichste Nation der Welt haben wir die Möglichkeiten dazu. (*Beifall*)

Präsidentin:[8] Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass Ihr nicht nur Meinungen äussern, sondern bei einzelnen Punkten der Petition auch Abänderungen vorschlagen könnt.

[…][9]

Beat *Brechbühl*: Abgesehen davon, dass ich mit den grundsätzlichen Forderungen, die da aufgestellt worden sind, nicht einig bin – ich glaube, es hat keinen Sinn, dass ich beginne, Abänderungsanträge zu stellen –, ist mir ein Thema sehr wichtig, das dann auch den Titel rechtfertigen würde. Wir haben hier den Titel «Die Schweiz in der Welt» und nicht «Die Schweiz und die Dritte Welt». Wir haben – wie die Kollegin[10] vorhin schon angetönt hat – auch noch Europa. Europa ist momentan brandaktuell[11] und für uns Jugendliche ein sehr interessantes

8 *Sonja Wälti.*

9 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58000.

10 *Für das Votum von Annette Wittwer vgl. das Faksimile* dodis.ch/58000, *S. 72.*

11 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Verhandlungen EFTA–EWG über das EWR-Abkommen (1989–1991), dodis.ch/T1713.

Thema.[12] Ich fordere, dass wir in diese Petition den Beitritt der Schweiz zur EG aufnehmen.[13] Ich habe eine entsprechende Formulierung bereits gemacht und möchte diese kurz vorlesen:

«Wir fordern eine klare Politik in der Europafrage.[14] Die Schweiz soll der EG beitreten. Innerhalb der Gemeinschaft soll sie sich für eine Demokratisierung und Föderalisierung der Institutionen einsetzen. Sie strebt ein besseres Verständnis zwischen den kulturellen Gemeinschaften, die Erhaltung ihres hohen Standards in der Umweltschutzpolitik und die rasche Integration Osteuropas in die EG an.»

Ich hoffe, dass wir Jugendliche einen Schritt weiter gehen, als das die Politiker bis jetzt getan haben. (*Beifall*)

Christoph *Bracher*: Ich möchte an das gerade Gesagte anknüpfen: Es scheint, dass die Jugend schneller ist als die Damen und Herren Nationalräte. Im Nationalrat wird ja das Thema EG nicht sehr intensiv behandelt, wie wir das sehr wahrscheinlich auch bemerkt haben.[15]

Zu dieser Petition: Dass die Schweiz derzeit 0,3 Prozent des Bruttosozialproduktes der Dritten Welt zur Verfügung stellt, ist für mich nicht verständlich. Die Schweiz, die nun wirklich an materiellen Werten genug hat – einen Lebensstandard, den sich andere Länder nur erträumen können –, gibt einfach zu wenig. Ich bin dafür, dass wir gesetzlich einführen, 1 Prozent des Bruttosozialproduktes den ärmsten Ländern der Welt zur Verfügung zu stellen. Das ist nicht zu viel verlangt. (*Beifall*)

Andreas *Hartmann*: Ich habe heute Morgen in einer der vier 20köpfigen Gruppen gearbeitet. Bei der Besprechung zwischen 11.15 Uhr und 12.00 Uhr ist es uns nicht gelungen, alle Anträge auf Veränderungen dieser Petition durchzunehmen. Ich stelle im Anschluss zwei Anträge, die die Abänderung der Petition verlangen. Wir sind hier, um ernst genommen zu werden und gehört zu werden. Wir möchten dem Parlament nebst den Forderungen, die wir stellen, auch zeigen, dass wir gewillt sind, unseren Einsatz zu leisten. Mit folgendem Anfang und Schluss dieser Petition möchte unsere Arbeitsgruppe der Forderung, der Petition entsprechende Taten folgen zu lassen, Nachdruck verleihen und vielleicht auch dazu aufrufen, ein etwas schärferes Tempo anzuschlagen, als es der Ständeratspräsident[16] am Anfang angetönt hat. Die Einleitung – beim französischen Text sind es die ersten sechs Zeilen – soll folgendermassen lauten:

---

12 *Im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft trafen sich zwischen dem 31. August und 6. September 1991 rund 400 Jugendliche aus ganz Europa zu einer Begegnungswoche im Engadin. Unter dem Motto* Spiert Aviert *(Rätoromanisch: Offener Geist) tauschten sie sich zur europäischen Zukunft aus. Mit der Ungarin Szilvia Ritz sprach eine Vertreterin der Jugend zum Abschluss der Woche auch am Europatag in Sils Maria. Zum Europatag vgl. DDS 1991, Dok. 37,* dodis.ch/57668.

13 *Zur Frage eines möglichen EG-Beitritts der Schweiz vgl. DDS 1991, Dok. 31,* dodis.ch/58250 *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

14 *Dass die bundesrätliche Europapolitik im September 1991 als uneinheitlich wahrgenommen wurde, zeigt das Nachspiel der Rede von Bundespräsident Flavio Cotti am Europatag vom 7. September 1991 in Sils Maria, vgl. DDS 1991, Dok. 37,* dodis.ch/57668, *Anm. 17.*

15 *Für die Protokolle der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats aus dem Jahr 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1948.

16 *Arthur Hänsenberger.*

«Wir Jungen wollen in einer solidarischen Schweiz älter werden. Es ist uns nicht egal, was in den anderen Ländern dieser Welt passiert. Wir sind uns bewusst, dass eine echte Solidarität auch eine Einschränkung unseres persönlichen Lebensstandards verlangt. Wir sind bereit dazu und wollen uns für eine gerechte und friedliche Welt einsetzen. Deshalb fordern wir…»

Der Schluss soll folgendermassen lauten – beim französischen Text anstelle der letzten drei Zeilen –:

«Wir sind nicht einverstanden mit der bisherigen Aussenpolitik von Bundesrat und Parlament. Darum gehen unsere Forderungen weiter, und wir erwarten, dass die Schweiz eine Vorreiterrolle einnimmt, schnell reagiert und handelt. Wir fordern den Mut, offen Stellung zu nehmen und Gegenmassnahmen zu ergreifen, wenn offensichtliche Unsauberkeiten und Ungerechtigkeiten herrschen.»

Zum ersten Punkt im Forderungskatalog haben wir auch einen Antrag: Wir wollen ihn im Namen unserer 20köpfigen Gruppe abändern. Neu soll es heissen:

«1. eine klare Intervention in den Grenzen des internationalen Rechtes in die Angelegenheiten eines Staates, der die Menschenrechte seiner Bürgerinnen und Bürger verletzt. Ein baldiger Uno-Beitritt[17] ist deshalb unerlässlich. Wir sehen in diesem Schritt auch ein Zeichen der Solidarität mit der Weltgemeinschaft.» (*Teilweiser Beifall*)

Präsidentin: Wir stimmen direkt über diesen Vorschlag ab. Du hast zwar drei Vorschläge auf einmal gebracht. Ich bitte darum, dass wir auf einmal über alle drei abstimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Hartmann Mehrheit
Dagegen Minderheit

Sven *Engel*: On a évoqué tout à l'heure le problème de l'Europe. Il me semble tout à fait intéressant d'évoquer ce problème, mais je regrette qu'aujourd'hui le Parlement des jeunes ne prenne pas plus clairement position. On va faire un amendement pour l'intégrer dans une pétition, puis on demandera, comme tout le monde, au Conseil fédéral d'accélérer le pas et de prendre position.

Ce que je vous propose aujourd'hui – je ne sais pas si on le fera après l'acceptation de la pétition ou tout de suite – c'est que le Parlement des jeunes, ici présent, se prononce pour ou contre une adhésion à la Communauté européenne. À mon avis, la question n'est pas de savoir à quelle Europe nous voudrions adhérer mais bien si nous voulons y entrer aujourd'hui, debout, et construire l'Europe que nous voulons, ou demain, à genoux, dans une Europe que nous devrons subir. (*Applaudissements partiels*)

Je pense qu'aujourd'hui nous avons l'occasion rêvée de faire quelque chose de constructif et de réaliste, que nous puissions proposer ensuite au peuple et au gouvernement.

17 *Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen* Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772 *und* Abstimmung über den UNO-Beitritt (2002), dodis.ch/T1773.

Präsidentin: Wir stimmen also darüber ab, ob die Schweiz der EG beitreten soll oder nicht. (*Heiterkeit*)

Wir nehmen als Grundlage dieser Abstimmung den Antrag, der am Anfang von Beat Brechbühl gestellt worden ist. Er schliesst diese Forderung mit ein. Ich habe es verpasst, über Beats Antrag abstimmen zu lassen; es tut mir leid.

Weil es sich um einen Zusatz handelt, stimmen wir wieder via Beifall ab. – Ich stelle fest, dass der Beifall nicht eindeutig zu quantifizieren ist. Wir führen deshalb eine Abstimmung mit den T-Shirts durch, und die Stimmen werden ausgezählt.[18]

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Brechbühl/Engel 98 Stimmen
Dagegen 67 Stimmen

Präsidentin: Ich schliesse daraus, dass – wie so oft in der Schweiz – die Gegner von Neuerungen lauter klatschen können als die Befürworter. (*Heiterkeit*)

[…][19]

Christine *Diethelm*: Ich möchte zuerst eine kleine Kritik anbringen. Ich bin ein bisschen enttäuscht, dass nach dem so tollen Morgen, an dem wir wirklich gut gearbeitet haben und auch weit gekommen sind, eine doch recht unseriöse Nachmittagsbesprechung stattfindet. (*Beifall*)

Jetzt aber zur Petition: Wir hatten heute Morgen leider nicht genug Zeit, um alle Punkte durchzubesprechen. Die beiden Punkte auf der hinteren Seite des deutschen Blattes[20] sind noch nicht besprochen, und wir haben auch noch nicht darüber abgestimmt. Wir sind übereingekommen, das hier im Plenum zu tun.

Ich möchte vor allem zum zweiten Punkt Stellung nehmen. Für jene, die ihn noch nicht gelesen haben: Es geht darum, dass sich Parlamentarier und Parlamentarierinnen vermehrt mit einem Entwicklungsland beschäftigen sollten. Um es besser zu erklären: Ein jeder und eine jede dieser Herren und Damen da oben sollte sich für ein Entwicklungsland entscheiden, dieses überprüfen, durchdenken, bereisen – ich weiss auch nicht, was noch alles – und sagen, was man für das Land tun könnte. Ich persönlich finde diese Massnahme nicht gerade gut, ja fast ein bisschen lächerlich, da wir doch wissen, dass unser Parlament sonst schon recht überarbeitet ist. Ich möchte folgende Umformulierung dieses Abschnittes beantragen:

---

18 *Gelbe T-Shirts standen für* «ja»*, rosa T-Shirts für* «nein».

19 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58000.

20 *Gemeint sind die Punkte 5 und 6 des Petitionsentwurfs.* «Deshalb fordern wir von den Regierenden unseres Landes: *[…]* 5. einen wesentlichen Beitrag zum globalen Frieden. Damit meinen wir zum Beispiel ein generelles Waffenausfuhrverbot und einen massiven Abbau der Militärausgaben zugunsten völkerverbindender Aktivitäten und der internationalen Friedensforschung; 6. Massnahmen zur Stärkung des entwicklungspolitischen Bewusstseins und der Weltoffenheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Jedes Mitglied von National- und Ständerat soll verpflichtet werden, sich über die kulturelle, politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Lage eines Entwicklungslandes speziell zu informieren. Dem Parlament soll jährlich darüber Bericht erstattet werden.» *Für den vollständigen Petitionsentwurf vgl. das Faksimilie* dodis.ch/58000*, S. 71.*

«Der Bund soll vermehrt über seine Entwicklungspolitik und -projekte öffentlich informieren.» Ich bin überzeugt, dass unser Bund sehr viel tut und – dank dem, was wir hoffentlich mit dem einen Prozent mehr bewilligen – noch mehr tun kann. Ich finde aber, es läuft zuwenig bei der Informationspolitik.[21] (*Beifall*)

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Diethelm Mehrheit
Dagegen Minderheit

Thomas *von Grünigen*: Ich stelle den Antrag, dass wir einen weiteren Punkt in die Petition aufnehmen:

«Wir fordern von den Regierenden unseres Landes, dass sie sich auch ausserhalb der Schweiz verstärkt für den Schutz der Umwelt einsetzen. Insbesondere soll der Bund wirkungsvollere Massnahmen für den Erhalt der tropischen Regenwälder und anderer Ökosysteme von globaler Bedeutung unternehmen.»

Ich könnte jetzt alle Argumente, die vorhin in der Umweltpetition[22] angeführt worden sind, noch einmal erwähnen, doch dies hätte keinen Sinn. Aber eines möchte ich sagen: Wir müssen uns weltweit für die Erhaltung der wichtigsten Ökosysteme einsetzen, sonst schlittern wir unabänderlich in eine Katastrophe hinein – und es bleibt nicht mehr viel Zeit, um zu handeln. Ich möchte Sie deshalb bitten, dieses Anliegen noch aufzunehmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag von Grünigen Mehrheit
Dagegen Minderheit
[…][23]

Blaise *Kropf*: Ich finde es etwas schade, dass vorhin so voreilig über den EG-Beitritt oder Nicht-EG-Beitritt abgestimmt worden ist – ohne vorangehende Debatte, ohne Voten. (*Teilweiser Beifall*) Der EG-Beitritt ist eine sehr komplexe Sache, das wissen wir alle. Ich glaube, es braucht eine eingehende Beschäftigung mit diesem Thema, bevor man darüber abstimmen kann.

Des weiteren bin ich der Meinung, dass es für die Schweiz viel wichtiger wäre – als einem weiteren wirtschaftlichen Block, einer weiteren wirtschaftlichen Gemeinschaft, der EG, beizutreten, deren Ziel es ist, einen wirtschaftlichen Gegenpol zu Japan, zu Amerika zu bilden –, mit dem Wohlstand, wie wir ihn haben, mit unseren demokratischen Verhältnissen in der Dritten Welt zu wirken und dort etwas zu bewirken.

Die Petition «Die Schweiz in der Welt» – es wurde vorhin kritisiert – könnten wir auch nennen: «Die Schweiz in der Dritten Welt». Das will nicht heissen, dass sie sich nur auf die Dritte Welt, nur auf Afrika, Südamerika beziehen soll; wir können ja versuchen, mit den Möglichkeiten, die wir hier in diesem Land haben

21 *Zum neuen* Leitbild der DEH für die neunziger Jahre *vgl. DDS 1991, Dok. 28,* dodis.ch/58718 *sowie* dodis.ch/60114.

22 *Für den Petitionstext und die Diskussion an der Jugendsession vgl. Amtl. Bull. NR, Jugendsession, 1991, S. 66–71.*

23 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58000.

– und diese sind wirklich sehr gross –, auch in Europa etwas zu bewirken: eine umweltgerechtere und sozialere Politik auf der ganzen Welt.

Deshalb möchte ich ein ganz kräftiges Ja zu dieser Petition empfehlen. (*Beifall*)

Matthias *Wipf*: Ich möchte noch ein bisschen präzisieren, was wir mit dieser Petition meinen, mit dem Beitritt zur EG, und warum wir das wollen.

Ich lese vor, wie wir das formuliert haben: «Wir fordern die Mitwirkung der Schweiz am Aufbau eines demokratischen, föderalistischen, sozialen und ökologischen Europas. Die Schweiz muss darum in nächster Zeit ein Beitrittsgesuch zur EG einreichen.» Ein Beitritt stünde damit nicht vor 1994 zur Diskussion. Wenn wir aktiv an der Gestaltung der Europäischen Gemeinschaft mitarbeiten wollen – ich nenne hier nur das Stichwort Landwirtschaft[24] –, wenn wir mitbestimmen wollen, wie die EG später aussehen soll, dann müssen wir jetzt ein Beitrittsgesuch stellen. Denn sollten wir weiter im Abseits stehen, dann ist der Zug des Mitbestimmens für uns abgefahren, und wir werden vor vollendete Tatsachen gestellt. Ich möchte deshalb plädieren für einen Beitritt oder ein Beitrittsgesuch zur EG. (*Beifall*)

[…][25]

Präsidentin: Wir kommen jetzt zur Schlussabstimmung über die ganze Petition. Ich möchte aus meiner Sicht festhalten: Ich merke, dass hier viele etwas zur EG sagen wollen, und mir scheint, dass auch für uns die EG-Debatte hier nicht abgeschlossen ist. Ich halte einfach fest, dass wir hier nicht entscheiden können, ob wir der EG beitreten oder nicht. Das werden jene tun, die dreissig Jahre älter sind als wir.

Ob mit oder ohne EG-Passus: In dieser Petition geht es auch noch um anderes. Wir stimmen über die ganze Petition jetzt und hier ab.

[…][26]

Der bereinigte Petitionsentwurf, über den wir jetzt abstimmen, lautet – nach einigen redaktionellen Umstellungen – wie folgt:

«Wir Jungen wollen in einer solidarischen Schweiz älter werden. Es ist uns nicht egal, was in den anderen Ländern dieser Welt passiert. Wir sind uns bewusst, dass eine echte Solidarität auch eine Einschränkung unseres persönlichen Lebensstandards verlangt. Wir sind bereit dazu und wollen uns für eine gerechte und friedliche Welt einsetzen.

Deshalb fordern wir von den Regierenden unseres Landes:

1. Die Schweiz betreibt eine aktive Menschenrechtspolitik, die auf den Rechtsgrundlagen des Völkerrechts beruht und objektiv ist. Zu diesem Zweck soll die Schweiz alle zweckmässigen Menschenrechtskonventionen unterschreiben.[27] Im weiteren ist ein baldiger Uno-Beitritt unerlässlich. Wir sehen in diesem Schritt auch ein Zeichen der Solidarität mit der Weltgemeinschaft;

2. eine klare Politik in der Europafrage. Die Schweiz soll der EG beitreten. Innerhalb der Gemeinschaft soll sie sich für eine Demokratisierung und Föderalisie-

24 *Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 36,* dodis.ch/54935.

25 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58000.

26 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58000.

27 *Zur Ratifizierung der beiden Menschenrechtspakte der UNO durch die Schweiz vgl. DDS 1991, Dok. 41,* dodis.ch/58221.

rung der Institutionen einsetzen. Sie strebt ein besseres Verständnis zwischen den kulturellen Gemeinschaften, die Erhaltung ihres hohen Standards in der Umweltschutzpolitik und die rasche Integration Osteuropas in die EG an;

3. dass sie sich auch ausserhalb der Schweiz verstärkt für den Schutz der Umwelt einsetzen. Insbesondere soll der Bund wirkungsvollere Massnahmen für den Erhalt der tropischen Regenwälder und anderer Ökosysteme von globaler Bedeutung unternehmen;

4. die Förderung eines gerechten Handels in der Privatwirtschaft. Die Bereicherung der Schweiz am Elend der anderen muss verhindert werden. Der Bund soll sich einsetzen für angemessene Weltmarktpreise, die eine faire Entlöhnung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und eine umweltgerechte Gewinnung von Rohstoffen ermöglichen. Staatliche und subventionierte Projekte müssen einer Entwicklungsverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Diese orientiert sich an den genannten Forderungen und will die Ermöglichung der Grundbedürfnisse (Nahrung, Gesundheit, Bildung);

5. die Erhöhung des Beitrages für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf über 1 Prozent des schweizerischen Bruttosozialproduktes, so dass die Schweiz unter den westlichen Industriestaaten einen Spitzenplatz einnimmt;

6. eine Konferenz aller europäischen Länder in der Schweiz einzuberufen, an der die Kontingentierung von Flüchtlingen in Europa und das Rückschiebungsverbot diskutiert werden sollen, sowie die soziale und ökonomische Hilfe an die Länder zu verstärken, aus denen die Flüchtlinge kommen;[28]

7. die Schweiz soll eine Politik betreiben, die das Entstehen von grossen Flüchtlingsströmen verhindert:

a) In mehreren Staaten der Dritten Welt soll die Schweiz Ausbildungsprogramme in umweltverträglicher und kulturell angepasster Form eröffnen.

b) Die Schweizer Entwicklungshilfe soll Kleinhandwerk und Kleinprojekte fördern.

c) Die Schweiz soll im Rahmen des Gatt den Binnenmarkt in der Dritten Welt fördern.

d) Die zur Verfügung stehenden Geldströme sollen projektbezogen sein und nicht in die Rüstung fliessen.

e) Die gegenwärtigen Verfahren sollen administrativ beschleunigt werden und eine ernsthafte Unterscheidung von politischen Flüchtlingen und Wirtschaftsflüchtlingen gewährleisten;

8. einen wesentlichen Beitrag zum globalen Frieden. Damit meinen wir zum Beispiel ein generelles Waffenausfuhrverbot[29] und einen massiven Abbau der Militärausgaben zugunsten völkerverbindender Aktivitäten und der internationalen Friedensforschung;

9. der Bund soll vermehrt über seine Entwicklungspolitik und -projekte informieren.

Wir sind nicht einverstanden mit der bisherigen Aussenpolitik von Bundesrat und Parlament. Darum gehen unsere Forderungen weiter, und wir erwarten, dass die Schweiz eine Vorreiterrolle einnimmt, schnell reagiert und handelt. Wir

---

28 *Zur Asylthematik vgl. DDS 1991, Dok. 3,* dodis.ch/58521 *sowie Dok. 54,* dodis.ch/57837.

29 *Für einen Überblick über die Situation der Kriegsmaterialexporte 1991 vgl.* dodis.ch/57793.

fordern den Mut, offen Stellung zu nehmen und Gegenmassnahmen zu ergreifen, wenn offensichtliche Unsauberkeiten und Ungerechtigkeiten herrschen.»

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Petitionsentwurfes 158 Stimmen
Dagegen 28 Stimmen
(*Beifall*)

44

dodis.ch/58388

Sitzung des Interdepartementalen Ausschusses für die europäische Integration[1]

NOTIZ ÜBER DIE SITZUNG VOM 27. SEPTEMBER 1991[2]

Bern, 30. September 1991

Staatssekretär Blankart zeichnet zu Beginn der Sitzung die *jüngsten Entwicklungen*, d. h. die Ergebnisse der *HLNG-Verhandlungsrunde vom 23.–25.9.1991* nach.[3] Er geht kurz auf die offenen Punkte der Verhandlung ein, die da sind: Fisch, Fonds, Wettbewerb, Comitology, Textil und Präambel. Dazu gesellt sich noch die im schweizerischen Verständnis von den EWR-Verhandlungen unabhängige Problematik der Transitverhandlungen.[4] *Zum weiteren Vorgehen* informiert er den Ausschuss, dass am 21.10.1991 die EG- und EFTA-Minister parallel tagen sollen, wobei go-betweens die Kommunikation zwischen beiden Gremien gewährleis-

1 CH-BAR#E7113A#2001/192#1005* (777.231.16). *Diese Sitzungsnotiz wurde von Alexandre Fasel vom Integrationsbüro EDA–EVD verfasst und unterzeichnet. Sie wurde vom Direktor des Integrationsbüros, Botschafter Jakob Kellenberger, am 30. September 1991 an alle Mitglieder des Interdepartementalen Ausschusses versendet und ging in Kopie an alle Mitarbeitenden des Integrationsbüros und an ausgewählte Personen des EDA und des Bundesamts für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD. Der Interdepartementale Ausschuss für die europäische Integration setzte sich aus hochrangigen Vertretern aller Departemente sowie der Bundeskanzlei zusammen und wurde von den Staatssekretären Klaus Jacobi, Direktor der Politischen Direktion des EDA, und Franz Blankart, Direkor des BAWI, präsidiert. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmenden und der Adressaten vgl. das Faksimile* dodis.ch/58388.

2 *Anmerkung im Original:* Kein Vertreter des EVED. *Der Vertreter des EVED, der normalerweise an den Sitzungen des Interdepartementalen Ausschusses teilnahm, war Generalsekretär Fritz Mühlemann. Für alle weiteren Sitzungen des Ausschusses im Jahr 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1954.

3 *Für die Verhandlungsrunde der High Level Negotiation Group (HLNG) vgl. das Fernschreiben von Staatssekretär Blankart an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, vom 24. September 1991,* dodis.ch/59389 *sowie die Informationsnotiz von Bundesrat Delamuraz an den Bundesrat vom 27. September 1991,* dodis.ch/57811.

4 *Zur Frage des Junktims zwischen Transitabkommen und EWR-Vertrag vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2088.

ten sollen. Bei dieser Gelegenheit soll der Durchbruch erzwungen oder aber das Scheitern der Verhandlungen festgestellt werden.[5]

Vor diesem Hintergrund wird zur *Aussprache* gestellt, wie sich die Schweiz zu verhalten habe, wenn in der Endrunde die einzelnen, *noch offenen Dossiers* nicht in ihrem Sinne geklärt werden können. Botschafter Kellenberger bittet, bei einer allfälligen Diskussion über «breaking points» alle Einzelpunkte gesamthaft im Auge zu behalten.[6] Hinsichtlich des gleichen Rechtes der Vertragsparteien, ihr *Umwelt*schutzrecht weiterzuentwickeln – dieses gehört gemäss Herrn Risch zur «bottom line» für das EDI[7] – verweist Kellenberger auf die Verhandlungsgeschichte und hält fest, dass die Refüsierung selbst eines Präambeltextes zu dieser Frage deutlich macht, dass die Gemeinschaft eben nicht glaubt, dass eine autonome Fortentwicklung in harmonisierten Bereichen möglich sei.[8] Minister Spinner erklärt, dass das individuelle Recht zur Weiterentwicklung in nichtharmonisierten Bereichen unter Vorbehalt der Gemeinschaftsregeln zum freien Warenverkehr ausdrücklich im EWR-V festgeschrieben werde. Gegebenenfalls müsste in einem gesonderten Kapitel der EWR-Botschaft – so Blankart – genau dargestellt werden, was in den Verhandlungen erreicht worden sei (Stellenwert von Art. 18 und der Schutzklausel inkl. der noch einzubringenden einseitigen Erklärung zum Umweltschutz).[9] Dort müsste auch festgehalten werden, dass das EG-Umweltschutzrecht weit besser sei als sein Ruf und dass die Problematik im Lichte der Homogenität des gesamten Abkommens zu betrachten sei. Was das Dossier des *Textils* anbetrifft, so wird ihm allgemein grosse Bedeutung zugemessen. Die Verbindung zum Fonds soll bis zuletzt aufrechterhalten werden. Krenzler sollte mit einem Brief auf seinem Öffnungsangebot, mittels Liberalisierungsverträgen mit Drittstaaten ein annehmbares Resultat zu erreichen, behaftet werden. Botschafter Arioli hält allerdings fest, dass Krenzlers Vorgabe die Dienststellen der Kommission kaum erfreut haben dürfte. In Brüssel herrscht der Wille zur Aufrechterhaltung des gemein-

5 *Am 21. Oktober 1991 hielten die EG und die EFTA zwei parallele Ministertreffen ab: eines über den EWR-Vertrag und eines über das Transitabkommen. Für die Diskussion des Bundesrats über das Ergebnis der EWR-Verhandlungen vgl. DDS 1991, Dok. 48,* dodis.ch/57671. *Für eine Bilanz zu den Transitverhandlungen des Vorstehers des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, in der Verkehrskommission des Ständerats vgl. DDS 1991, Dok. 51,* dodis.ch/58168.

6 *Für eine vollständige Liste der* Breaking Points *vgl. das BR-Prot. Nr. 884 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57769. *Für die neuste Fassung der Verhandlungsoptionen, die das EDA und das EVD dem Bundesrat präsentierten vgl. das BR-Prot. Nr. 1327 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/57598.

7 *Für Einschätzungen des EDI zum Umweltschutz im EWR vgl. den Mitbericht des EDI vom 15. März 1991 im BR-Prot. Nr. 563 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57677; *den Mitbericht des EDI vom 30. April 1991 im BR-Prot. Nr. 884 vom 8. Mai 1991,* dodis.ch/57769 *und den Mitbericht des EDI vom 8. Juni 1991 im BR-Prot. Nr. 1139 vom 10. Juni 1991,* dodis.ch/57426.

8 *Zur Thematik Umweltschutz und Rechtsharmonisierung vgl. die Notiz des schweizerischen Botschafters bei der EG in Brüssel, Benedikt von Tscharner, über den Besuch des für Umwelt zuständigen Kommissars der EG, Carlo Ripa di Meana, in Bern vom 14. Februar 1990,* dodis.ch/55200.

9 *Zu Artikel 18 vgl. die Notiz von Botschafter Kellenberger an Staatssekretär Blankart vom 19. September 1991,* dodis.ch/60418. *Für die neusten Entwicklungen bei den Verhandlungen zu diesen Punkten vgl. die Notiz von Bundesrat Delamuraz an den Bundesrat vom 10. September 1991,* dodis.ch/57813 *und den Punkt* Réunion du groupe de direction des négociations (HLNG) AELE 5.–6.9.1991, Bruxelles, et, Rencontre informelle des Ministres des pays de l'AELE, 8.–9.9.1991, Helsinki *des Wochentelex 38/91 vom 16. September 1991,* dodis.ch/59690.

schaftlichen Textilprotektionismus' vor.[10] Zudem scheinen gemäss Kellenberger die anderen EFTA-Länder kein Vertrauen in eine solche Lösung zu haben.

Alsdann bespricht der Ausschuss die *Notwendigkeit eines Grundsatzentscheides über den EWR*.[11] Es muss davon ausgegangen werden, dass es sich am 21.10.1991 um eine eigentliche «bottom line»-Verhandlung handeln wird.[12] Die offenen Dossiers werden in sehr einfachen Kategorien auf dem Tische liegen. Der schweizerischen Delegation dürfte kaum die Möglichkeit geboten werden, das allenfalls beschlossene Paket bloss ad referendum anzunehmen; dies wäre einzig möglich, wenn man nur Staatssekretäre nach Brüssel schickte. Einer bundesrätlichen Delegation dürfte lediglich offenstehen, den EWR, so wie er dannzumal dastehen wird, zu akzeptieren oder zu verwerfen. Geht man aber davon aus, dass der definitive Entscheid über die Ausgewogenheit des EWR dem Gesamtbundesrat vorbehalten ist, so müsste dieser die Gesamtwertung vor dem 21.10.1991, nämlich anlässlich der Bundesratssitzung vom 16.10.,[13] vornehmen sowie BRD *[Bundesrat Delamuraz]* und BRF *[Bundesrat Felber]* ein Mandat für die besagte Parallelministerkonferenz erteilen. Als Vorbereitung darauf, sollte der Bundesrat am 30.9.1991 eine Diskussion über die Frage des Beitritts führen, deren Beantwortung, wie der Ausschuss erneut schliesst, das Schicksal des EWR weitgehend bestimmt.[14] Der Ausschuss entscheidet sich, den Departementchefs folgendes Szenario beliebt zu machen:

1. Am 30.9.1991 könnte der Bundesrat eine gezielte Beitrittsdiskussion führen auf der Grundlage einer Sprachregelung, welche das IB übers Wochenende ausarbeitet. Es handelt sich hier um die Sprachregelung, welche das Aussprachepapier EDA/EVD «Die Frage eines Beitritts der Schweiz zur EG» vom 18.9.1991 in Aussicht stellte.[15] Die Meinung war gewesen, die Diskussion des Aussprachepapiers

10 *Zur Textilproblematik und dem passiven Veredlungsverkehr vgl. die Stellungnahme des Schweizerischen Gemeinschaftsverbands Textil vom 24. Mai 1991,* dodis.ch/58863.

11 *Der Interdepartementale Ausschuss hatte schon am 27. Mai 1991 ein Schreiben an den Bundesrat vorbereitet, in welchem er einen Abbruch der EWR-Verhandlungen zugunsten eines Beitrittsgesuchs der Schweiz zur EG empfahl, vgl.* dodis.ch/58264. *Diese Empfehlung wurde aufgrund des Widerstands einiger Mitglieder des Ausschusses schliesslich nicht an den Bundesrat übermittelt. Für die gesamte Diskussion über die Zweckmässigkeit dieser Empfehlung vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1990. *An der Sitzung vom 19. August 1991 beschloss der Ausschuss, eine überarbeitete Version dieser Empfehlung an den Bundesrat in Form eines Aussprachepapiers vorzulegen. Vgl. dazu* dodis.ch/58315, *das BR-Prot. Nr. 1623 vom 28. August 1991,* dodis.ch/59300 *sowie das gemeinsame Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 23. August 1991,* dodis.ch/59500. *Dieses Aussprachepapier wurde als Grundlage für das Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 18. September 1991, DDS 1991, Dok. 42,* dodis.ch/57475, *verwendet.*

12 *Vgl. Anm. 5.*

13 *An der Sitzung vom 16. Oktober 1991 behandelte der Bundesrat den EG-Beitritt sowie die Transitverhandlungen. Der EWR-Antrag wurde vom Bundesrat am Abend des 17. Oktober 1991 besprochen, vgl.* dodis.ch/58327 *sowie die BR-Beschlussprot. II der 32. Sitzung des Bundesrats vom 16. Oktober 1991,* dodis.ch/57762 *und der 14. ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 17. Oktober 1991,* dodis.ch/60249. *Der Bundesrat befasste sich am 19. Oktober 1991 noch einmal mit dieser Frage, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 15. ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 18. und 19. Oktober 1991, DDS 1991, Dok. 48,* dodis.ch/57671.

14 *Diese Diskussion fand nicht am 30. September 1991, sondern am 16. und 19. Oktober 1991 statt, vgl. das BR-Beschlussprot. II der 32. Sitzung des Bundesrats vom 16. Oktober 1991,* dodis.ch/57762 *sowie DDS 1991, Dok. 48,* dodis.ch/57671. *Zur Frage des EG-Beitritts der Schweiz vgl. ferner das BR-Prot. Nr. 2023 vom 19. Oktober 1991, DDS 1991, Dok. 42,* dodis.ch/57475 *sowie die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

15 *Vgl. das Aussprachepapier des EDA und des EVD vom 18. September 1991, DDS 1991, Dok. 42,*

am 23.9. abzuwarten, um auf deren Grundlage die Sprachregelung zu formulieren. Am 23.9. hat sich der Bundesrat aber nicht damit befassen können. Die Sprachregelung wird nun vorgezogen.[16]

2. Auf der Grundlage der Aussprache vom 30.9.1991 sollte der Bundesrat am 16.10.1991 die Gesamtbeurteilung des EWR vornehmen und den Grundsatzentscheid pro oder contra EWR fällen. Hierfür soll ihm ein Antrag mit einer gerafften und aktualisierten Darstellung des gesamten EWR-Pakets wie es am 21.10. vorliegen dürfte (d. h. mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne befriedigende Lösung der offenen Punkte) unterbreitet werden.

Blankart ersucht die Departementsvertreter, ihren Bundesräten dieses Szenario beliebt zu machen.

---

dodis.ch/57475. *Zur Frage eines Beitritts der Schweiz zur EG vgl. ferner die Argumente, die von der Arbeitsgruppe Eurovision ausgearbeitet wurden, DDS 1991, Dok. 31,* dodis.ch/58250.

16 *Vgl. dazu das Protokoll der Sitzung des Interdepartementalen Ausschusses vom 10. September 1991,* dodis.ch/58385.

45

dodis.ch/57567

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

ERNENNUNG EINER SONDERMISSION ZUM HEILIGEN STUHL

Bern, 14. Oktober 1991

1. Zweck des Antrages

Die diplomatischen Beziehungen der Schweiz zum Heiligen Stuhl bestehen zwar seit langem,[2] werden jedoch nur einseitig ausgeübt, d. h. nur der Vatikan ist in Bern mit einer Botschaft vertreten. Diesem Defizit wird vom EDA seit 1989 durch jährliche offizielle Reisen des Chefs der Politischen Abteilung I[3] im Vatikan begegnet.[4]

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1012* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde von Beat Nobs von der Politischen Abteilung I des EDA unter der Verantwortung des stv. Abteilungschefs Daniel Woker verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet. Der Bundesrat hat den Antrag in der Sitzung vom 30. Oktober 1991 ohne Diskussion angenommen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2088 vom 30. Oktober 1991, Faksimile* dodis.ch/57567 *sowie das BR-Beschlussprot. II der 34. Sitzung,* CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).

2 *Zu den diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vatikan vgl. das Schreiben der schweizerischen Botschafterin in Rom, Francesca Pometta, an Bundesrat Felber vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/58645 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1995.

3 *Botschafter Jenö Staehelin.*

4 *Für die Besuche von Botschafter Staehelin im Vatikan vom 16. Juni 1989 und vom 18. bis 19. September 1990 vgl.* dodis.ch/59222 *bzw.* dodis.ch/56615. *Für den ersten Besuch von Botschafter Staehelin im Vatikan als Sonderbotschafter vom 14. November 1991 vgl.* dodis.ch/58644.

Im Sinne einer Optimierung der schweizerischen Interessenvertretung gegenüber dem Vatikan schlagen wir Ihnen vor, befristet bis 1992 einen Botschafter in Sondermission beim Heiligen Stuhl zu ernennen und dem Chef der Politischen Abteilung I[5] den Titel eines Sonderbotschafters zu übertragen.

2. Ausgangslage

Die einseitigen diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vatikan gewährleisten zwar einen minimalen Kontakt mit den Stellen des Vatikans, sie sind jedoch für die Schweiz als grundsätzlich nachteilig zu betrachten.[6] Dies deshalb, weil die Erfahrungen aus jüngster Vergangenheit zeigen, dass zum einen die schweizerische Wirklichkeit nur in der Perzeption des Nuntius nach Rom gemeldet wird.[7] Zum andern ist es der Schweiz nicht möglich, sich durch Kontakte vor Ort über gewisse Ereignisse (z. B. Reise der Schweizer Bischöfe nach Rom) zu informieren bzw. über die Hintergründe der päpstlichen Politik gegenüber der Schweiz. Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass der Vatikan ganz allgemein eine interessante weltpolitische Informationsbörse darstellt.[8]

Es ist deshalb wünschenswert und liegt – nicht zuletzt bedingt durch die grosse innenpolitische Bedeutung der die Schweiz betreffenden Entscheidungen des Vatikans – in unserem Interesse, den Informationsaustausch direkt mit den diplomatischen Stellen des Vatikans zu pflegen.

Grundsätzlich wäre es deshalb angezeigt, einen schweizerischen Botschafter beim Heiligen Stuhl zu akkreditieren. Dafür bestünden drei abgestufte Möglichkeiten: Residenz in Rom, Doppelakkreditierung eines im Ausland (z. B. Madrid) residierenden Botschafters, Akkreditierung eines in Bern wohnenden EDA-Chefbeamten.[9] Der Bundesrat hat aus bekannten Gründen vorläufig auf die Realisierung aller drei Varianten verzichtet, jedoch zustimmend von den 1989 und 1990 stattgefundenen offiziellen Arbeitsbesuchen des Chefs der Politischen Abteilung I Kenntnis genommen.[10] Der Bundesrat hat in jüngster Zeit grundsätzlich seine Bereitschaft zu einer behutsamen Entwicklung der bilateralen Beziehungen mit dem Vatikan erkennen lassen, als er bereit war, das Postulat Pini vom 19. Juni

---

5 *Die Politische Abteilung I des EDA war für die Beziehungen zum Heiligen Stuhl zuständig, vgl. dazu* dodis.ch/58646.

6 *Diese Einseitigkeit wurde vom Bundesrat bei der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen am 17. August 1920 explizit gewünscht:* «Le Conseil fédéral avait décidé, dans sa séance du 18 juin, de faire savoir à Monseigneur Maglione, délégué du Saint-Siège à Berne, – sur la demande officieuse que celui-ci avait formulée verbalement auprès du Chef du Département politique – que le Conseil fédéral aurait admis avec satisfaction la reprise des relations diplomatiques officielles entre la Suisse et le Saint-Siège, en posant toutefois la condition expresse que la Suisse, comme elle n'avait pratiqué la réciprocité dans le passé, n'aurait pas pu la pratiquer dans l'avenir.» *Vgl. DDS, Bd. 7-II, Dok. 386,* dodis.ch/44597.

7 *Der Bundesrat stellte auch im Zuge der umstrittenen Ernennung von Wolfgang Haas zum Bischof von Chur fest, dass die Ernennung eines akkreditierten Vertreters für die Wahrnehmung der schweizerischen Interessen vorteilhaft wäre. Für das Aussprachepapier des EDA vom 17. August 1990, Punkt III, vgl. das BR-Prot. Nr. 1653 vom 29. August 1990,* dodis.ch/56234.

8 *Vgl. dazu die Notiz von Rolf Bodenmüller von der schweizerischen Botschaft in Rom vom 18. August 1988,* dodis.ch/59219.

9 *Diese drei Möglichkeiten wurden vom Bundesrat bereits im Jahr zuvor skizziert, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1653 vom 29. August 1990,* dodis.ch/56234.

10 *Vgl. Anm. 4.*

1991 («Diplomatische Beziehungen mit dem Vatikan») anzunehmen.[11] Pini ersucht darin den Bundesrat «die Möglichkeiten zu einer Normalisierung unserer diplomatischen Beziehungen mit dem Kirchenstaat zu prüfen» mit dem Ziel, die Anomalie zu beseitigen, welche die Einseitigkeit der Beziehungen heute darstellt.

3. Antrag und Begründung

Wir beantragen, dem Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Jenö Staehelin, den Titel Sonderbotschafter beim Vatikan zu verleihen. Diese Ernennung ist bis Ende 1992 befristet. Dieser Antrag erfolgt aus nachstehenden Gründen:

Fast alle Staaten der Welt sind heute beim Heiligen Stuhl durch einen Botschafter vertreten. In neuester Zeit haben die UdSSR[12] und die anderen Staaten Osteuropas inklusive Albanien ihre Beziehungen mit dem Vatikan auf diese Weise regularisiert.[13]

Bei seinem letzten Besuch in Rom wurde Botschafter J. C. A. Staehelin vom damaligen «Aussenminister» des Vatikans und inzwischen zum Nachfolger von Kardinal Casaroli aufgerückten Kardinal Sodano zu verstehen gegeben, dass der Heilige Stuhl Schritte zu einer gewissen Vertiefung der bilateralen Beziehungen begrüssen würde.[14] Bei allem Verständnis der Gründe, welche unser Land davon abhalten, einen Botschafter beim Vatikan zu ernennen, bestünden doch andere Möglichkeiten zur positiven Entwicklung des Verhältnisses.

Die Möglichkeit, die von Bischof Sodano gesprächsweise angetönt wurde, ist die Institution des Botschafters in Sondermission.[15] Dabei handelt es sich um eine völkerrechtliche Institution, welche zur Erfüllung zeitlich und sachlich begrenzter Aufgaben dient. Die Bezeichnung einer Sondermission hat aus völkerrechtlicher Sicht den Vorteil, dass diese Institution in der Staatenpraxis bekannt und verbreitet ist, was die Rechtssicherheit in der Anwendung fördert. Die Rahmenbedingungen für Sondermissionen haben sich aus dieser Staatenpraxis entwickelt und sind in der UNO-Konvention über Sondermissionen vom 8. Dezember 1969 kodifiziert, welche die Schweiz, nicht aber der Hl. Stuhl, ratifiziert hat (AS 1985 1260; SR 0.191.2). Da die Bestimmungen dieser Konvention jedoch im wesentlichen dem Völkergewohnheitsrecht entnommen sind, können sie im Verhältnis zum Hl. Stuhl analog herangezogen werden. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Ernennung einer Sondermission beim Hl. Stuhl stützt sich auf seine aussenpolitische Führungsgewalt gemäss Art. 102 Ziff. 8. BV.[16] Diese Sondermission bedeutet

11 *In seiner schriftlichen Erklärung vom 28. August 1991 zeigte sich der Bundesrat bereit, das Postulat von Nationalrat Massimo Pini anzunehmen. Es wurde jedoch von Nationalrat Otto Zwygart bekämpft, weshalb der Nationalrat darüber zu entscheiden hatte und das Postulat am 3. März 1992 mit 78 zu 14 Stimmen an den Bundesrat überwies, vgl.* dodis.ch/59234.

12 *Vgl. dazu die Notiz der schweizerischen Botschaft in Rom über den Besuch des Generalsekretärs des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Michail Gorbatschow, bei Papst Johannes Paul II. vom 21. Dezember 1989,* dodis.ch/58600.

13 *Vgl. dazu die Auswertung der Rundfrage des EDA bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 24. September 1990,* dodis.ch/59224.

14 *Vgl. dazu* dodis.ch/56615.

15 *Zum* «Institut der Sondermission» *vgl. die Notiz der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 30. November 1990,* dodis.ch/59223 *mit der Ergänzung vom 12. März 1991,* dodis.ch/58649.

16 *Der Bundesrat* «wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt.» *AS, 1874–1875, S. 29 und BS, 1947, S. 36.*

keine Errichtung einer bleibenden Beamtung im Sinne von Art. 85 Ziff. 3 BV,[17] welche vom Parlament zu genehmigen wäre. Zusätzliche personelle oder finanzielle Aufwendungen ergeben sich durch diese Massnahme nicht.

Der Bundesrat hat schon verschiedentlich Botschafter in Sondermission ernannt. So vertrat beispielsweise Botschafter Jenö Staehelin unter diesem Titel den Bundesrat bei den Feierlichkeiten aus Anlass der Verleihung der Kardinalwürde an Kardinal Schwery am 29. Juni dieses Jahres in Rom (Präsidialverfügung vom 25. Juni 1991).[18] Es geht nun darum, diese Bevollmächtigung zu erneuern und auf eine gewisse Zeitperiode auszudehnen.

4. Wir laden Sie ein, den beiliegenden Beschlussentwurf zu genehmigen.

17 *Art. 85 der Bundesverfassung von 1874 hält die Gegenstände fest, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen. Ziff. 3 nennt:* «Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der Bundeskanzlei; Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmungen ihrer Gehalte.» *AS, 1874–1875, S. 25 und BS, 1947, S. 32.*

18 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 1252 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/57497.

46

dodis.ch/58731

Referat der Chefin der Politischen Abteilung III, Botschafterin von Grünigen, vor der Studiengruppe Neutralität[1]

KONFERENZ ÜBER SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT IN EUROPA (KSZE) UND NEUTRALITÄT

[Bern, spätestens 15. Oktober 1991]

1. Der KSZE-Prozess im Überblick

Nach dem Wandel in Mittel- und Osteuropa seit 1989[2] und der damit verbundenen Überwindung der Konfrontation zwischen Ost und West gewinnt die KSZE eine neue Bedeutung. Sie hat als gesamteuropäisches Forum unter Einbezug der USA und Kanadas einen wesentlichen Beitrag zu diesen Veränderungen geleistet. Mit der Wende ist ihre Aufgabe jedoch nicht erfüllt; vielmehr werden jetzt zusätzliche Anforderungen an sie gestellt, an der Gestaltung eines neuen Europas mitzuwirken.

In der KSZE setzten sich anfangs der siebziger Jahre erstmals alle europäischen Staaten mit Ausnahme Albaniens sowie die USA und Kanada an einen Tisch, um gemeinsam über Sicherheit und Zusammenarbeit zu verhandeln. Es war ein Versuch, zwischen dem Osten und dem Westen eine Brücke zu schlagen und allmählich die Konfrontation zu überwinden. Dies sollte durch den Abbau von Bedrohungen und intensivierte Zusammenarbeit in den verschiedensten Bereichen geschehen. Schon damals erkannte man, dass ein enges Beziehungsnetz die Sicherheit erhöht.[3]

Die Arbeit vollzog sich in drei «Körben»: Sicherheit; Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umwelt; humanitäre und andere Bereiche (heute: menschliche Dimension). Alle Körbe waren gleichberechtigt, und die einzelnen Themen wurden nach Möglichkeit in ausgewogener Weise weiterentwickelt. Für die Entscheidungen wurde das Konsensverfahren vorgesehen.

---

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#5128* (B.51.10). *Der Text des Referats der Chefin der Politischen Abteilung III und stv. Direktorin der Politischen Direktion des EDA, Botschafterin Marianne von Grünigen, wurde am 15. Oktober 1991 von Charles-Edouard Held von der Direktion für Völkerrecht an die Mitglieder der Studiengruppe Neutralität im Hinblick auf deren Seminar vom 18. Oktober 1991 im Hotel Schweizerhof in Bern versandt, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58731. *Der Bundesrat hat die Studiengruppe Neutralität im März 1991 mit dem Auftrag, den zukünftigen Stellenwert der Neutralität für die Schweiz und die Welt zu analysieren, eingesetzt. Für die Ernennung und den Auftrag der Studiengruppe vgl. das BR-Prot. Nr. 482 vom 11. März 1991,* dodis.ch/57635 *sowie die Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat René Felber, vom 13. März 1991,* dodis.ch/58855. *Die Protokolle der Sitzungen sowie weitere Dokumente zur Studiengruppe Neutralität finden sich in der Zusammenstellung* dodis.ch/C1981. *Zur Studiengruppe Neutralität vgl. zudem DDS 1991, Dok. 30,* dodis.ch/57379 *und Dok. 46,* dodis.ch/58731.

2 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1729.

3 *Zu den Anfängen des KSZE-Prozesses vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 144,* dodis.ch/34499 *und Dok. 173,* dodis.ch/34487.

Erste wichtige Grundlage des KSZE-Prozesses war die am 1. August 1975 in Helsinki von allen Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten unterzeichnete Schlussakte;[4] ihr Kernstück sind zehn Prinzipien, welche die Beziehungen zwischen den Staaten leiten sollen. Die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten in Helsinki übernahmen, wurden an regelmässigen Folgetreffen überprüft und ausgebaut. Einzelne Themen wurden an Expertentreffen vertieft.

Die beiden grossen Themen waren in der Folge vor allem Sicherheit und Menschenrechte. Von 1984–86 an der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) in Stockholm[5] und ab 1989 an den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VVSBM) in Wien[6] wurden im militärischen Bereich zahlreiche Massnahmen vereinbart, die mehr Transparenz und mehr gegenseitige Kontrolle ermöglichen. Zusätzlich handelten die Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Paktes ab 1989 im Rahmen der KSZE ein erstes Abkommen über konventionelle Streitkräfte (KSE I) aus.[7]

Im Bereich der Menschenrechte bemühten sich die westlichen Staaten über Jahre hinweg um eine Verbesserung des Loses einzelner Menschen, namentlich von Dissidenten, und der gesamten Menschenrechtssituation im Osten. Mit Hilfe von Menschenrechtsgruppen im Westen und im Osten wuchs das Bewusstsein der direkt betroffenen Menschen, dass sie sich u. a. über die KSZE auf ihre Rechte berufen können.

Zwei Faktoren prädestinieren die KSZE, nach der Wende bei der europäischen Architektur eine Rolle zu spielen, einmal ihre ganz Europa und Nordamerika umfassende Teilnehmerschaft (1991 kamen Albanien, Estland, Lettland und Litauen als neue Teilnehmerstaaten hinzu),[8] zum zweiten die Flexibilität ihrer Strukturen und damit ihre Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten.

So war es denn die KSZE, in deren Rahmen 1990 die Ergebnisse der Wende von 1989 festgeschrieben wurden.[9] An der Wirtschaftskonferenz in Bonn im Frühjahr 1990 bekannten sich die KSZE-Staaten zu marktwirtschaftlichen Prinzipien;[10] am 2. Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension in Kopenhagen[11] gelang es, weitgehende Regeln über pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, freie Wahlen und Achtung der Menschenrechte niederzuschreiben,

---

4 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, dodis.ch/58821. *Vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 158,* dodis.ch/38867.

5 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) in Stockholm (1984–1986), dodis.ch/T1839.

6 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM), dodis.ch/T1718.

7 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), dodis.ch/T1844.

8 *Albanien wurde anlässlich des ersten KSZE-Ministerratstreffens vom 19./20. Juni 1991 in Berlin als Teilnehmerstaat aufgenommen, vgl.* dodis.ch/58117. *Die baltischen Republiken wurden im Rahmen eines zusätzlichen Aussenministertreffens vom 10. September 1991 anlässlich des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension in die KSZE aufgenommen, vgl.* dodis.ch/58382.

9 *Zu den Entwicklungen im Jahr 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 34,* dodis.ch/56205.

10 *Vgl. dazu* dodis.ch/55258.

11 *Vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1778.

die 1991 am 3. Treffen in Moskau ergänzt wurden.[12] In Kopenhagen fanden auch erstmals grundlegende Diskussionen über die Problematik nationaler Minderheiten statt, die zu einem eindrücklichen Katalog von Rechten der zu Minderheiten gehörenden Personen führten. Diese Diskussionen wurden im Juli 1991 auf Initiative der Schweiz am Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf weitergeführt.[13]Auch im Bereich der friedlichen Erledigung von Streitfällen, einem alten Postulat der Schweiz, konnten zu Beginn des Jahres 1991 an einem Expertentreffen in Malta erstmals Ergebnisse erzielt werden.[14]

Höhepunkt dieser Entwicklung war 1990 die Aushandlung der Charta für ein neues Europa in Wien und deren Unterzeichnung am KSZE-Gipfeltreffen in Paris am 21. November 1990.[15] Hier kommt die Neuorientierung der KSZE nach der Überwindung der ost-westlichen Konfrontation klar zum Ausdruck. Die Charta ist eine zeitgemässe Fortsetzung der Schlussakte von Helsinki. Neben einem klaren Bekenntnis zu einem friedlichen, demokratischen und einigen Europa, einem umfassenden Katalog der Menschenrechte und einem anspruchsvollen Programm zur Weiterführung der KSZE-Aktivitäten wird mit einer Institutionalisierung der KSZE begonnen. Vor allem für die mittel- und osteuropäischen Staaten ist mit der Auflösung des Warschauer Pakts die KSZE eine Alternative zum Ausbau neuer Sicherheitsstrukturen in Europa. Ihre zum Teil weit gefassten Vorschläge eines europäischen Sicherheitsrates oder eines Rates für Zusammenarbeit fanden indessen bisher keine grössere Unterstützung.[16]

Dagegen war man sich einig, dass die KSZE über die bisherigen drei Körbe hinaus eine politische Führungsaufgabe übernehmen sollte, die auch vermehrte Verantwortlichkeit für die Sicherheit in Europa umfasst. So wurde ein politischer Konsultationsmechanismus errichtet durch Treffen der Staats- und Regierungschefs alle zwei Jahre,[17] durch einen einmal pro Jahr tagenden Rat der Aussenminister[18] und den mehrmals jährlich zusammentretenden Ausschuss Hoher Beamter. Dieser Mechanismus wird administrativ unterstützt durch ein Sekretariat in Prag. Ferner wurde in Wien ein Konfliktverhütungszentrum errichtet, das zurzeit vor allem die militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen durchführt, aber auch politische Aufgaben, namentlich im Bereich der friedlichen Erledigung von

12 *Zum Moskauer Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 10. September bis 4. Oktober 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1940.

13 *Zum* KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten *in Genf vom 1. bis 19. Juli 1991 vgl. DDS 1991, Dok. 50,* dodis.ch/58114 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1875.

14 *Zum* KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen *in Valletta vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1819. *Allgemein zum Engagement der Schweiz für die Erarbeitung einer wirksamen Streitschlichtungsmethode im Rahmen der KSZE vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1874.

15 Charta von Paris für ein neues Europa, dodis.ch/54680. *Vgl. DDS 1990, Dok. 50,* dodis.ch/54685.

16 *Zur Haltung der Schweiz bezüglich einer neuen europäischen Architektur vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1802.

17 *Das nächste KSZE-Folgetreffen war für 1992 in Helsinki vorgesehen, vgl. die thematische Zusammenstellung* KSZE-Folgetreffen von Helsinki (1992), dodis.ch/T1946.

18 *Das erste KSZE-Ministerratstreffen fand am 19./20. Juni 1991 in Berlin statt, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1944.

Streitfällen, erhalten soll. Schliesslich wurde in Warschau ein Büro für freie Wahlen eröffnet, das auch Wahlbeobachtungen im KSZE-Gebiet koordinieren könnte.

Nicht entscheidungsreif war in Paris ein Dringlichkeitsmechanismus, wonach der Ausschuss Hoher Beamter in Krisenfällen zu Sondersitzungen zusammentreten kann. Seither zeigte sich im Baltikum[19] und in Jugoslawien die Notwendigkeit eines solchen Mechanismus, will die KSZE ihre politische Rolle in Europa ernstnehmen. So verabschiedete der Ministerrat an seiner Juni-Tagung in Berlin einen Dringlichkeitsmechanismus, allerdings unter weniger günstigen Bedingungen als dies noch in Paris möglich gewesen wäre. Er ist zwei Wochen später bereits wegen Jugoslawien angerufen worden. Die vier bisherigen Treffen zur Jugoslawienkrise in Prag – eines pro Monat – haben indessen gezeigt, dass die politische Institutionalisierung noch sehr verbesserungsbedürftig ist und vor allem auch das Instrumentarium für wirksame Massnahmen in der KSZE weitgehend fehlt.[20]

Die Charta von Paris spricht sich ferner deutlicher als frühere Dokumente dafür aus, dass andere europäische Organisationen in die europäische Architektur einbezogen werden sollten. Vor allem ist man sich bewusst, dass die EG immer mehr eine führende Rolle in Europa und damit auch in der KSZE übernehmen wird. Im Menschenrechtsbereich setzt sich trotz amerikanischer Zurückhaltung eine enge Zusammenarbeit mit dem Europarat durch,[21] und auf dem Gebiet der Wirtschaft hat man sich neben der ECE/UNO für eine Zusammenarbeit mit der OECD und der Gruppe der 24 Länder, die sich unter Führung der EG mit Osthilfe befasst, entschlossen, selbst wenn die Mitgliedschaft nicht deckungsgleich ist.

2. Gegenwärtige und künftige Tätigkeiten der KSZE

Wichtigstes Ereignis auf dem Terminkalender der KSZE wird das kommende Folgetreffen ab März 1992 in Helsinki sein, an dem sämtliche Themen der bisherigen drei Körbe diskutiert und wohl auch entscheidende Weichen für die künftige KSZE gestellt werden. Im Vordergrund wird die Verbesserung der in der Charta von Paris begonnenen Institutionalisierung stehen, die Frage nach der Rolle der KSZE in der europäischen Architektur, namentlich im Bereich der Sicherheit. Immer mehr wird die Tätigkeit der KSZE von Normativem zum Operationellen wechseln und mit den dazu nötigen Instrumenten ausgerüstet werden müssen.

Im Hinblick auf das Helsinki-Treffen sollten die laufenden Wiener Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und, parallel dazu, ein KSE 1A-Abkommen über konventionelle Streitkräfte abgeschlossen werden, damit nach Helsinki neue Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Abrüstung oder, wie manche Staaten es bevorzugen würden, allgemeiner über Sicherheit in Europa unter allen Teilnehmerstaaten aufgenommen werden können.

Vor Helsinki wird im November 1991 in Oslo ein Seminar über demokratische Institutionen veranstaltet,[22] das vorab den Demokratien in Mittel- und Osteuropa

19 *Zu den Januarereignissen in Litauen und Lettland vgl. DDS 1991, Dok. 2,* dodis.ch/57332 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1979.

20 *Die ersten Dringlichkeitstreffen des KSZE-Ausschusses Hoher Beamter zur Jugoslawienkrise fanden am 3./4. Juli, am 8./9. August, am 3./4. September und am 10. Oktober 1991 in Prag statt. Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1977.

21 *Zum Europarat vgl. DDS 1991, Dok. 57,* dodis.ch/58669.

22 *Vgl. dazu den Schlussbericht der schweizerischen Delegation vom 2. Dezember 1991,* dodis.ch/58113.

beim Aufbau ihrer Verfassungsstrukturen hilfreich sein wird. Ferner findet Ende Januar 1992 in Prag ein Treffen des Rats der Aussenminister statt,[23] das insofern von besonderer Bedeutung sein könnte, als einige Teilnehmerstaaten dem Rat gewisse Kompetenzen zuweisen möchten, die bisher den traditionellen Treffen der Teilnehmerstaaten zustanden, und so allmählich das Gewicht von den Konferenzen auf den politischen Konsultationsmechanismus verlagern wollen.

Im Bereich der Menschlichen Dimension hat die KSZE in letzter Zeit viel erreicht. Aufbauend auf den Ergebnissen des Wiener Folgetreffens vom Januar 1989[24] und der beiden ersten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension in Paris[25] und Kopenhagen brachte das 3. Treffen in Moskau eine würdige Abrundung der Bestimmungen. Wurden im Kopenhagener Dokument von 1990[26] wichtige Grundregeln für pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie für den Schutz nationaler Minderheiten verankert, so oblag es dem Moskauer Treffen von vergangenem September, im normativen Bereich punktuell einige Ergänzungen anzubringen, beispielsweise bezüglich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Falle eines Ausnahmezustandes, bezüglich des Rechts auf Schutz der Privatsphäre des Einzelnen, der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit oder der Gleichstellung von Mann und Frau. Im Zentrum der Verhandlungen stand in Moskau jedoch die Stärkung des Mechanismus der Menschlichen Dimension, der bei Menschenrechtsverletzungen angerufen werden kann. Gelang es im Wiener Dokument von 1989,[27] einen solchen Mechanismus einzuführen, der Informationen auf diplomatischem Wege zulässt, so wurde dieser Mechanismus jetzt auf Missionen von Experten und Berichterstattern ausgedehnt, die sich an Ort und Stelle ein Bild über Menschenrechtsverletzungen machen und nötigenfalls Empfehlungen abgeben können.[28] Die Schweiz hat seit Ende 1989 Ideen zu einem Beobachtersystem entwickelt, die nun zu einem grossen Teil berücksichtigt wurden. Jeder Staat kann demnach eine Liste mit drei Experten einrichten, die bei einer noch zu bestimmenden KSZE-Institution verwahrt wird. Diese Experten stehen für freiwillige Missionen auf Ersuchen eines betroffenen Teilnehmerstaates oder für obligatorische Berichterstattermissionen auf Verlangen irgendeines Teilnehmerstaates mit Unterstützung von fünf andern Teilnehmerstaaten, falls bilaterale Informationen nicht zum Ziel geführt haben, zur Verfügung. Der obligatorische Mechanismus kann ferner bei einer besonders ernsten Bedrohung der KSZE-Bestimmungen über die Mensch-

23 *Zum KSZE-Ministerratstreffen in Prag vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1943.

24 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* KSZE-Folgetreffen von Wien (1986–1989), dodis.ch/T1684.

25 *Vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1978.

26 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE *vom 29. Juni 1991,* doc. CSCE/CHDC.43.2. *Vgl. dazu* dodis.ch/55259.

27 Abschliessendes Dokument des Wiener Treffens 1986 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde *vom 15. Januar 1989,* dodis.ch/59999.

28 *Zu den Mechanismen der KSZE vgl.* dodis.ch/58383 *und* dodis.ch/58393. *An seinem Treffen vom 22. Oktober 1991 vereinbarte der Ausschuss Hoher Beamter in Prag, eine KSZE-Berichterstattermission über Menschenrechte in Jugoslawien zu bilden, die von Professor Thomas Fleiner-Gerster von der Universität Fribourg geleitet wurde. Vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1986.

liche Dimension von einem Teilnehmerstaat, unterstützt von neun andern Teilnehmerstaaten, direkt angerufen werden.

Sicher können die Normen der Menschlichen Dimension im einzelnen noch vertieft und verfeinert werden. Immer mehr wird jetzt aber die Anwendung der bestehenden Regeln im Vordergrund der Anstrengungen der KSZE stehen müssen. Dem dient der neue Mechanismus. Dem sollten aber auch künftige Treffen der Teilnehmerstaaten und bestehende KSZE-Institutionen dienen. Grosse Konferenzen über die Menschliche Dimension wie die Treffen von Paris, Kopenhagen und Moskau wird es in Zukunft jedoch kaum mehr geben. Vielmehr sind künftig kurze Treffen zur Überprüfung der Implementierung bestehender Normen und zu einzelnen noch offenen Fragen denkbar, eventuell auch in Form von Seminarien wie das Seminar über demokratische Institutionen in Oslo. Schliesslich stehen im Sinne der Stärkung bestehender Institutionen vermehrte Kontrollbefugnisse des Ausschusses Hoher Beamter und erweiterte Kompetenzen des KSZE-Büros für freie Wahlen in Warschau zur Diskussion.

An den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildung und über Abrüstung nach Helsinki wird die Schweiz teilnehmen. Sollte es zu weitern Abrüstungsverhandlungen kommen, wäre unser Land erstmals an konventionellen Abrüstungsverhandlungen beteiligt. Zurzeit finden in Wien Vorbereitungsgespräche im Hinblick auf ein Mandat statt. Die neutralen Staaten konsultieren sich in diesen Fragen regelmässig.[29] Einige Staaten, vorab in Mitteleuropa, werden möglicherweise Bedenken gegen weitere einschneidende Abrüstungsvorhaben anmelden, weil ihre Verteidigung nach Auflösung des Warschauer Paktes und der Durchführung der Verpflichtungen aus dem in Paris unterzeichneten KSE I-Abkommen ohnehin schon beträchtlich geschwächt ist. Sie könnten eher für einen Ausbau von Sicherheitsstrukturen und -massnahmen in ganz Europa eintreten. Ausserdem könnte der Zeitpunkt gekommen sein, «open skies» in die KSZE einzubeziehen, eine bisher ausserhalb der KSZE zwischen Mitgliedern der NATO und des Warschauer Paktes geführte Verhandlung über gegenseitige militärische Verifikation mit Flugzeugen.[30]

Ein Hauptaugenmerk muss in der KSZE auf verbesserte Möglichkeiten des Krisenmanagements gerichtet werden, für das ihr zurzeit nur rudimentäre Strukturen zur Verfügung stehen. Dies zeigt sich deutlich bei der Jugoslawienkrise. Es kommt nicht von ungefähr, dass die EG in diesem Konflikt eine Führungsrolle übernommen hat und für ihre Unternehmungen wie die Monitormission zur Überwachung des Waffenstillstandes oder die Konferenz über Jugoslawien in Den Haag Rückendeckung bei den andern KSZE-Teilnehmerstaaten sucht. Während die Monitormission durch Mitglieder anderer KSZE-Staaten ergänzt wurde, läuft die Konferenz in Den Haag unter EG-Flagge und tritt die KSZE nur insoweit in Erscheinung, als der Vorsitzende des Ausschusses Hoher Beamter[31] als Beobachter zugelassen ist. Gegenwärtig wäre die KSZE institutionell kaum in der Lage, eine eigene Überwachungsmission oder gar Friedenstruppen, wie sie zum Schutze der

29 *Zum Treffen der neutralen KSZE-Botschafter und der VSBM-Delegationen aus Wien in Pohlern vgl.* dodis.ch/58538.

30 *Zu den Open-Skies-Verhandlungen vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1807.

31 *Im Jahr 1991 war dies der deutsche Diplomat Wilhelm Höynck.*

Monitoren in der WEU geprüft werden, zu entsenden, obwohl dies eigentlich typische Funktionen der neuen, schwergewichtig operationellen KSZE sein sollten.

In der KSZE muss daher rasch abgeklärt werden, wie die Tätigkeit des politischen Konsultationsmechanismus auf Stufe des Rats und des Ausschusses Hoher Beamter sowie der drei in Paris geschaffenen Institutionen – des Sekretariats in Prag, des Konfliktverhütungszentrums in Wien und des Büros für freie Wahlen in Warschau – ausgebaut werden sollen, um die Handlungsfähigkeit der KSZE effizienter zu gestalten.

Ein Instrumentarium zur Eingrenzung und Bewältigung von Krisen muss über die bestehenden Mechanismen hinausgehen. Der jetzige Mechanismus der Menschlichen Dimension kann in seiner in Moskau verabschiedeten Form zwar hilfreich sein, aber sowohl der Dringlichkeitsmechanismus des Ausschusses Hoher Beamter als auch der militärische Informationsmechanismus bei ungewöhnlichen Truppenbewegungen sind, da sie nur auf Information und nicht auf konkreten Massnahmen aufbauen, in einer ernsthaften Krise nicht wirksam genug. Mehr Durchsetzungsmöglichkeiten könnten mit einem Instrumentarium erreicht werden, das zivile und militärische Beobachtermissionen, Friedenstruppen und nichtmilitärische Massnahmen umfasst. Damit solche Instrumente nutzbringend eingesetzt werden können, müssen ihre Grundmuster erarbeitet und in einer der drei Institutionen verankert sein, damit sie im Krisenfall abrufbar und rasch einsatzbereit sind. In diesem Sinne ist auch wichtig, dass diese Instrumente nach der in der KSZE üblichen Konsensregel verabschiedet werden, im konkreten Krisenfall aber ohne Konsens – dagegen mit einem in der KSZE sich neuerdings einbürgernden «Filter» von mehreren Staaten, der bis zur Formel «alle minus einer» oder «alle minus zwei» reichen kann – eingesetzt werden können.

3. KSZE und Neutralität

Die Neutralität spielte in der KSZE zumindest bis zur Überwindung der Konfrontation zwischen Ost und West eine bedeutsame Rolle. Der schweizerischen Delegation gelang es bei der Aushandlung der Schlussakte von Helsinki im I. Prinzip der souveränen Gleichheit und der Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte unter anderem das Recht der Teilnehmerstaaten auf Neutralität zu verankern.[32]

Auch im Verhandlungsprozess spielten die neutralen Staaten, oftmals zusammen mit den nichtgebundenen Staaten als Gruppe der N + N eine bedeutsame Rolle.[33] Das Konzept der KSZE, dass Staaten, die während des Kalten Krieges zu zwei verschiedenen Blöcken gehörten, im Konsensverfahren Entscheide treffen sollten, verlangte nach einer Form der Vermittlung. Für diese Aufgaben boten sich Staaten an, die weder Mitglieder der NATO noch des Warschauer Paktes waren. In einer ersten Phase waren dies die neutralen Staaten, die solche Funktionen übernahmen.

Allmählich entwickelten sich die N + N zu einer dritten Gruppe, der oft die Aufgabe zukam, zwischen den extremen Positionen der beiden Bündnisse einen Kompromiss zu finden, der von allen mitgetragen werden konnte. In die gleiche Richtung ging die Tradition, dass informelle Arbeitsgruppen von Vertretern neutraler Staaten koordiniert wurden. Vom Koordinator erwartet man, dass er mit

32 *Vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 158,* dodis.ch/38867.

33 *Vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C1655.

einer möglichst objektiven Grundhaltung in der Lage ist, im Verhandlungsprozess konsensfähige Texte zu erarbeiten.

Mit der Auflösung der Blöcke hat auch die Mittlerfunktion der N + N an Bedeutung eingebüsst. Zwar werden immer noch Vertreter neutraler Staaten gebeten, Koordinationsfunktionen zu übernehmen. Mehr und mehr werden aber geeignete Vertreter anderer Staaten ebenfalls mit solchen Aufgaben betraut, wobei heute neben der persönlichen Qualifikation eher das Kriterium kleiner und mittlerer Staaten als jenes der Neutralität eine Rolle spielt.[34]

Auch die Gruppe der N + N hat ihren Zusammenhalt verloren. Einmal gibt es einzelne Länder, die ihrer politischen Orientierung als neutrale oder nichtgebundene Staaten im neuen Europa, hauptsächlich im Hinblick auf die europäische Integration, einen geringeren Stellenwert als früher beimessen. Zum zweiten hat vor allem die Jugoslawienkrise ihre Schatten auf die Gruppe geworfen, so dass die Zusammenarbeit zurzeit eingefroren wurde.[35]

Hingegen vertieft sich in gewissen Sektoren der KSZE die Zusammenarbeit der neutralen Staaten.[36] Vor allem haben sie gemeinsame Interessen zu vertreten, wo es gilt, neue Instrumente für die Konfliktsverhütung und die Konfliktslösung zu erarbeiten. Die Schweiz begrüsst und unterstützt diese neue Intensität neutraler Zusammenarbeit, ist aber auch überzeugt, dass heute je nach der Natur einzelner Projekte auch andere Gruppierungen zu deren Weiterentwicklung gebildet werden sollten. Dies wird schon deshalb nötig sein, weil sich die Situation wohl spätestens ändern wird, wenn die neutralen und wohl auch einige nichtgebundene Staaten der Europäischen Gemeinschaft beitreten,[37] die ihrerseits heute eine gewichtige Rolle in der KSZE spielt und oft als Katalysator für die Fortentwicklung des KSZE-Prozesses und neue Aktionen wirkt.

Wenn somit das Neutralitätsstatut eines Staates in der KSZE an Bedeutung verliert, so gilt es doch zusätzlich zu untersuchen, inwieweit die Neutralität durch allfällige neue Instrumente der KSZE berührt werden.

Die in der KSZE diskutierten Instrumente wie Beobachtermissionen, Friedenstruppen oder Sanktionen sind heute bereits in den Vereinten Nationen gebräuchlich.[38] Dort herrscht unter Neutralen allgemein die Ansicht vor, solche Aktionen seien mit der Neutralität vereinbar, schon weil die UNO kraft ihrer Mitgliedschaft universell ist und die Aktionen entweder freiwillig oder für sämtliche Staaten verbindlich sind. Staaten wie Finnland oder Schweden haben sogar nationale Gesetze erlassen, die ausdrücklich die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen und an Sanktionen der UNO regeln.

Ähnliche Aktionen und Massnahmen im Rahmen der KSZE müssen neu auf ihre Vereinbarkeit mit der Neutralität geprüft werden, weil ihnen die Universalität

34 *Zum Bedeutungsverlust der Neutralität vgl. DDS 1990, Dok. 24,* dodis.ch/54523 *und Dok. 34,* dodis.ch/56205.

35 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

36 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Zusammenarbeit mit den neutralen Staaten, dodis.ch/T1827.

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

38 *Vgl. dazu das im Rahmen der Studiengruppe Neutralität geführte Gespräch mit dem Rechtsberater des UNO-Generalsekretariats, Carl August Fleischhauer, DDS 1991, Dok. 30,* dodis.ch/57379 *sowie den Abschnitt* Neutralität und Vereinte Nationen *im Bericht der Studiengruppe Neutralität,* dodis.ch/60120, *S. 19–21.*

der Verpflichtung fehlt. In der Vergangenheit wurde vor allem bei Sanktionen die Ansicht vertreten, sie seien als regional getroffene Massnahmen nur schwerlich mit der Neutralität vereinbar, weil es sich um eine einseitige Intervention, um eine Parteinahme in einem Konflikt handle. Die neue Situation in Europa wirkt dem jedoch entgegen. Mit der Wende entwickelt sich in Europa eine neue Zusammenarbeit und in der Folge eine zunehmende Solidarität. Die Charta von Paris spricht wörtlich von einem «Europa der Demokratie, des Friedens und der Einheit».[39] In einem solchen Europa sollten auch Massnahmen mit zwingendem Charakter Platz haben, sofern sie im Geltungsbereich der KSZE angewendet werden. Denn in diesem eingegrenzten Gebiet kommt solchen Massnahmen eine Ordnungsfunktion zu, wenn Völkerrecht oder andere Verpflichtungen verletzt werden.

Für die Neutralität problemlos sind die Beobachtermissionen, auch wenn es sich nicht um zivile, sondern militärische Beobachter handeln sollte. Dasselbe gilt für Friedenstruppen. Beide Aktionsformen gehören in der UNO traditionell zu den Aufgaben, die von neutralen Staaten wahrgenommen werden; ihre Funktion ist die Förderung einer friedlichen Konfliktslösung und nicht die Bestrafung einer oder mehrerer Konfliktsparteien. Man kann sich höchstens fragen, ob es sinnvoll sei, für Europa ein System friedenserhaltender Operationen aufzubauen, wenn bereits die UNO über langjährige Erfahrung und die nötige Infrastruktur verfügt. Zwei Argumente vor allem sprechen dafür. Einmal könnten KSZE-Operationen die UNO entlasten, die weltweit immer mehr zur Konfliktslösung beigezogen wird. Zum zweiten könnten diese Operationen spezifisch auf die Bedürfnisse in Europa zugeschnitten werden, namentlich auch, wenn interne Konflikte gelöst werden müssen. Während für Friedenstruppen wohl im Interesse der Wirksamkeit ihrer Tätigkeit die Zustimmung der betroffenen Parteien und die Freiwilligkeit der Teilnahme gewahrt sein sollten, kann man sich fragen, ob bei Beobachtermissionen analog zu den Berichterstattern in der Menschlichen Dimension auch ein obligatorisches Element gelten sollte. Auch dies wäre mit der Neutralität vereinbar, solange die Mission auf Beobachtung und Überwachung beschränkt bleibt.

Sorgsamer Prüfung bedarf die Vereinbarkeit von friedlichen Massnahmen im Sinne von Sanktionen mit der Neutralität.[40] Sanktionen sind eine Bestrafung des Rechtsbrechers. Allerdings sollen auch sie zur Wiederherstellung der Ordnung beitragen und nicht Konfliktslösungen präjudizieren. Solange sie von KSZE-Staaten gegen einen KSZE-Staat ergriffen werden, dürften sie im Sinne der europäischen Solidarität von der Neutralität her nicht anders zu behandeln sein als von der UNO ergriffene Sanktionen.

Wichtig ist bei allen drei Instrumenten, den Beobachtern, Friedenstruppen und Sanktionen, dass ihre grundlegenden Mechanismen mit Konsens bestimmt werden. Es ist dann nicht unbedingt erforderlich, dass auch der Beschluss zur konkreten Anwendung eines dieser Instrumente Konsens braucht.

Nicht mit der Neutralität vereinbar wären eigentliche Interventionstruppen. Sie hätten den Charakter einer Allianz der an der Operation Beteiligten. Die Neu-

39 *Vgl.* dodis.ch/54680.

40 *Zur Diskussion über die Vereinbarkeit des militärischen Sanktionssystems der UNO mit der schweizerischen Neutralität am konkreten Beispiel der UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait vgl. DDS 1990, Dok. 30,* dodis.ch/54497. *Vgl. dazu ferner den Abschnitt* Neutralität und Wirtschaftssanktionen *im Bericht der Studiengruppe Neutralität,* dodis.ch/60120, *S. 21–23.*

tralität könnte aber wohl durch eine Nichtteilnahme an einer solchen Truppe gewährt bleiben.

Als Schlussfolgerung kann gesagt werden, dass die Neutralität uns wohl nicht hindern wird, an einer KSZE mit verbesserten Strukturen und zusätzlichen Instrumenten der Friedenswahrung und Friedensschaffung aktiv mitzuarbeiten. Mutatis mutandis gelten dieselben Rahmenbedingungen wie bei der UNO.[41]

41 *Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 30,* dodis.ch/57379.

47

dodis.ch/57398

Entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, avec les Ministres indiens des affaires étrangères, Solanki, et des finances, Singh, et Conférence régionale des Ambassadeurs[1]

MA VISITE EN INDE (7 AU 13 OCTOBRE 1991)[2]

Berne, 15 octobre 1991

Visite officielle en Inde du Chef du département (BRF [Conseiller fédéral Felber])[3]

Dans le cadre de sa visite officielle en Inde, du 7 au 13 octobre, BRF a eu des entretiens avec le Ministre des affaires étrangères Madhavsinh Solanki[4] et le Mi-

1 CH-BAR#E1010C#1996/219#470* (354). *Cette note d'information au Conseil fédéral est composée à partir de différents documents ou extraits de textes, qui se trouvent tous dans le dossier* CH-BAR#E2200.64#1999/164#30* (101.0). *La première partie, consacrée à la visite du Conseiller fédéral René Felber, Chef du DFAE, à New Delhi, est une version abrégée du texte pour le télex hebdomadaire, rédigée par Christian Meuwly de la Presse et information du DFAE et par le Chef adjoint de la Division Commerce mondial, pays industrialisés non européens de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, Nicolas Imboden. La deuxième partie, consacrée à la conférence régionale des ambassadeurs à New Delhi, contient le résultat des exposés – qui ont été présentés lors de la conférence – sous forme de conclusion du Conseiller fédéral Felber, cf. le dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6098* (B.75.75(1)). *Selon le visa de la Vice-chancelière Hanna von Muralt, le Conseil fédéral prend connaissance de cette note d'information lors de sa réunion du 16 octobre 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57398. *Selon les PVCF de décision II de 1991, la note n'est pas discutée par le Conseil fédéral.*

2 *La visite est initialement prévue pour le début du mois de février, juste à temps pour l'ouverture du festival* «La Suisse en Inde 1991». *En raison de la situation politique intérieure en Inde, elle est reportée en avril, puis en octobre, cf.* dodis.ch/59750, dodis.ch/57951 *et le dossier* CH-BAR#E2200.64#1999/164#30* (101.0).

3 *Pour les relations bilatérales générales entre la Suisse et l'Inde, cf. l'aperçu de l'Ambassade de Suisse à New Delhi,* dodis.ch/57955, *ainsi que le communiqué de presse sur la visite,* dodis.ch/59742.

4 *Pour les éléments d'entretien proposés par l'Ambassade de Suisse à New Delhi, cf.* dodis.ch/59838, *point 1.*

nistre des finances et de l'économie Manmohan Singh.[5] Il a également été reçu par le Président R. Venkataraman, par le Premier Ministre Narasimha Rao[6] et par le Vice-Président S.D. Sharma.

Au cours des entretiens avec chacun des deux ministres, BRF a souligné la volonté du gouvernement suisse de ne pas s'enfermer dans les problèmes européens et affirmé que l'effort consenti par la Suisse en faveur des pays d'Europe de l'Est ne se fera pas au détriment de la coopération avec les pays en développement.[7] Exprimant son souhait de voir réalisées rapidement les réformes annoncées par le gouvernement Narasimha Rao pour ouvrir l'économie de l'Inde sur l'extérieur, BRF a insisté pour que soit menée rapidement à bien la négociation de l'accord de double imposition.[8] Il a laissé entrevoir que de nouveaux investissements et collaborations d'entreprises suisses, en particulier de PME, pourraient survenir si les conditions juridiques adéquates étaient créées. Il a proposé l'ouverture de négociations en vue de la signature d'un accord de protection des investissements.[9] BRF a saisi l'occasion de remercier ses interlocuteurs de leur attitude constructive lors de la candidature suisse aux institutions de Bretton Woods.[10]

L'aspect traditionnel des préoccupations exprimées par le MAE indien a montré que le débat sur une éventuelle réorientation de la politique étrangère n'a pas encore abouti. Le MAE a cependant tenu à mettre en exergue les points suivants:

– le nombre des membres et le fonctionnement du Conseil de sécurité ne sont plus adaptés aux conditions politiques internationales,

– l'aide des pays industrialisés ne doit pas être conditionnelle, et par exemple soumise à des progrès dans le domaine du pluralisme et des droits de l'homme.

La partie indienne s'est montrée intéressée par la neutralité telle qu'elle est appliquée par la Suisse et soucieuse de mettre en valeur les affinités qu'elle présente avec le non-alignement. Une fois de plus, il nous a été demandé pourquoi la Suisse se contente du statut d'invité auprès des non-alignés.[11]

---

5 *Pour la* speaking note *conjointe de l'OFAEE et de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du DFAE concernant l'entretien avec le Ministre des finances et de l'économie indien, cf.* dodis.ch/59785. *Pour la notice préparatoire de l'entretien de l'Ambassade de Suisse à New Delhi, cf.* dodis.ch/59784.

6 *Cf.* dodis.ch/59838, *point 2.*

7 *La référence à l'universalité de la politique étrangère suisse et l'idée que la Suisse ne doit pas limiter ses relations à ses partenaires européens se retrouvent dans de nombreux documents sur les visites bilatérales de la Suisse, cf. DDS 1990, doc. 4,* dodis.ch/56233 *(Mexique); doc. 26,* dodis.ch/56121 *(Brésil) et DDS 1991, doc. 10,* dodis.ch/57647 *(Corée du Sud et Singapour); doc. 12,* dodis.ch/58462 *(Argentine); doc. 21,* dodis.ch/57590 *(Chine).*

8 *Cf. la compilation* dodis.ch/C2075. *La convention de double imposition est finalement signée en 1994, cf. le* Message concernant une convention de double imposition avec l'Inde *du 3 octobre 1994,* dodis.ch/60228.

9 *Un accord de protection des investissements est également abordé lors de l'entretien d'Imboden au Ministère du commerce indien dans le cadre de cette visite, cf.* dodis.ch/59746. *Pour le début des discussions sur l'accord après la visite, cf. le dossier* CH-BAR#E7115A#2000/383#1684* (821).

10 *Pour la candidature suisse, cf. DDS 1991, doc. 7,* dodis.ch/58165, *et doc. 40,* dodis.ch/58258. *Pour le rôle et la position de l'Inde face à la candidature suisse, cf.* dodis.ch/54921 *sur les entretiens exploratoires d'avril 1990 et* dodis.ch/56297 *et* dodis.ch/56296 *sur les séances du comité d'adhésion du FMI à l'automne 1991.*

11 *Pour les relations de la Suisse avec le Mouvement des non-alignés en 1991, cf. la compilation* dodis.ch/C1957.

Le MAE a aussi évoqué les dangers du fondamentalisme. Pour sa part, BRF a invité le gouvernement indien à faire preuve de davantage de transparence dans son information sur les situations particulières qui pourraient se produire en matière de droits de l'homme.[12] Il a convié l'Inde à adhérer aux deux protocoles additionnels aux Conventions de Genève et remis un aide-mémoire à cet effet.[13] BRF a invité son homologue indien à effectuer une visite officielle en Suisse.

Le Ministre des finances Manmohan Singh a précisé que la réforme de libéralisation est irréversible.[14] Tout en admettant que la mise en œuvre des réformes sera difficile, il a souligné l'importance pour l'Inde d'avancer vite étant donné ses besoins immenses de capitaux et de technologie. Lorsque BRF a proposé que les deux pays entament des négociations en vue de la signature d'un accord de protection des investissements, le ministre a fait preuve d'une certaine ouverture là où l'Inde était restée jusqu'ici sur une position de refus. Il a indiqué qu'il discuterait au Cabinet des moyens d'instaurer des instruments de protection des investissements. M. Singh a également démontré une nouvelle flexibilité dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle. Il a souligné le nouvel esprit de coopération qui devrait permettre à l'Inde de définir une politique qui satisfasse ses besoins tout en étant acceptable à ses partenaires industrialisés.[15] Au chapitre des institutions de Bretton Woods, il a été question de la conditionnalité du FMI. M. Singh a relevé que l'Inde accepte cette conditionnalité. Ce n'est pas le principe, mais le contenu et les délais de réalisation des objectifs qui donnent lieu à des controverses.[16]

Pour M. Singh la Suisse est un partenaire de discussion intéressant pour influencer la position de l'Europe: il a plusieurs fois souligné le rôle important de la Suisse en tant que messager d'une politique économique universelle à l'intérieur de l'Europe.

BRF a effectué une visite de courtoisie au Président de la République. Il y a évoqué la coopération culturelle entre les deux pays (programme «Switzerland in India» 1991)[17] et le souhait réciproque a été de la consolider, voire de l'institutionnaliser. Pour sa part, M. Venkataraman a abordé la question des transformations économiques et l'a comparée favorablement à la situation en Union soviétique. Au cours de sa visite dans l'État du Gujarat, BRF a pu observer les activités réalisées par deux grandes organisations indiennes opérant à l'échelon national qui ont bénéficié du soutien de la Suisse.[18]

---

12 *Pour la situation des droits de l'homme en Inde à la fin des années 1980, cf.* dodis.ch/60229.

13 *Cf.* dodis.ch/59752.

14 *Pour la position suisse sur le nouveau programme économique indien, cf. le rapport conjoint de la DDA et de l'OFAEE du 23 septembre 1991,* dodis.ch/59658.

15 *L'importance de la question de la propriété intellectuelle pour la Suisse est notament visible dans la notice préparatoire de l'OFAEE pour le Conseiller fédéral Felber du 23 septembre 1991, cf.* dodis.ch/59753. *La propriété intellectuelle est également un thème de discussion abordé lors de l'entretien d'Imboden au Ministère indien du commerce le 8 octobre 1991, cf.* dodis.ch/59746.

16 *La conditionnalité du FMI désigne le principe selon lequel les pays emprunteurs acceptent d'ajuster leurs politiques économiques en échange des prêts consentis par le FMI.*

17 *Sur le festival, cf.* dodis.ch/59750. *Le voyage du Conseiller fédéral Felber en Inde est également l'occasion d'une coopération Nord–Sud particulière: trois léopards des neiges, provenant du jardin zoologique de Zurich, sont transmis au Padmaja Naidu Hymalayan Zoological Park à Darjeeling, cf. la compilation* dodis.ch/C2017.

18 *Il s'agit de la* National Bank for agriculture and rural development (NABARD) *et de l'*Institute of rural management – Anand (IRMA)*, cf.* dodis.ch/60230.

Le chef du DFAE a visité la direction générale et la principale usine de ABB en Inde et a rencontré des représentants des milieux économiques indo-suisses à Bombay. Il est ensuite retourné à New Delhi pour y présider la première conférence régionale des ambassadeurs organisée en Asie.

Conférence régionale des Ambassadeurs

Conclusions[19]

I Thèmes politiques[20]

1) (Qu'attend-on de la Suisse et que peut-elle ou veut-elle entreprendre en Asie?)

– Le poids politique de la Suisse en tant que tel est minime. En même temps sa spécificité au sein de l'Europe demeure floue (perception Europe = CE).

– L'image de la Suisse apparaît, en règle générale, comme plutôt positive, dans la mesure où notre action reste cohérente, prévisible et mesurable. Notre neutralité est perçue dans un sens classique.[21] Nous devons parallèlement soigner notre capacité de dialogue.

– Une intensification des visites bilatérales à haut niveau est très souhaitable – le contact personnel en milieu asiatique étant indispensable.[22]

– On continue d'attendre de la Suisse une aide dans le domaine du développement, mais surtout un engagement accru au plan des investissements et transferts de technologie.

– Les institutions politiques suisses et la «Weltanschauung» qui en découlent, ne peuvent être offertes telles quelles comme modèles en Asie. Cependant, il existe une demande sous-jacente liée aux transformations socio-économiques dans ces pays. C'est peut-être là un des véhicules privilégiés de notre apport culturel (au sens large), sans pour autant négliger l'approche classique de la culture. À cet égard il faut être conscient des limites de l'absorption culturelle dans certains pays.

– Nous devons simultanément prêter attention à l'impact des développements de la région sur notre tissu socio-économique et sur notre sécurité.

2) (Droits de l'homme)[23]

– La fin de la confrontation idéologique ne signifie pas que l'on doit abandonner la défense des principes fondamentaux qui ont inspiré le changement, bien au contraire. Cependant, considérant que les idéologies en concurrence jusqu'à ce jour étaient toutes deux d'origine «judéo-chrétienne», il est beaucoup plus délicat d'approcher les autres traditions culturelles, en particulier asiatiques.

– Dans la défense de ces valeurs il convient de distinguer l'action en faveur des droits les plus élémentaires (droit à la vie, à l'intégrité de la personne humaine) et celle au profit des autres droits de 2ème et 3ème génération. Une approche «dia-

19 *Pour la synthèse du Conseiller d'ambassade de Suisse à New Delhi, le Ministre Pierre Combernous, cf.* dodis.ch/59783.

20 *Pour un résumé des discussions sur les thèmes politiques, cf.* dodis.ch/59725.

21 *Pour une discussion de fond sur la neutralité suisse, cf. DDS 1991, doc. 30,* dodis.ch/57379 *et doc. 46,* dodis.ch/58731 *ainsi que la compilation* dodis.ch/C1981.

22 *Cf. par exemple DDS 1991, doc. 10,* dodis.ch/57647.

23 *Pour le document de travail du Service des droits de l'homme du DFAE, qui sert de base à la discussion, cf.* dodis.ch/59744.

loguiste» ressort comme essentielle si l'on veut garantir un minimum d'efficacité. Ceci posé, nous devons rester fermes sur les principes qui ont valeur universelle: la manière de passer le message doit être nuancée sans relativiser les principes.

– Le rôle du CICR, notamment dans les situations de guerre civile, doit être «utilisé» au maximum.[24]

– L'absence de passé colonial de la Suisse peut être considérée comme un atout puisqu'il nous exonère de tout soupçon de poursuivre des buts inavouables.

– Un véritable *échange d'information* (en rappelant nos propres ajustements et nos efforts continuels dans l'application des droits de l'homme) pourrait fournir des prémices concrètes pour une meilleure mise en vigueur des droits fondamentaux.[25]

3) (Actions de maintien de la paix et bons offices de la Suisse)

– La péninsule coréenne est à l'heure actuelle un foyer potentiel de conflit. La Suisse (toujours présente au sein de la Commission neutre de surveillance d'armistice)[26] doit continuer de manifester sa disponibilité, y compris sous des formes nouvelles pour prévenir les tensions dans cette région.

– Le règlement en cours du conflit cambodgien, eu égard à la durée et à la profondeur de la tragédie qu'il représente, constitue un appel tout particulier à notre vocation humanitaire au sens large du terme. Un engagement suisse dans le cadre de l'ONU est envisagé.[27]

– Au Sri Lanka, où les ramifications internationales des affrontements sont plus limitées, nos moyens d'action en faveur d'une solution pacifique sont passablement réduits. La nature terroriste du LTTE incite à la plus grande prudence.[28]

– Toute offre de bons offices ne pourra se faire que sur la base d'une analyse très précise et nuancée des situations locales (p. ex. Cachemire). Elle devrait nécessairement être proportionnée à nos moyens réels.

II Volet économique et financier[29]

1) Nous sommes confrontés à un bouleversement des compétitivités relatives inter- et intrarégionales

– au plan interrégional l'emprise des États-Unis en termes économiques s'affaiblit alors que son profil politique et stratégique se confirme. Parallèlement le poids économique du Japon ne cesse de s'imposer, même si Tokyo fait preuve d'une retenue manifeste face à une sensibilité qui varie en fonction des expériences historiques.[30]

– au plan intrarégional la tendance à la constitution de grands espaces économiques ainsi que l'évolution des coûts de production génèrent une réorientation

24 *Sur le rôle du CICR et la collaboration avec la Suisse, cf. DDS 1991, doc. 14,* dodis.ch/57263.

25 *Sur les ajustements de la Suisse en matière de droits de l'homme, cf. également DDS 1991, doc. 41,* dodis.ch/58221.

26 *Cf. la compilation thématique* Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée (NNSC), dodis.ch/T2067.

27 *Cf.* dodis.ch/58346.

28 *Sur l'aide suisse au Sri Lanka, cf.* dodis.ch/58733. *Sur la situation au Sri Lanka en général, cf.* dodis.ch/58416.

29 *Pour un résumé des discussions sur la partie économique et financière, cf.* dodis.ch/59728.

30 *Pour une évaluation de l'économie japonaise, cf.* dodis.ch/58991.

de l'investissement et des courants d'échanges. Cela explique que la région cherche de nouvelles formes de coopération économique régionale.

2) Dans la recherche d'explications des développements très différenciés dans la région, la stabilité politique ainsi que le modèle d'économie de marché constituent des facteurs majeurs. À cela s'ajoutent la matrice culturelle (souche chinoise) et l'éducation.

3) Ainsi, le succès de certains pays de la région est la résultante de la capacité des acteurs économiques de s'assurer le savoir-faire technologique en combinaison avec le financement correspondant, allié à une gestion socio-économique de nature à motiver la main-d'œuvre disponible. Le potentiel économique dans les différents pays explique dès lors notamment le mouvement d'investissements du Japon vers les EDA (Économies Dynamiques d'Asie) et l'ASEAN, ainsi que des EDA vers la région de l'ASEAN et les autres économies émergentes. La région du sud-est asiatique est en train de développer une coopération financière qui se renforce grâce au processus de libéralisation en cours, à la présence croissante de sociétés multinationales et au développement des différents centres financiers.

4) Avec les pays asiatiques la Suisse dispose, à priori, de partenaires potentiels lorsqu'il s'agit de la coopération économique multilatérale en général et le GATT en particulier.[31] Ceci étant, ces mêmes pays, qui favorisent un cadre multilatéral ouvert, hésitent à s'engager lorsqu'il s'agit de définir des règles par trop contraignantes et précises.

5) La complexité de cette évolution appelle de notre part une analyse plus approfondie et tenant davantage compte des interrelations entre les différents paramètres macro- et micro-économiques ainsi que de la dimension socio-culturelle, si fondamentale dans cette région.

6) En résumé, et à la lumière du poids relatif de la Suisse en matière politique, il y a lieu d'utiliser plus systématiquement nos atouts économiques, au sens large de ce terme, dans nos rapports extérieurs. En outre, avec l'économie privée tant les Missions que la Centrale se doivent de devenir plus offensives dans l'identification de la démarche d'accès aux marchés, chacun dans sa sphère de compétence propre.

III Coopération au développement[32]

Les points suivants ont été particulièrement discutés.

– Il n'y a pas vraiment d'alternative à la politique des «niches», à la concentration sur quelques secteurs-clés. Il importe de se concentrer sur des domaines pour lesquels la Suisse dispose d'une expérience et d'une expertise reconnues.

– La coopération au développement est un instrument de la politique étrangère de la Suisse; elle devrait contribuer de manière croissante à favoriser des échanges entre hommes (et femmes) de Suisse et du tiers-monde.[33]

---

31 *C'est le cas par exemple de Singapour et de la Corée du Sud, cf. DDS 1991, doc. 10,* dodis.ch/57647.

32 *Cette partie est rédigée par le Directeur adjoint de la DDA, Rolf Wilhelm, et par l'attaché de la DDA auprès de l'Ambassade de Suisse à New Delhi, Laurent Guye. Pour un résumé de la discussion sur cette partie, cf.* dodis.ch/59731.

33 *Pour l'*Image directrice de la DDA pour les années 90, *cf. DDS 1991, doc. 28,* dodis.ch/58718 *et* dodis.ch/60114.

– La coordination entre donateurs ne joue pas encore de manière satisfaisante; il y a parfois surenchère dans l'offre d'aide, ou excessive concentration dans quelques régions géographiques. Une meilleure coordination rendrait la conditionnalité de l'aide plus efficace.

– Conditionner l'aide au respect absolu des droits de l'homme peut être contre-productif: on risque de pénaliser la population qui est la victime, et pas le responsable des excès de son gouvernement. Une concertation avec d'autres donateurs est essentielle. Nous ne pouvons nous permettre d'être trop flexibles sur ce plan, compte tenu également de la vigilance du Parlement et de l'opinion publique.

– La question démographique est trop cruciale pour l'avenir des pays en développement pour qu'on puisse en rester à un constat d'impuissance. Sans se faire des illusions sur l'effet à en attendre, il faut appuyer les forces qui, à l'intérieur du pays, œuvrent en faveur d'un contrôle des naissances. Les projets éducatifs et de santé ont un impact perceptible sur la croissance démographique.

– Il est illusoire de penser enrayer l'afflux des réfugiés en Suisse en concentrant ou intensifiant l'effort de coopération dans les pays d'origine.[34]

– De manière générale, la collaboration entre les bureaux de coordination et les ambassades est bonne, particulièrement lorsqu'il y a intégration physique des deux bureaux.

– L'utilisation des crédits mixtes est problématique: aux yeux de nos partenaires, les conditions financières ne sont pas assez avantageuses. On pourrait envisager la création de nouveaux instruments, par exemple une banque de développement, tant il est vrai que toute la coopération ne devrait pas être financée par des dons. Le soutien à des banques régionales ou nationales de développement apparaît comme un instrument prometteur.[35]

– Il faut savoir arrêter un projet lorsqu'il n'a pas l'impact attendu ou lorsque le partenaire est en mesure de le poursuivre par ses propres forces.

– La coopération sud–sud est riche de promesses. Sans chercher à esquiver notre responsabilité, il conviendrait de soutenir de manière croissante la réalisation de projets de coopération par des pays du sud dans d'autres pays du sud.

---

34 *Pour les lignes directrices de la politique internationale de la Suisse en matière de réfugiés dans les foyers de tension asiatiques, cf. la notice du Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés, l'Ambassadeur Rudolf Weiersmüller, du 27 septembre 1991,* dodis.ch/57949.

35 *Un nouveau crédit mixte est signé avec l'Inde en juin 1991, cf.* dodis.ch/56192.

48

dodis.ch/57671

Ausserordentliche Sitzung des Bundesrats vom 18. und 19. Oktober 1991[1]

[EWR-VERTRAG UND BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR EG]

Vertraulich *[Gerzensee, frühestens 19. Oktober 1991]*[2]

Der Bundesrat tritt am Freitag nachmittag in Gerzensee zu einer Klausursitzung zusammen, um mit den Mitgliedern der Expertengruppe Eichenberger Fragen der Regierungsreform zu diskutieren (Sonderprotokoll als Beilage).[3]

Am Samstag setzt er ab 10.00 Uhr, nachdem die Professoren verabschiedet worden sind, bis zum Mittag seine Beratungen über die Integrationspolitik fort.

M. Delamuraz informe sur le programme des négociations au niveau ministériel qui se tiendront le 21 octobre à Luxembourg.[4] Le TEEE est désormais connu dans sa substance, il n'est donc pas possible de différer une décision sur la position que la Suisse adoptera. Il faut que le Conseil fédéral annonce son engagement stratégique à plus long terme. Cet avis est partagé par M. Felber. Lundi à Luxembourg chacun des pays de l'AELE annoncera s'il accepte ou non le TEEE. Il faut donner à notre délégation un mandat précis. Il est vrai que la partie institutionnelle ne peut pas satisfaire la dignité de la Suisse, car on peut parler de satellisation. Si le TEEE est tout de même acceptable, c'est pour les avantages qu'il apporte à notre pays et parce qu'il est transitoire. En outre il est un important moyen vers l'adhésion.[5]

---

1 CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32). *Dieses BR-Beschlussprot. II wurde von Vizekanzler Achille Casanova verfasst. Der Bundesrat führte seine 15. ausserordentliche Sitzung des Jahres vom 18. bis 19. Oktober 1991 in Gerzensee durch. Für diese Sitzung hatten das EDA und das EVD zwei Anträge vorbereitet. Der erste Antrag beinhaltete die Instruktionen und die Delegation für das Luxemburger Treffen zwischen den EFTA-Staaten und der EG, vgl. das BR-Prot. Nr. 2022 vom 19. Oktober 1991,* dodis.ch/57463*, und der zweite Antrag beinhaltete ein Aussprachepapier über den Beitritt der Schweiz zur EG, vgl. DDS 1991, Dok. 42,* dodis.ch/57475*. Kopien des Protokolls gingen an die sieben Departementsvorsteher, an den Bundeskanzler, den Vizekanzler sowie die Vizekanzlerin.*

2 *Das auf dem Protokoll angezeigte Verfassungsdatum* 12.9.1991 *ist offensichtlich falsch. Drei weitere Verhandlungsprotokolle der Bundesratssitzungen vom 16. September, 23. und 30. Oktober 1991 wurden von Vizekanzler Casanova evident falsch datiert. Eventuell verfasste Casanova das vorliegende Protokoll zusammen mit dem BR-Beschlussprot. II der 32. Sitzung des Bundesrats vom 16. Oktober 1991,* dodis.ch/57762*, sowie dem BR-Beschlussprot. II der 14. ausserordentlichen Sitzung vom 17. Oktober 1991,* dodis.ch/60249*, am 29. Oktober 1991. Eine mögliche Konfusion des italienischsprachigen Protokollführers zwischen neuntem Monat («nove») und «November» würde für den 12.[11.]1991 als Verfassungsdatum sprechen.*

3 *Vgl. das Beschlussprot. II vom 25. Oktober 1991 der Sitzung des Bundesrats mit der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) in Gerzensee vom 18. und 19. Oktober 1991,* dodis.ch/60248*.*

4 *Pour une sélection des documents préparatoires et des analyses de la rencontre du 21 octobre 1991 pour la conclusion du traité de l'EEE à Luxembourg, cf. la compilation* dodis.ch/C1933*.*

5 *Sur la question de l'adhésion, cf. le résumé de la note de discussion du DFAE et du DFEP soumise au Conseil fédéral, cf. DDS 1991, doc. 42,* dodis.ch/57475*.*

Pour le Président Cotti, cet élément institutionnel amplement insatisfaisant suffit pour refuser le traité.[6] L'intégration de la Suisse devrait se faire d'une façon différente. D'ailleurs M. Cotti se dit peu enthousiaste à l'idée de devoir décider aujourd'hui déjà, alors que la forme définitive du TEEE n'est pas encore connue. Für BR Stich ist die institutionelle Frage so schlecht gelöst, dass der EWR eigentlich abgelehnt werden sollte. Wir lassen uns satellisieren um beizutreten, ohne zu wissen, ob die EG uns überhaupt will.[7] Anstelle eines solchen EWR, wäre es besser, direkt und sorgfältig die Frage des Beitrittes und seiner Folgen für die Neutralität und die direkte Demokratie zu prüfen.[8]

BR Koller kann sich mit seinen Vorrednern nicht einverstanden erklären, denn er beurteilt die institutionelle Frage ganz anders. Präsident Delors hatte Hoffnungen geweckt,[9] die nicht realisierbar sind; auch in der Tagsatzung hätte man einem zugewandten Ort nicht die gleichen Rechte gewährt. Der EWR ist als schrittweise Annäherung an die EG gut, auch wenn sich die Volksabstimmung als schwierig präsentiert. Es stellt sich die Frage nach Alternativen.[10] Sofort die Beitrittsalternative zu wählen, wäre falsch, denn dieser Weg hätte vor dem Volk keine Chance. Auch im institutionellen Bereich sind Fortschritte erzielt worden. Bei der allgemeinen Beurteilung muss auch berücksichtigt werden, dass die Schweiz den Vertrag kündigen kann. Für BR Ogi ist der EWR das Resultat von Geben und Nehmen. Je nach Ergebnis der letzten Verhandlungsrunde können die Ergebnisse angenommen werden oder nicht. Viele Fragen sind noch offen. Dass die Schweiz durch den EWR die vier Freiheiten akzeptiert und erhält, ist als wichtiger Schritt Richtung Europa zu werten.[11] Auch BR Villiger unterstreicht, dass der EWR Stärken und Schwächen hat. Als dauerhafte Lösung eignet sich ein solcher Vertrag nicht. Es gilt nun zwischen Beitritt und Alleingang zu wählen. Wenn der Bundesrat die Beitrittsperspektive wählt, kann der EWR angenommen werden.

---

6 *Le Président de la Confédération, Chef du DFI, Flavio Cotti, exprime à plusieurs reprises au cours de l'année ses hésitations sur le traité EEE, notamment à travers deux lettres au Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP et chargé des négociations pour la Suisse, cf. DDS 1991, doc. 9,* dodis.ch/57510*, ainsi que sa lettre du 5 août 1991,* dodis.ch/59790.

7 *Diese Thematik wurde bereits an den Bundesratssitzungen vom 17. April 1991 und vom 8. Mai 1991 von den Vorstehern des EMD und des EVED, den Bundesräten Kaspar Villiger und Adolf Ogi, eingebracht, vgl. DDS 1991, Dok. 13,* dodis.ch/57331 *und Dok. 20,* dodis.ch/57748.

8 *Eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die Neutralität und die Demokratie findet sich auch in der Aussprachenotiz des EDA und EVD für diese Sitzung, vgl. das BR-Prot. Nr. 2023 vom 19. Oktober 1991, Faksimile* dodis.ch/57475*, Punkt* 4. Institutionnelle und wirtschaftliche Auswirkungen eines Beitritts *sowie DDS 1991, Dok. 42,* dodis.ch/57475. *Die Studiengruppe Neutralität des EDA widmete der Frage* Neutralität und Europäische Gemeinschaft *in ihrem im März 1992 veröffentlichten Bericht* Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel *ein eigenes Kapitel, vgl.* dodis.ch/60120*, S. 18 f. Zur Studiengruppe Neutralität vgl. ferner DDS 1991, Dok. 30,* dodis.ch/57379 *sowie Dok. 46,* dodis.ch/58731 *und die Zusammenstellung* dodis.ch/C1981.

9 *Für die schweizerische Reaktion auf die Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Delors vom 17. Januar 1989, vgl. die Notiz von Yves Rossier vom Integrationsbüro des EDA–EVD vom 19. September 1991,* dodis.ch/58041 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2025.

10 *Für die möglichen Alternativen zum EWR-Vertrag vgl.* dodis.ch/59602.

11 *Für den Zugang der Schweiz zum Gemeinsamen Markt der EG vgl. das Fernschreiben des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, an Bundesrat Delamuraz vom 29. Juli 1991,* dodis.ch/59391.

Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz (rechts) und der Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, an einer Pressekonferenz in Bern am 22. Oktober 1991 nach dem Abschluss der Verhandlungen über den EWR-Vertrag in Luxemburg, dodis.ch/60355 (CH-SNM LM-179750.25).

M. Delamuraz souligne qu'un non du Conseil au TEEE priverait le parlement et le peuple d'un débat qui est nécessaire. En plus des conséquences économiques de l'isolement, il faut considérer également celles sur le plan culturel. M. Felber partage cet avis et insiste sur la possibilité de remettre en question le TEEE en le dénonçant,[12] tandis que le Président Cotti se dit sceptique quant aux chances que le peuple puisse accepter un tel traité. Si l'on réussit à démontrer que, du point de vue économique, les intérêts vitaux de la Suisse sont en jeu, on aurait des chances. Mais cela ne semble pas être le cas aujourd'hui. Les défauts institutionnels sont trop grands.[13]

BR Koller sieht es anders: wir treten keine Souveränitätsrechte an die EG ab. Auch wenn eine echte Mitbestimmung nicht vorgesehen ist, werden wir bei jedem Schritt konsultiert. Zudem haben wir ein Veto und ein Kündigungsrecht. Es gilt zu berücksichtigen, dass die Entwicklungsmöglichkeiten des EWR sehr begrenzt sind.

12 *Sur la possibilité de mener à terme les négociations tout en se réservant la possibilité de dénoncer le traité à la fin, cf. également le procès-verbal du 19 juillet 1991 de la séance du 21 juin 1991 de la Commission des affaires étrangères du Conseil national,* dodis.ch/58151.

13 *Sur les défauts institutionnels du traité et les concessions trop importantes qu'il impliquerait du point de vue de la souveraineté, cf. par exemple la lettre de l'Union suisse des arts et métiers du 24 septembre 1991 au Conseil fédéral,* dodis.ch/58158.

Après cette nouvelle discussion générale, le Conseil décide par consensus et sans vote de dire oui au TEEE et d'autoriser MM Delamuraz et Felber à annoncer officiellement que le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif une adhésion de la Suisse à la CE. Cette décision présuppose que la dernière phase de la négociation donne des résultats acceptables dans les domaines qui sont encore ouverts.[14] Dans le cas contraire il faudra annoncer que le TEEE n'est pas acceptable et que le Conseil fédéral va revoir sa politique d'intégration européenne.

14 *Les domaines encore ouverts sont nombreux, cf. le compte-rendu du 17 octobre 1991 d'Alexandre Fasel du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP sur la séance du 16 octobre 1991 du Comité interdépartemental pour l'intégration européenne,* dodis.ch/58327*, ainsi que le PVCF N° 2022 du 19 octobre 1991,* dodis.ch/57463*. Un aspect encore en discussion est la question du transit, qui est liée à celle du traité EEE mais négociée parallèlement au Luxembourg. Pour les consignes de la délégation conduite par le Conseiller fédéral Adolf Ogi, Chef du DFTCE, au Luxembourg, cf. le PVCF N° 2021 du 17 octobre 1991,* dodis.ch/57461 *et pour une analyse des résultats de la négociation, cf. DDS 1991, doc. 56,* dodis.ch/58525*.*

49

dodis.ch/57569

Bericht des Bundesrats[1]

BERICHT ZUR NATUR VON ALLFÄLLIGEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER ORGANISATION P-26 UND ANALOGEN ORGANISATIONEN IM AUSLAND

[Bern,] 30. Oktober 1991

1. Die Vorbereitung des Widerstands im feindbesetzten Gebiet war kein isolierter Prozess

Die Bildung einer schweizerischen Widerstandsorganisation war kein isolierter Prozess. Solche sogenannten «stay-behind»-Organisationen gab es in den meisten westeuropäischen Ländern.[2] Im November 90 wurde die Existenz dieser Organisationen öffentlich bekannt. Die Räte haben den Bundesrat im Dezember 90[3] beauftragt, allfällige Beziehungen der schweizerischen Organisation zum Ausland abzuklären. Mitte Januar 91 beauftragte der Bundesrat den Neuenburger Untersuchungsrichter Pierre Cornu mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung.[4] Cornu klärte die Beziehungen zwischen der Organisation P-26 und analogen Organisationen im Ausland ab und erstattete im August 91 seinen Schlussbericht.[5]

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1012* (4.10prov.). *Diese Zusammenfassung des Berichts betreffend die Auslandbeziehungen des Projekts 26 (P-26) von Untersuchungsrichter Pierre Cornu wurde wahrscheinlich vom Chef der Sektion Rechtsdienst II der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung des EMD, Peter Grütter, verfasst und als Beilage eines von Grütter verfassten und vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, unterzeichneten Antrags an den Bundesrat eingereicht. Der Bundesrat hiess die Zusammenfassung an seiner Sitzung vom 30. Oktober 1991 gut und nahm nur noch Korrekturen an der französischen Fassung vor, vgl. das Faksimile* dodis.ch/57569. *Der Bericht wurde in der verabschiedeten Kurzfassung am 14. Januar 1992 veröffentlicht, vgl. BBl, 1992, I, S. 19–22. Der vollständige Bericht ist in den Unterlagen des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD zur P-26 unter* CH-BAR#E5563#1* *und* CH-BAR#E5563-01* *abgelegt. Diese Bestände unterstehen gemäss BGA Art. 12.1. einer verlängerten Schutzfrist und konnten nicht ausgewertet werden. Für eine teils geschwärzte Fassung des Berichts, welche 1991 für die Medien erstellt wurde und vom Bundesrat am 25. April 2018 veröffentlicht wurde vgl.* dodis.ch/58888. *Mit dem Bericht wurde die Motion 5 der Kommission des Ständerats vom 22. November 1990* Beziehungen der Widerstandsorganisation mit dem Ausland *erfüllt. Für den Motionstext vgl. das Amtl. Bull. SR, 1991, V, S. 896.*

2 *In der veröffentlichten Version im Bundesblatt ist von* «europäischen Ländern» *die Rede, vgl. BBl, 1992, I, S. 20.*

3 *Für den Entscheid des Ständerats vom 29. November 1990 vgl. das Amtl. Bull. SR, 1991, V, S. 922. Für den Entscheid des Nationalrats vgl. das Amtl. Bull. NR, 1991, V, S. 2395.*

4 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 57 vom 16. Januar 1991,* dodis.ch/57347.

5 *Der Schlussbericht von Cornu ist höchstwahrscheinlich in Beständen mit verlängerter Schutzfrist abgelegt, vgl. Anm. 1. Für die teils geschwärzte Fassung vgl.* dodis.ch/58888.

2. Aufbau und Liquidation der schweizerischen Organisation

Die Etappen des Aufbaus der schweizerischen Organisation:

– 1957–66 erfolgte der Aufbau im Rahmen des Territorialdienstes.

– 1966–81 übernahm die Sektion «Spezialdienst» der UNA diese Aufgabe.

– 1981 bis 1990 war die Organisation P-26 für die Vorbereitung des Widerstandes im feindbesetzten Gebiet zuständig. P-26 war bis 1983 dem Unterstabschef Nachrichtendienst und Abwehr, später direkt dem Generalstabschef unterstellt. Seit Beginn der 80er Jahre verfügte P-26 über einen parlamentarischen Beirat («Gruppe 426»).

P-26 wurde vom Bundesrat am 14. November 1990[6] aufgelöst. Die Liquidation erfolgt unter Aufsicht der PUK-EMD. Sie verläuft nach Zeitplan und ist demnächst abgeschlossen.

3. P-26 war in keinem internationalen Netz

Der Bericht Cornu durchleuchtet viele Details – zur Sprache kommen die schweizerische und ausländische Organisationen; ferner internationale Komitees und die Beziehungen der verschiedenen Dienste untereinander.

Die europäischen Widerstandsorganisationen waren sich punkto Strukturen, Ausbildung und Material sehr ähnlich. Doch sollen sie institutionell keinen direkten Bezug zur NATO gehabt haben. Die internationalen Komitees waren nicht Organe des Verteidigungsbündnisses.

P-26 war in den internationalen Komitees nicht vertreten. Weder P-26 noch die Vorgängerorganisationen sind an einer internationalen Widerstandsgemeinschaft beteiligt gewesen. Es bestanden nicht einmal Beziehungen.

Der Bericht Cornu entkräftet zudem Spekulationen, wonach in der Schweiz neben bzw. «hinter» P-26 noch andere Widerstandsorganisationen existierten. Es gab also keine P-28 und folgende.

4. Die Zusammenarbeit mit den Briten

Die schweizerische Widerstandsorganisation unterhielt seit 1967 bilaterale Beziehungen mit den offiziellen britischen Diensten. In der Startphase dominierten know-how und Erfahrung der britischen Dienste. Vor allem in der Ausbildung war die Zusammenarbeit mit den Briten immer sehr eng. Indessen wird im Bericht Cornu verneint, dass man von einer eigentlichen Abhängigkeit sprechen könne. Immerhin übersteige die Intensität der Zusammenarbeit mit Grossbritannien das im militärischen Bereich übliche Mass.

5. Würdigung der Ergebnisse der Untersuchung Cornu

Die Verdächtigungen, P-26 sei an einer internationalen Gemeinschaft von Widerstandsorganisationen beteiligt gewesen oder habe Beziehungen zu einer solchen Gemeinschaft oder NATO-Organen unterhalten, haben sich nicht bewahrheitet.[7] Dieses Ergebnis wertet der Bundesrat mit Blick auf die Glaubwürdigkeit der Neutralität der Schweiz als positiv.

---

6 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2368 vom 14. November 1990,* dodis.ch/56590.

7 *Zu diesem Befund kam auch der Generalsekretär der NATO, Manfred Wörner, der nach allfälligen Kontakten recherchieren liess. Vgl. dazu das Schreiben von Bundesrat Villiger an Cornu vom 1. März 1991,* dodis.ch/59250.

Die Untersuchung hat wie erwartet bestätigt, dass P-26 bilaterale Beziehungen zu den mit «stay-behind»-Fragen befassten britischen Diensten unterhalten hat. Das ist schon im Dezember 1990 öffentlich bekanntgeworden. Der Bundesrat hat es nie in Abrede gestellt. Er anerkennt die Hilfestellung der britischen Dienste bei der Zusammenarbeit. Auch auf dem Gebiet der militärischen Ausbildung ist die Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten üblich. Sie ist mit der Neutralitätspolitik der Schweiz vereinbar, sofern keine operativen Absprachen getroffen werden.[8]

Hingegen waren die Landesregierung und die Vorsteher EMD nicht ausreichend über die Intensität dieser Beziehungen zu Grossbritannien informiert, wofür die britischen Dienste keine Verantwortung tragen. Und obwohl keine Zweifel an der Loyalität früherer Generalstabschefs bestehen, ist es bedenklich, dass die britischen Dienste mehr über P-26 wussten, als der schweizerische Bundesrat, auch wenn gemäss Bericht Cornu «kein Anlass besteht, in diesem Zusammenhang ein Strafverfahren einzuleiten».[9]

Zu Kritik Anlass gibt auch die geplante Einrichtung einer HARPOON-Übermittlungszentrale in Grossbritannien. Sie erscheint nur zur Vorbereitung der Führung des Widerstandes aus dem Exil als sinnvoll. Und dieses in den 70er Jahren herangereifte Projekt ist 1981 von Bundesrat Chevallaz und Generalstabschef Zumstein gestoppt worden. Dessen Nachfolger[10] hat diesen Entscheid übergangen, ohne die Vorsteher EMD ins Bild zu setzen.

Diese Kompetenzüberschreitung hätte unsere Aussenpolitik kompromittieren können. Es kann nicht geduldet werden, dass militärische Führer ohne Wissen der Landesregierung festlegen, wie die Souveränität im Kriegsfall aufrechterhalten wird, und dass sie dafür eigenmächtig Vorbereitungen treffen.

Die Administrativuntersuchung hat damit eine Erkenntnis der PUK-EMD bestätigt: aus Gründen der Geheimhaltung wurden Kompetenzen beansprucht, für die die rechtliche und die politische Legitimation fehlte. Geheimhaltung gegen aussen ist notwendig, doch die politischen Führungs- und Kontrollinstanzen müssen informiert und bei wesentlichen Entscheidungen vorab konsultiert werden. In diesem Sinn muss sichergestellt werden, dass sensible Bereiche des Stabs GGST – unabhängig von der künftigen verstärkten parlamentarischen Kontrolle – einer intensiven Aufsicht der politischen Führung unterworfen sind. Der Vorsteher des EMD hat die dafür nötigen Massnahmen veranlasst.

8 *Vgl. dazu die Diskussion im Nationalrat vom 12. Dezember 1991,* dodis.ch/58278*, bes. S. 2435.*

9 *Vgl.* dodis.ch/58888*, S. 124.*

10 *Korpskommandant Eugen Lüthy.*

50

dodis.ch/58114

Notiz des stv. Delegationschefs[1]

BERICHT DER SCHWEIZER DELEGATION ÜBER DAS KSZE-EXPERTENTREFFEN ÜBER NATIONALE MINDERHEITEN (GENF, 1.–19. JULI 1991).[2] ERGÄNZUNG ZUM BERICHT VOM 12. AUGUST[3]

Vertraulich Bern, 1. November 1991

Im Bericht des Chefs der Schweizer Delegation am KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten werden Ablauf und Ergebnisse dieses Treffens mit viel Weitsicht analysiert. In einigen Bereichen bedarf der Bericht indessen nach Ansicht der übrigen Delegationsmitglieder (EDA und EDI)[4] einer Ergänzung oder einer anderen Wertung. Insbesondere sind sie der Ansicht, dass das Genfer Treffen, bei aller Kritik, insgesamt eine wesentlich positivere Wertung verdient als im Schlussbericht.

1. Zur Vorbereitung

Die Schweiz, welche dieses Treffen anregte, setzte sich mit grossem Nachdruck für die Abhaltung ein.[5] Dies war um so nötiger, als sich am Anfang viele Staaten gegen ein solches Treffen sträubten. Die Schweiz war sich auch bewusst, welche Bedeutung einer Minderheitenkonferenz zukommt. Denn seit der Zwischenkriegszeit gab es in Europa keine Veranstaltung, welche sich ausschliesslich diesem Thema widmete. Deshalb wurde die *Vorbereitung* des Treffens auch besonders *sorgfältig* an die Hand genommen. Bevor der designierte Delegationschef sein Amt in Bern antrat, wurden nicht bloss alle Botschaften in den KSZE-Staaten

1 CH-BAR#E2010-01A#2000/217#706* (B.58.71). *Diese Notiz wurde von Paul Widmer, Chef des KSZE-Diensts des EDA und stv. Delegationschef, als Ergänzung zum offiziellen Schlussbericht der schweizerischen Delegation am KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf verfasst. Die Notiz ging u. a. an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, Staatssekretär Klaus Jacobi, an alle Direktoren des EDA, an die schweizerischen Vertretungen in den KSZE-Teilnehmerstaaten sowie an die Mitglieder der Schweizer Delegation. Die hier edierte Kopie ging an den Chef des Politischen Sekretariats, Botschafter Guy Ducrey, und wurde von dessen Stellvertreter Johannes Kunz visiert, vgl. das Faksimile* dodis.ch/58114.

2 *Vgl. zum Expertentreffen die Zusammenstellung* dodis.ch/C1875. *Allgemein zu den Entwicklungen im KSZE-Prozess vgl. DDS 1991, Dok. 46,* dodis.ch/58731.

3 *Bericht des Chefs der schweizerischen Delegation, Botschafter Jean-Pierre Ritter, vom 12. August 1991,* dodis.ch/58111.

4 *Der Delegation gehörten neben Botschafter Ritter und Widmer der Chef des Menschenrechtsdiensts, Jean-Daniel Vigny, und Reto Dürler vom KSZE-Dienst des EDA sowie Rolf Ritschard, Sektionschef im Bundesamt für Kultur des EDI, an.*

5 *Der Vorschlag zur Abhaltung eines Expertentreffens über nationale Minderheiten war eine von zwei Initiativen der Schweiz am zweiten Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE im Juni 1990 in Kopenhagen, vgl. dazu DDS 1990, Dok. 34,* dodis.ch/56205 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1778.

angeschrieben,[6] sondern es wurde auch eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese arbeitete seit dem Spätherbst 1990 Positionen und Vorschläge für die schweizerische Delegation aus.[7] Überdies wurde ein akademischer Beirat geschaffen, welcher vier grössere Studien und vier kleinere Beiträge zum Problem der Minderheiten in Europa erstellte. Mit diesem Beirat fanden auch individuelle und gemeinsame Sitzungen statt.[8] Die Bemerkung des Delegationschefs, wonach dieses Treffen nicht sorgfältig genug vorbereitet worden sei, trifft nicht zu.[9] Tatsächlich ist in den letzten Jahren – abgesehen von der friedlichen Streitbeilegung, die sich auf eine jahrelange, um nicht zu sagen jahrzehntelange Vorbereitung stützen kann[10] – kein KSZE-Treffen so intensiv und in so breitem Kreis vorbereitet worden.

2. Zum Verlauf des Treffens

Genf war erwartungsgemäss kein einfaches Treffen. Kompromisse mussten überall formuliert werden. Unglücklich aber war, dass der Schweizer Delegationschef immer wieder betonte, in der Schweiz gäbe es keine nationalen Minderheiten. Diese Ansicht kann man durchaus vertreten. Aber wenn man sie häufig vorträgt, vermittelt man den Eindruck, das Minderheitsthema gehe inhaltlich die Schweiz nichts an. Eine ähnliche Haltung hatte die Schweiz ja lange auch auf anderen Gebieten eingenommen, also etwa: Man ist für ein gemeinsames Europa, aber ohne uns. Glücklicherweise wurde diese Ansicht auf den Ausflügen ins Tessin und in den Kanton Graubünden von den jeweiligen regionalen oder lokalen Vertretern korrigiert.[11]

Diese degagierte[12] Haltung kam auch in der *sogenannten «Clause 12»* oder, wie sie in Genf genannt wurde, «Clause Ritter» zum Ausdruck. Sie besagt, dass nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führen müssen.[13] Dies trifft gewiss zu. Aber die Besorgnis, welche diese Feststellung in Form einer allgemeinen Bestimmung erweckte, zeigt sich schon darin, dass nicht weniger als sieben Staaten eine interpretative Erklärung zu diesem Abschnitt abgaben – ein in der

6 *Für die Kreisschreiben vom 7. Januar 1991, unterzeichnet von Paul Widmer, und 11. Januar 1991, signiert von Botschafter Ritter, sowie für die Rückmeldungen über die Minderheitenlage in den respektiven Ländern vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#5579* *und* CH-BAR#E2010A#2001/161#5580* (B.72.09.15.1(30)).

7 *Zum Stand der Vorarbeiten vgl. die Notiz an Bundesrat Felber vom 14. Dezember 1990,* dodis.ch/59400.

8 *Am 25. März 1991 fand eine Tagung des akademischen Beirats mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung in Bern statt, vgl. dazu* dodis.ch/59653.

9 *Vgl. dazu die* Observations critiques *von Botschafter Ritter,* dodis.ch/58111*, Punkt 6.*

10 *Zum schweizerischen Projekt der Erarbeitung eines* Systems der friedlichen Streitbeilegung *im Rahmen der KSZE vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1874.

11 *Die Exkursion der Delegationsmitglieder im Sonderzug nach Disentis, Lugano und Bellinzona fand am Wochenende des 6. und 7. Juli 1991 statt. Am 13. Juli 1991 fand zudem ein Ausflug in die Grenzregion um Basel statt. Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#5584* (B.72.09.15.1(30)).

12 *Handschriftliche Marginalie des Empfängers:* (saloppe).

13 *Vgl. den* Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf 1991 *vom 18. Juli 1991,* dodis.ch/58112*, S. 5.*

Geschichte der KSZE ziemlich seltener Vorgang. Die Gefahr, dass dieser Passus nur allzugerne als «clause échappatoire» benutzt wird, war den meisten Delegationen bewusst.

Die Schweizer Delegation setzte sich mit viel Verve für den *Beobachtermechanismus* ein. Dieses Thema wurde von uns prioritär behandelt. War dies ein Irrtum? Die Schweiz hatte immer die Ansicht vertreten, dass die Verabschiedung von Standards und Normen zwar wichtig ist, dass aber deren Einhaltung noch mehr Aufmerksamkeit verdient. In diesem Sinne brachten wir diesen wichtigen Vorschlag ein.[14] In Genf kamen wir trotz grossem Einsatz mit unserem Anliegen nicht durch. Aber beträchtliche Vorarbeit wurde geleistet. Ohne das Genfer Treffen wäre der Erfolg in Moskau nur schwerlich möglich gewesen. Dort wurde ein Mechanismus verabschiedet, der teilweise über dem liegt, was man in Genf zu erhoffen wagte.[15] Nachträglich darf man wohl sagen, dass die Hartnäckigkeit, mit welcher die Schweizer Delegation dieses wichtige Anliegen verfochten hat, gerechtfertigt war.

3. Zur allgemeinen Einschätzung

Schaut man, was bis anhin in anderen internationalen Foren zum Schutz von nationalen Minderheiten geschehen ist, dann hat man Grund, mit dem Genfer Treffen zufrieden zu sein. Die Vereinten Nationen brachten bisher keine allgemein akzeptierte Definition zustande. Im Europarat verläuft die Diskussion sehr harzig. So wurde beispielsweise der «Venedig-Kommission» («Commission européenne pour la Démocratie par le Droit») nicht einmal gestattet, ihren Entwurf im Namen des Europarates in Genf einzuführen.[16]

Eine nüchterne Betrachtung ergibt, dass erstmals ein offener Gedankenaustausch unter allen KSZE-Teilnehmerstaaten erfolgte. Im Dokument von Genf[17] sind auch etliche *neue Massnahmen* enthalten, die weiterführen. Zu diesen gehören: Die Bestimmung, dass Minderheitenprobleme nicht ausschliesslich eine nationale Angelegenheit sind und somit internationale Demarchen zugunsten von Minderheiten nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen werden können; die Empfehlung, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch im Kontext von nationalen Minderheiten zu fördern; die Möglichkeit, Wahlbeobachtungen auch bei Wahlen auf regionaler oder lokaler Ebene vorzunehmen – eine Bestimmung, welche für Minderheiten oft wichtiger sein kann als Wahlen auf nationaler Ebene. Dass das Genfer Treffen wertvolle Vorarbeit für den Mechanismus in der menschlichen Dimension leistete, wurde schon erwähnt.

Weshalb der schweizerische Einsatz zugunsten nationaler Minderheiten unseren Bemühungen im Bereich der *friedlichen Streitbeilegung* abträglich sein soll, ist nicht einsichtig.[18] Eine derartige Ansicht wurde übrigens in Genf auch

14 *Der Vorschlag wurde von den neutralen und nichtgebundenen Staaten (N+N) am 27. Juni 1991 an den Exekutivsekretär des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten eingereicht, vgl.* dodis.ch/59829.

15 *Zum Moskauer Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 10. September bis 4. Oktober 1991 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1940.

16 *Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#5581* (B.72.09.15.1(30)).

17 Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf 1991 *vom 19. Juli 1991,* dodis.ch/58112.

18 *Vgl. dazu* dodis.ch/58111, *Punkt 7.*

Eröffnung des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf durch Bundesrat René Felber am 1. Juli 1991, dodis.ch/60357 (CH-SNM LM-179444.6).

nirgends gehört. Tatsächlich ist es nicht so, dass die beiden Bereiche einander das Wasser abgraben. Sie ergänzen sich vielmehr. Bezeichnenderweise sind es überwiegend die gleichen Staaten, welche sich sowohl gegen Fortschritte bei der friedlichen Streitbeilegung als auch bei den nationalen Minderheiten stemmen. Gute Verhandlungsergebnisse auf einem Gebiet dürften sich positiv auf das andere auswirken.

Schliesslich darf man festhalten, dass sich das *Genfer Treffen positiv auf das Ansehen der Schweiz* ausgewirkt hat. Unser Land hat frühzeitig – und somit auch rechtzeitig – eine wichtige Initiative ergriffen. Denn tatsächlich kann es keine politische Neuordnung in Europa geben, wenn das Problem der nationalen Minderheiten nicht ernsthaft behandelt wird. Die Schweiz erkannte diesen Sachverhalt und lenkte die Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft darauf. Viele Staaten würdigten dies in Genf. Wie dringend nötig die Schweizer Initiative war, beweist der Fall Jugoslawien zur Genüge. Auf der Jugoslawien-Konferenz im Haag bilden die Minderheitenfragen eine Scharnierstelle im Lösungsversuch.[19] Dass im Vertragsentwurf der EG vom 23. Oktober[20] auf den Bericht des KSZE-Treffens von

19 *Vgl.* dodis.ch/58579. *Vgl. zu Jugoslawien auch DDS 1991, Dok. 55,* dodis.ch/57983.

20 *Gemeint ist der am 23. Oktober 1991 von Chef-Unterhändler Lord Peter Carrington im Rahmen der von der EG im September 1991 einberufenen Haager Friedenskonferenz für Jugoslawien vorgelegte Vermittlungsplan.*

Genf verwiesen wird, dürfte beweisen, dass das von der Schweiz initiierte Treffen über den Tag hinausweist. Genf entsprach wohl dem, was Bundesrat Felber in seiner Eröffnungsrede als Hoffnung ausdrückte, nämlich: dass dieses Treffen «einen wichtigen Schritt in Richtung neuer Lösungen» bilde.[21] Es war ein Schritt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger – ein Schritt, der immerhin bereits operationell verwertbar ist; so geschehen in Den Haag, so geschehen aber auch in Sofia, wo dank den Interventionen von KSZE-Staaten die Partei der Türkischstämmigen zu den Wahlen vom letzten Monat zugelassen wurde.[22]

21 *Für die Eröffnungsrede Bundesrat Felbers vom 1. Juli 1991 vgl.* dodis.ch/58562.

22 *Vgl. dazu* dodis.ch/59206. *Auch die Schweiz beteiligte sich an der Wahlbeobachtungsmission im Rahmen der Parlamentswahlen vom 13. Oktober 1991 in Bulgarien, vgl.* dodis.ch/57489 *und* dodis.ch/58602.

51

dodis.ch/58168

Séance du 4 novembre 1991 de la Commission des transports et du trafic du Conseil des États[1]

ACCORD ENTRE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LA CONFÉDÉRATION SUISSE RELATIF AU TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR ROUTE ET PAR RAIL (ACCORD DE TRANSIT)[2]

Berne*[, au plus tôt 4 novembre 1991]*

1. Introduction par le Président de la Commission

Le *président*[3] ouvre la séance et – vu que la législature touche à sa fin – remercie les commissaires de leur collaboration et de l'excellent esprit qui ont régné dans la commission pendant les années où il a assumé la présidence. Il adresse également ses remerciements au Chef du DFTCE, M. Adolf Ogi, Conseiller fédéral, et à ses collaborateurs pour leur bonne collaboration. Ses remerciements vont aussi au Président de la Direction des Chemins de fer fédéraux[4] et ses collaborateurs.

Il fait alors allusion à la conférence paneuropéenne qui s'est tenue à Prague, où il a pris connaissance non sans fierté du prestige dont jouit M. Ogi, Conseiller fédéral, dans les milieux européens qui sont en charge des transports, notamment ses collègues des différents gouvernements. Il y est considéré comme l'inventeur d'une nouvelle conception des transports de marchandises en Europe.[5]

2. Orientation par le Chef du DFTCE

Herr *Bundesrat Adolf Ogi* dankt vorerst den Kommissionsmitgliedern dafür, dass sie die Neat-Vorlage unterstützt haben. Der *Neat-Beschluss* der Bundesversammlung[6] ermöglichte den Verhandlungspartnern, etwas zu offerieren, und ebnete das Terrain für den Abschluss des Transitvertrags.

---

1 CH-BAR#E1050.5#1994/305#10* (1). *La séance s'est tenue de 9h30 à 13h30 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller aux États Michel Flückiger, est présent comme invité le Chef du DFTCE, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, accompagné par son collaborateur personnel Niklaus Lundsgaard-Hansen, le Directeur Fritz Bürki, le Sous-directeur Philippe Gauderon et le Chef de section Ernst Boos de l'Office fédéral des transports (OFT), le Président Hans Eisenring et le Chef des finances Michel Christie de la Direction générale des CFF. Le procès-verbal partiel est pris sous la responsabilité du Secrétaire de la Commission André Duvillard et rédige par Terese Schenk du DFTCE.*

2 *Cf. également DDS 1991, doc. 8,* dodis.ch/57670 *et la compilation thématique* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

3 *Michel Flückiger.*

4 *Hans Eisenring.*

5 *La conférence paneuropéenne de transport à Prague s'est tenue du 29 au 31 octobre 1991, cf.* dodis.ch/60407.

6 *Vgl. die* Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) *vom 23. Mai 1990,* dodis.ch/59952. *Der Nationalrat stimmte in der Schlussabstimmung vom 4. Oktober 1991 der Vorlage mit 118 zu 18 Stimmen zu, vgl. Amtl. Bull. NR,*

Über den *Transitvertrag*[7] orientiert der Sprechende dann, indem er auf einige Punkte speziell eingeht:

* Im Transitabkommen sind *Schranken* eingebaut, wodurch verhindert wird, dass die Schweiz von einer Lawine von *28-Tonnen-Fahrzeugen* überflutet wird.

Aufgrund von Artikel 18 wird eine *gemischte Kommission* nach drei Jahren folgende Bereiche überprüfen:

– Belastung des Strassenverkehrs
– Kostenfrage
– Kapazitäten im kombinierten Verkehr (Benützung der Anlagen)

Gemäss Artikel 16 kann die Schweiz, wenn es sich ökologisch aufdrängt, im Bereich der 28-Tonnen-Fahrzeuge Massnahmen treffen, dies allerdings nach Begründung und Absprache mit der EG.

* Die Kosten- und Preisprobleme werden geregelt. Gemäss Artikel 4 soll eine *Rentabilisierung* der getätigten Investitionen angestrebt werden.

Gemäss Artikel 8 haben die Preise im kombinierten Verkehr *wettbewerbsfähig* zu sein. Für die nächsten Jahre sind Subventionen noch notwendig. Längerfristig sollen die Einrichtungen selbsttragend sein.

Artikel 12 hält fest, dass die *Kostenwahrheit* im Transit bei koordinierten Strassenabgaben zwischen der EG und der Schweiz anzustreben ist. Dies gilt auch für die externen Kosten, wobei versucht werden soll, diese Frage im Rahmen der neuen europäischen Verkehrspolitik zu lösen.

* Für die *Abnahme* des Verkehrs wird in Artikel 6 gesorgt. Stipuliert werden die Ausbaumassnahmen der EG (Tunnelanpassungen, neue Terminals, Kapazitätserweiterungen).

Zu erwähnen ist auch ein trilaterales Abkommen Schweiz/BRD/Italien, das möglichst noch im laufenden Jahr unterzeichnet werden sollte.[8] Anvisiert werden Ausbauarbeiten im Norden und Süden durch die beiden Nachbarstaaten.

* Im Sinne von *flankierenden Massnahmen* sind in bezug auf den *kombinierten Verkehr* in Artikel 7 *Anreize* festgehalten.

Im Rahmen des *Überlaufsystems* werden auf der Strasse nur dann 40-Tonnen-Lastwagen zugelassen, wenn die Kapazität bei der Bahn ausgeschöpft ist. Im laufenden Jahr zum Beispiel hätte die Schweiz keine 40-Tonnen-Lastwagen durchfahren lassen müssen, weil bei der Bahn im Kombi-Verkehr noch freie Kapazität vorhanden war.

Im Anhang 6 des Vertrags wird das Überlaufsystem präzisiert. Geregelt wird dort auch das Management. Beim Bundesamt für Verkehr soll eine Zentrale eingerichtet werden, die für die Verwaltung und Überwachung des Systems, d. h. der 15 000/50 zugelassenen Lastwagen pro Jahr/Tag in jeder Richtung sorgt.

* *Ökologisch* wird der Situation insofern Rechnung getragen, als die über 28 Tonnen schweren Lastwagen den Erfordernissen entsprechen müssen, die die

---

1991, IV, S. 2038. Der Ständerat folgte dem Nationalrat an seiner Sitzung vom selben Tag und stimmte mit 25 zu 1 Stimme der Vorlage zu, vgl. Amtl. Bull. SR, 1991, IV, S. 921.

7 *Zum definitiven Vertragstext des* Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene *(inkl. Beilagen), abgeschlossen am 21. Oktober 1991 und unterzeichnet am 2. Mai 1992, vgl. AS, 1993, S. 1198–1222.*

8 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2193 vom 6. November 1991,* dodis.ch/57605 *sowie AS, 1993, S. 1232–1236.*

Le Conseiller fédéral Adolf Ogi (à droite) serre la main du Ministre des transports autrichien, Rudolf Streicher, à l'occasion de la rencontre du 30 août 1991 sur l'accord de transit avec la Communauté européenne au Palais fédéral nord, dodis.ch/60358 (CH-SNM LM-179451.2).

EG für das kommende Jahr aufgestellt hat («grüne Lastwagen», Zulassung in den zwei vorangehenden Jahren).

Ausnahmen von der 28-Tonnen-Beschränkung bestehen wie bisher für unteilbare Güter, verderbliche Güter und Spezialfahrzeuge; neu hinzugekommen ist die Ausnahme für das Catering (Mahlzeitentransporte zu den Flughäfen).

Umschrieben ist in Anhang 6 (Punkt II.2), was die Begriffe *verderbliche Güter* und *dringliche Güter* bedeuten. Unter *verderbliche Güter* fallen zum Beispiel Nahrungsmittel und Blumen; *dringliche Güter* könnten etwa Zeitungen sein.

Der *Rayon* um die Terminals wurde bei 10 Kilometern belassen.

* Der *Transitvertrag* besteht unabhängig davon, ob der *EWR-Vertrag* zustandekommt oder nicht.[9] Vorgesehen ist der Transitvertrag für eine Dauer von 12 Jahren. Sollte der EWR scheitern, müsste das Strassenverkehrsgesetz angepasst werden, dies nicht wegen der Tonnage, sondern wegen der Masse. Dabei handelt es sich um eine geringfügige Anpassung.

Würde die Schweiz während der Geltungsdauer des Transitvertrags der EG beitreten, wird davon ausgegangen, dass der Vertrag unverändert weiterläuft.

9 *Zu den EWR-Verhandlungen vgl. DDS 1991, Dok. 13,* dodis.ch/57331; *Dok. 20,* dodis.ch/57748; *Dok. 44,* dodis.ch/58388; *Dok. 48,* dodis.ch/57671 *sowie die thematische Zusammenstellung* Verhandlungen EFTA–EWG über das EWR-Abkommen (1989–1991), dodis.ch/T1713.

* In bezug auf die *Zivilluftfahrt* – und die Befürchtung der Swissair, sie könnte, wenn der Vertrag nicht zustande käme, vom europäischen Markt verdrängt werden – konnte eine Lösung gefunden werden. In einer beidseitigen Erklärung wurde festgehalten, dass unabhängig vom EWR rasch Verhandlungen unter den Zivilluftfahrtbehörden aufgenommen werden sollen.[10]

* *Nicht erreicht* im Rahmen der Verhandlungen hat man einen Vertragsabschluss, ohne irgendwelche Zugeständnisse machen zu müssen.

So musste als Zugeständnis die Durchfahrt von 15 000/50 Lastwagen pro Jahr/Tag in jeder Richtung von über 28 Tonnen unter gewissen Bedingungen (Überlaufsystem) zugelassen werden.

Auch nicht erreicht hat man eine Vertragsdauer, die über 12 Jahre hinausgeht, wie man es zuerst angestrebt hatte.

* Das *Transitabkommen* darf als *gut qualifiziert* werden. Sowohl gegenüber der Bevölkerung an den Transitachsen als auch gegenüber dem Lastwagengewerbe ist es vertretbar.

Zustande gekommen ist das Abkommen unter der *Voraussetzung*, dass die *Neat* gebaut wird.[11] Sollte sie in der Volksabstimmung abgelehnt werden, wäre es eines zentralen Bestandteils beraubt. Verhandlungen müssten neu beginnen, und dies aus einer schlechten Ausgangsposition heraus. Insofern muss sich das *Schweizer Volk* bewusst sein, was mit der Neat auf dem Spiele steht und seinen Entscheid aufgrund einer klaren Ausgangslage fällen.[12]

3. Discussion

Le *Président* qualifie le traité de politiquement avantageux pour le pays. Il est convaincu qu'en tant que pièce connexe au traité sur l'EEE il pèsera sur la décision du souverain. Il est aussi conscient que la pugnacité et la force de conviction du chef du DFTCE sont pour beaucoup dans l'issue de la négociation et il le remercie.

M. *Ducret* fait état d'une certaine inquiétude, car le peuple suisse ne mesure pas les conséquences des refus systématiques dans les différents domaines. Il pense qu'on devrait charger un institut universitaire de faire une étude sur les conséquences économiques qui résulteraient de l'isolement de la Suisse. Il est indispensable que le peuple se rende compte des répercussions d'un refus. On devrait tout entreprendre pour éviter que des gens bornés ne réussissent à détruire l'économie du pays et, ainsi, le pays lui-même.

Herr *Küchler* würdigt die Arbeit des Vorstehers EVED im Zusammenhang mit dem Transitabkommen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen ist das Optimum herausgeholt worden. Zu hoffen ist, dass das vom Schweizervolk verstanden wird.

---

10 *Vgl. die* Gemeinsame Erklärung zur Aufnahme ins Protokoll*:* «Die Gemeinschaft und die Schweiz ergreifen die Gelegenheit des Abschlusses der Verhandlungen über den Landverkehr, um die Bedeutung einer fruchtbaren Zusammenarbeit und einer Liberalisierung des Luftverkehrs zu unterstreichen. Sie sind der Ansicht, dass auf der Grundlage des ‹acquis communautaire› so bald wie möglich eine zufriedenstellende Lösung gefunden werden muss», *AS, 1993, S. 1222.*

11 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), dodis.ch/T1722.

12 *In der Volksabstimmung vom 27. September 1992 wurde die NEAT-Vorlage mit 64% Ja- zu 36% Nein-Stimmen angenommen, vgl. BBl, 1992, VI, S. 441.*

Verhängnisvoll erscheint dem Sprechenden die enge Verknüpfung des Transitabkommens mit der Neat. Beim Schweizervolk kann dadurch die Meinung aufkommen, wenn es der Neat zustimme, bestätige es auch das Transitabkommen und den EWR-Vertrag. Insofern bittet er den Vorsteher EVED,

– das Junktim noch klar zu erläutern, um zu vermeiden, dass falsche Zusammenhänge abgeleitet werden,

– das Worst-case-Szenarium zu schildern, das sich ergäbe, wenn die Neat abgelehnt und damit das Transitabkommen hinfällig würde.

Als unglücklich empfindet er, dass das Transitabkommen nicht vor dem Beschluss der Bundesversammlung über die Neat[13] ausgehandelt war. Ein Referendum hätte unter Umständen vermieden werden können.

M. *Cavadini* relève que dans l'affaire de la NLFA deux arguments seront avancés par les adversaires, soit le prix et l'environnement. C'est pourquoi il se réfère à une motion[14] par laquelle le DFTCE est invité à fournir le total des engagements à financer dans les dix prochaines années. Dans cet ordre d'idées, il voudrait savoir quand l'administration sera en mesure d'indiquer le montant du projet qui a été défini.

L'orateur – qui est favorable au projet – souligne que les 14 milliards prévus pour les coûts ne suffiront jamais.

Après avoir pris connaissance des déclarations ci-après de M. Ogi, il souscrit entièrement à la manière de faire envisagée. Il est indispensable que les coûts de la NLFA soient publiés avant la votation populaire.

Beantwortung der Fragen

Herr *Bundesrat Adolf Ogi* geht wie folgt auf die Bemerkungen und Fragen aus der Kommission ein:

* ad Ducret (ad Küchler)

La situation se présente exactement comme M. Ducret l'analyse. L'orateur est profondément préoccupé, surtout par l'opposition dans le canton d'Uri.

Le canton d'Uri est en effet fortement mis à contribution par le trafic et la pollution.

Si la NLFA tombe, l'*accord sur le transit* ne se tient plus. Charger un institut universitaire de présenter une étude sur les conséquences d'un refus est une bonne idée.

Néanmoins, l'orateur est sûr que l'on réussira à faire passer le message et à éveiller la compréhension afin que le scénario du *worst case* n'entre pas en action.

* ad Küchler

Die Neat ist *integrierender Bestandteil* des *Transitabkommens*. Wenn der Souverän sie ablehnt, wird das Transitabkommen hinfällig.

Das *Junktim Transitvertrag/EWR-Vertrag* hatte die Schweiz nicht anvisiert. Die EG gab aber zu verstehen, dass ohne Transitvertrag ein EWR-Beitritt für die Schweiz nicht in Frage kommt.[15]

---

13 *Vgl. Anm. 6.*

14 *Dans ce contexte, deux interventions parlementaires sont déposées, cf. le postulat 88.799* Nouvelle liaison ferroviaire à travers les Alpes. Financement *du Conseiller national Jean-Pierre Bonny du 7 octobre 1988, Bull. of. CN, 1988, IV, p. 1938 et la question ordinaire 90.1111* Coût des NLFA *du Conseiller national Charles Friderici du 21 juin 1990, Bull. of. CN, IV, pp. 1979 s.*

15 *Zur Frage des Junktims vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2088.

Im Vordergrund steht jedoch der Transitvertrag. Er gilt unabhängig davon, ob die Schweiz dem EWR beitritt. So oder so braucht die Schweiz den Transitvertrag.

* ad Küchler

Vorderhand setzt sich der Sprechende im *Referendumskampf* für die Neat ein. Er ist zuversichtlich.

Falls die Neat trotz allem beim Souverän nicht Gnade finden sollte, sähe man sich vor grosse Probleme gestellt. Insofern gilt es sich – wenn auch ungern – Gedanken über ein *Worst-case-Szenario* zu machen. Eine Möglichkeit könnte eine zweite Röhre der N2 am Gotthard sein.

Im Ausland wäre das *Image* der Schweiz angeschlagen. Sie würde als nicht verlässlich angesehen und wäre der Chancen beraubt, international etwas mit Erfolg auszuhandeln.

* ad Cavadini

En principe, il s'agit de réaliser le projet dans le cadre des 15 milliards, comme c'est prévu dans le message.

Néanmoins, on est en train d'examiner différentes possibilités dans le cadre du projet. Il est aussi question de faire une étude d'impact sur l'environnement avec les cantons concernés et d'évaluer les coûts. Les résultats seront rendus publics avant la votation populaire. Les arguments des auteurs du référendum vont se concentrer sur les *coûts*; ils n'auront pas d'autres arguments.

L'orateur rappelle à cette occasion qu'au siècle passé, lors de la construction du tunnel du Gothard[16] et au début du siècle lors de la construction de la ligne du Lötschberg, les moyens financiers n'ont pas joué de rôle décisif, sinon les deux ouvrages n'auraient jamais été réalisés.

Le *Président* clôt la séance.

16 *Sur le tunnel du Gothard, cf. les dossiers thématiques* Planification (1851–1871), dodis.ch/T1401; Construction (1871–1886), dodis.ch/T1402 *et* Convention du Gothard (1903–1913), dodis.ch/T1403.

52

dodis.ch/57979

Entretien du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, avec le Président haïtien déchu du 25 octobre 1991[1]

ENTRETIEN ENTRE MONSIEUR LE CONSEILLER FÉDÉRAL FELBER ET LE PRÉSIDENT DÉCHU DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI, MONSIEUR JEAN-BERTRAND ARISTIDE

Berne, 7 novembre 1991

D'entrée, BRF *[Conseiller fédéral Felber]* a rappelé à J*[ean-Bertrand Aristide]* les termes fermes employés par la Suisse pour condamner sa déposition en tant que premier président démocratiquement élu de Haïti.[2] Il s'est référé à la volonté de la Suisse de coopérer avec le peuple haïtien,[3] qui a massivement voté pour Aristide et qui n'est nullement coupable de son éviction. BRF a également fait part à J*[ean-Bertrand Aristide]* de l'engagement de la Suisse en faveur de la démocratie en Haïti, qui s'était traduit en une décision de redoubler le montant de l'aide consacrée à la coopération avec la «Perle des Caraïbes».[4] Les 5 mio. de francs supplémentaires ainsi dégagés auraient été affectés à une aide à la balance de paiements à partir de 1992, mais sont maintenant suspendus à la suite du coup d'État.[5] BRF a proposé à J*[ean-Bertrand Aristide]* que le montant actuel (5 mio. de frs) soit maintenu, vu qu'il est destiné à soutenir des programmes des ONG dont le peuple haïtien bénéficie directement, sans l'entremise du gouvernement.[6] BRF a également taxé de prétextes les affirmations selon lesquelles le projet de restructuration des forces de police haïtiennes (auquel contribuait la police genevoise et pour le financement duquel le DFAE examinait une demande)[7] aurait motivé le coup d'État, vu qu'il s'agissait prétendument d'empêcher la formation d'une armée

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#1846* (B.15.21). *Cette note d'entretien est rédigée et signée par Aldo de Luca de la Division politique II du DFAE. Des copies de cette notice sont remises au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, et au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, ainsi qu'à de nombreuses personnes et services du DFAE et au Service Amérique latine du DFEP. Pour la liste complète des destinataires cf. le facsimilé* dodis.ch/57979.

2 *Cf. aussi le communiqué de presse* dodis.ch/59503.

3 *Pour les projets suisses de coopération au développement avec Haïti, cf.* dodis.ch/58651, *point 3.*

4 *La Suisse fournit également à l'ONU six observateurs électoraux pour les élections en Haïti entre le 16 décembre 1990 et le 20 janvier 1991, cf. la compilation* dodis.ch/C2101.

5 *L'aide à la balance des paiements est décidée par le Conseil fédéral en 1987, cf. le PVCF N° 1135 du 24 juin 1987,* dodis.ch/59794. *Elle est ensuite suspendue pour diverses raisons, cf. la lettre de Ruth Dreifuss à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP du 14 janvier 1988,* dodis.ch/59509. *Pour la suspension en réaction au coup d'État, cf.* dodis.ch/59503.

6 *Cf.* dodis.ch/59507.

7 *Cf.* dodis.ch/59505.

présidentielle privée[8] dont le concept est associé aux Tontons Macoutes de triste mémoire.[9] BRF a défini la restructuration des forces de police de démarche parfaitement légitime, la police étant un service à la population et non pas à la dictature, comme c'était le cas jusqu'aux élections. J*[ean-Bertrand Aristide]* a remercié BRF de son accueil et du soutien de la Suisse à la démocratie en Haïti. Il s'est déclaré tout à fait en faveur de la continuation de la coopération Suisse au développement sous sa forme actuelle et a manifesté son appréciation pour le rôle des ONG dans son pays en tant que forces qui soutiennent la démocratie. Tout autre type de coopération serait par contre néfaste car «l'argent des pays riches a toujours enrichi les riches des pays pauvres», qui s'en sont toujours servis pour augmenter leur emprise sur le pouvoir. C'est dans cet esprit qu'il faut entendre l'embargo demandé par J*[ean-Bertrand Aristide]* et – selon ses dires – par la population haïtienne aussi.[10] Le soutien qu'Aristide demande à la Suisse se situe davantage dans le domaine politique et moral et devrait se traduire en une affirmation de soutien à la démocratie. BRF a réitéré à son interlocuteur que ce soutien était acquis. Il a en même temps abordé le thème des violations des droits de l'homme, faisant référence aux reproches qui ont été adressés au gouvernement de J*[ean-Bertrand Aristide]* par certains milieux.[11] Aristide a défini ces accusations de mensongères et s'est référé au fait que pendant les 7 mois de son gouvernement il n'y a eu ni d'arrestations pour raisons politiques ni d'autres violations, ni de soulèvements populaires contre le gouvernement. Aristide affirme avoir voulu marier l'armée avec le peuple, afin de dissocier cette institution, qui se comportait comme force d'occupation de l'oligarchie corrompue au service de laquelle elle était placée. Cela n'aurait pas manqué de léser certains intérêts, d'où des tentatives d'intimidation dégénérant en incidents avec morts. Maintenant, les milieux qui s'étaient ainsi rebellés contre leur perte de pouvoir retournent les accusations contre Aristide. J*[ean-Bertrand Aristide]* demande de regarder plutôt le nombre de victimes qu'il y a eu depuis le coup d'État. Aristide se défend d'avoir jamais favorisé la violence ou le lynchage et affirme qu'il a ouvertement appelé son peuple à résister pacifiquement, sans violence. Il craint toutefois que son peuple n'ait plus de patience et veuille retrouver sa dignité, coûte que coûte. BRF et J*[ean-Bertrand Aristide]* ont aussi échangé des vues sur un problème majeur, à savoir de l'appui sur lequel peut compter Aristide dans son pays en termes d'organisations, d'institutions. Aristide se dit conscient que la base électorale qui l'a élu n'est pas structurée comme force politique, alors que la «minorité oligarchique» l'est, et que cette situation représente un handicap majeur pour l'application de ses directives. En d'autres mots, il est seul, dans ce sens qu'il n'a pas une structure qui le soutient et qui le met en mesure de gouverner. Se référant au peuple comme sujet historique, comme force qui guide l'histoire, il a rappelé les résultats des élections pour prouver que les autres forces, aussi structurées soient-elles, n'ont pas eu des votes car elles n'ont

8 *Cf. aussi* dodis.ch/59510.

9 *Le 6 janvier 1991, les Tontons Macoutes, menés par un ancien Ministre du dictateur Jean-Claude Duvalier, Roger Lafontant, tentent un coup d'État, qui avorte le 7 janvier suite à sa dénonciation par les troupes loyalistes de l'armée. Cf.* dodis.ch/59501.

10 *Toutefois, la Suisse n'a pas soutenu les sanctions économiques contre Haïti en réponse au coup d'État, cf.* dodis.ch/58650.

11 *Cf.* dodis.ch/59513.

Portrait du Président haïtien déchu Jean-Bertrand Aristide lors d'une conférence de presse à Genève le 24 octobre 1991, dodis.ch/60360 (CH-SNM LM-179441.22).

pas de base et que le peuple n'est pas prêt à les accepter. J*[ean-Bertrand Aristide]* a décrit les énormes difficultés qu'il y a à démanteler les structures de l'État actuel afin de mettre sur pied un véritable État de droit. Il est toutefois convaincu que pendant les 7 mois de son gouvernement il a réussi à restituer au peuple haïtien sa dignité. Il a également rappelé qu'une tentative de coup d'État avait eu lieu avant sa prise de fonctions et que si les structures qui le soutiennent avaient vraiment été aussi faibles, son gouvernement aurait tenu beaucoup moins, voire ne serait pas entré en fonction du tout. Ici c'est la force brute qui l'a emporté. Aristide s'est aussi référé à sa tournée en Europe, dont il tire l'impression qu'il a obtenu un soutien insuffisant.

BRF a pris congé de son invité en lui réitérant que la Suisse souhaite son retour à la présidence de Haïti et en le priant de garder le contact avec le gouvernement Suisse.

53

dodis.ch/58212

Notice du Service de la francophonie du DFAE[1]

LA SUISSE ET LES SOMMETS DE LA FRANCOPHONIE[2]

Berne, 13 novembre 1991

Note de synthèse

l. Après avoir participé comme observateur aux deux premières «Conférences des Chefs d'État et de Gouvernement des Pays ayant en commun l'usage du français», comme s'intitulent officiellement les Sommets francophones, à Paris (février 1986) et à Québec (septembre 1987), la Suisse devenait membre à part entière des Sommets à celui de Dakar (mai 1989).[3] Elle participait par la suite aux Conférences sectorielles sur la culture (Liège, novembre 1990) et l'environnement (Tunis, avril 1991)[4] décidées par le Sommet de Dakar.

À Dakar, l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ci-après l'Agence), seule organisation intergouvernementale de la francophonie, était consacrée comme opérateur privilégié des Sommets, chargé de la programmation. La Suisse, en tant que pays non membre de l'Agence, se voyait expressément réservé le droit de participer aux programmes mis en place par elle.[5]

Parallèlement, la Suisse devenait membre du Comité International du Suivi (CIS), organe représentant entre les Sommets l'autorité politique et chargé d'approuver l'action des opérateurs, et participait aux travaux du Comité International préparatoire, second organe «politique» de l'inter-Sommet.

---

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#5990* (B.73.0.1(5)). *Cette note de synthèse est rédigée et signée par le Chef du Service de la francophonie, Jean-François Kammer, en prévision du IVème sommet de la francophonie du 19 au 21 novembre 1991 à Paris. Elle est envoyée, jointe à un projet de déclaration, au Secrétariat du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, en vue de la participation de celui-ci au sommet. C'est la première fois qu'un Conseiller fédéral participe personnellement à un sommet de la francophonie, cf.* dodis.ch/58229 *– un sommet que le Conseiller fédéral Felber met également à profit pour des rencontres bilatérales avec d'autres chefs d'État, cf.* dodis.ch/57803.

2 *Cf. également la compilation thématique* Francophonie, dodis.ch/T1914.

3 *Pour la préparation du sommet de Dakar, cf. le PVCF N° 159 du 13 février 1989,* dodis.ch/55513 *et pour le rapport de la délégation suisse, le PVCF N° 1160 du 28 juin 1989,* dodis.ch/60233. *La résolution N° 10 sur l'avenir des institutions francophones et les mécanismes du suivi, préparée dans le cadre dudit sommet, se trouve en annexe de la notice du Service de la francophonie du 28 août 1991, cf.* dodis.ch/58608. *Sur le sommet de Dakar, cf. également le dossier* CH-BAR#E2010A#1999/250#4079* (B.73.0.1(5)(.Sd.).

4 *Pour la conférence de Tunis, cf. le PVCF N° 716 du 17 avril 1991,* dodis.ch/57819, *et le point 2 de la notice du Service de la francophonie du 28 août 1991,* dodis.ch/58608, *p. 2 s.*

5 *Sur l'histoire de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) et les raisons pour lesquelles le Service de la francophonie recommande une adhésion de la Suisse, cf.* dodis.ch/60224.

2. Prévu à Kinshasa (candidat pour la 2ème fois), le 4ème Sommet se tient finalement à Paris, le choix de Kinshasa ayant été remis en cause par le Canada l'hiver dernier.[6] Le caractère biennal des Sommets semble ainsi acquis. La France en particulier y tient en raison de l'alternance avec le Sommet franco-africain.

3. À partir de Dakar, la coopération francophone revêt une dimension essentiellement Nord–Sud, facilement compréhensible puisque sur les 45 pays membres du Sommet seuls la France, le Canada (avec le Canada-Québec et le Canada Nouveau-Brunswick), la Belgique, le Luxembourg, Monaco et la Suisse appartiennent au monde industrialisé.

De tous les projets mis en œuvre, comme de ceux qui seront proposés au prochain Sommet, seuls ceux relevant des industries de la langue et de la coopération en matière de télévision (TV-5), auxquels la Suisse participe, échappent encore en partie à la composante coopération au développement.[7]

Face à l'immensité des problèmes du Sud, il faut toutefois rester conscient que les programmes mis en œuvre par les Sommets principalement sous l'égide de l'Agence, même s'ils peuvent être ponctuellement bénéfiques, relèvent, sinon de la symbolique, du moins avant tout de la sensibilisation à nombre de problèmes des PVD. Ces actions ne représentent en effet que de modestes compléments face aux programmes d'aide au développement bilatéraux que chaque pays industrialisé mène en faveur des pays du Sud.

C'est ainsi que la programmation totale présentée par l'ACCT à l'approbation du prochain Sommet ne représente que l'équivalent de 80 mio fr.s. par an sur deux ans. Or, en 1991, la Suisse aura dépensé à elle seule en aide au développement aux pays francophones d'Afrique 70 mio fr.s.[8]

Une des ambitions affichées des Sommets, non couronnée de succès jusqu'à ce jour, est de pousser à la multilatéralisation du financement des projets, notamment par la création à l'Agence d'un Fonds multilatéral unique (FMU). Selon la DDA, d'éventuelles contributions suisses à un tel fonds devraient immanquablement conserver un caractère lié.

4. À la veille du Sommet de Chaillot, et au vu des travaux préparatoires, le Mouvement de la francophonie se voit confronté à trois phénomènes susceptibles de nous inquiéter: 1. la *politisation*, 2. l'*élargissement*, 3. l'*aspect institutionnel*.[9]

---

6 *En raison des violations des droits de l'homme au Zaïre, le Premier ministre canadien, Brian Mulroney, annonce une politique de la chaise vide si le sommet se tient à Kinshasa. La candidature du Zaïre fait déjà l'objet de quelques discussions depuis le sommet de Dakar, cf. les dossiers* CH-BAR#E2010A#1999/250#4079* (B.73.0.1(5)(Sd.)) *et* CH-BAR#E2010-01A#1996/396#753* (B.15.58.71.01). *Genève est brièvement évoquée comme lieu alternatif de rencontre, cf.* dodis.ch/60192, *mais le DFAE y renonce – officiellement en raison des événements liés au 700ème anniversaire de la Confédération et de la visite d'État du Président italien, Francesco Cossiga, cf.* dodis.ch/60212. *Pour d'autres considérations, cf. la notice du Chef du Service de la francophonie Kammer du 14 décembre 1990, cf.* dodis.ch/60221.

7 *Pour les activités du mouvement de la francophonie, cf.* dodis.ch/55875 *et également le PVCF Nº 159 du 13 février 1989,* dodis.ch/55513.

8 *Pour les contributions suisses aux actions du sommet, cf.* dodis.ch/60269.

9 *Pour les évaluations au lendemain du sommet, cf. la compilation* dodis.ch/C2070.

ad l.

La tentation d'utiliser le Mouvement de la francophonie à des fins politiques s'intensifie. (ex.: propositions d'inviter au Sommet le père Aristide comme seul représentant légitime d'Haïti,[10] proposition de soutenir au poste de SG des Nations Unies uniquement un candidat francophone, proposition de résolution en faveur de la politique d'un État présentée par l'intéressé lui-même, tentative de la Moldavie de se faire reconnaître, etc.)[11]

D'autre part, certains semblent tentés de détourner la francophonie de sa vocation pour en faire une machine de guerre au service de la France et du français, et destinée à contrer la puissante Allemagne en Europe centrale et de l'Est.[12]

Hormis nos prises de position claires sur la francophonie et les pays de l'Est,[13] nous ne sommes pas intervenus dans ce débat, répétant à chaque occasion nos réserves sur le volet politique des résolutions des Sommets. La Suisse devrait maintenir ses réserves à Chaillot.

ad 2.

Les Sommets n'ont malheureusement pas fixé à ce jour de critères précis sur les conditions d'admission: le français doit-il être langue officielle, ou bien l'usage du français, voire même l'intérêt pour le français sont-ils suffisants? Certains pays, clairement francophones, comme l'Algérie sont restés à l'écart des Sommets par choix politique. D'autres, comme l'Égypte, membre à part entière, ont vu leur francophonie généreusement reconnue.

Aujourd'hui, des pays d'Europe centrale, poussés en particulier par la France, se sont découverts une vocation francophone. C'est ainsi que la Roumanie et la Bulgarie, malgré la seule opposition de la Suisse, seront admis comme observateurs au Sommet de Chaillot (cf. Déclaration délégation suisse Conférence préparatoire de Port-Louis 9.–10.7.91).[14]

Étendre les Sommets francophones à des pays qui ne le sont manifestement pas pervertirait l'idée de départ du Mouvement, en ouvrant la voie à toutes les confusions, et en créant le risque à terme de candidatures très délicates.[15]

ad 3.

Les travaux préparatoires ont créé la fâcheuse impression que le contenant importait au moins autant que le contenu du Sommet. C'est ainsi que les débats sur l'institutionnel ont dominé les travaux préparatoires du Sommet dans un affrontement essentiellement franco-canadien. La France souhaite créer un secrétariat permanent de la francophonie à côté des organes existants et rabaisser l'Agence, dont elle a perdu le contrôle en 1989. Le Canada par contre refuse que l'on touche

10 *Cf. également DDS 1991, doc. 52,* dodis.ch/57979.

11 *Cf.* dodis.ch/60256.

12 *Cf. la notice du Chef du Service de la francophonie Kammer du 18 avril 1991,* dodis.ch/60245.

13 *Cf. notamment la déclaration de la délégation suisse du 10 juillet 1991 sur les candidatures roumaine et bulgare lors de la conférence préparatoire du sommet de Chaillot à Port-Louis,* dodis.ch/60129*, annexe.*

14 *Cf. le rapport de la délégation suisse du 18 juillet 1991,* dodis.ch/60129*, dont l'annexe contient la déclaration.*

15 *Pour la Suisse* «le mouvement de la francophonie devrait rester une enceinte fondée sur le lien linguistique, c'est-à-dire la pratique d'une langue commune»*, cf.* dodis.ch/58607*, point 6, p. 2.*

à l'Agence, dirigée par un Québécois[16] depuis décembre 1989, et devant rester l'axe essentiel de la mécanique institutionnelle.[17]

En tout état de cause, la recomposition des institutions francophones proposée à l'approbation du Sommet devrait renforcer le contrôle politique sur les opérateurs de la francophonie et privilégier comme organe supérieur du Mouvement les MAE (cf. fiche structure institutionnelle).[18]

5. L'engagement de la Suisse dans les programmes des Sommets reste modeste.

Le financement des actions auxquelles nous participons est assuré par la DDA et le Service de la francophonie (budget 91: 550 000 fr., 92: 600 000 fr.).

La COCO verse de son côté 1 mio fr. pour TV-5, et doublera sa part en 92.

La Confédération s'engage dans les domaines de l'éducation et de la formation (publication de 6 ouvrages universitaires de 1er cycle, publication de livres de poche «francopoche», bourses pour l'Université Senghor d'Alexandrie), de la communication (TV-5 Europe, TV-5 Canada, lancement au Sommet de TV-5 Afrique, radio rurale en Guinée),[19] de la coopération juridique (distribution d'une «Revue universelle des droits de l'homme»), des industries de la langue (Trésor international de la langue française et Inventaire des industries de la langue) et de l'environnement.[20]

Les cantons financent, grâce à l'engagement de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP) dans le domaine de la culture, les «Centres de lecture et d'animation culturelle». La Confédération annoncera pour ce même projet un financement équivalent à Chaillot (fr.s. 140 000/an) (cf. fiches-programmes au dossier).[21]

Par ailleurs, la Suisse sera membre dès le 1.1.1992 de la Conférence des ministres de l'éducation nationale francophones (CONFEMEN) où elle est représentée par le président de la CDIP, M. Cavadini.[22] La Confemen est un organe de concertation entre responsables des politiques d'éducation et active notamment dans l'évaluation des systèmes éducatifs nationaux.

Enfin, la Suisse, comme seul membre à part entière des Sommets, n'est pas membre de l'Agence, et ne participe dès lors pas à son budget de fonctionnement. Une proposition au CF de novembre 1990 d'adhérer comme membre à part entière n'a pas abouti en raison d'une absence de financement.[23] Cette éventuelle contribution suisse est inscrite aujourd'hui aux perspectives budgétaires 93-95.

---

16 *Jean-Louis Roy. Pour l'élection du directeur général de l'ACCT, la France soutient officiellement le candidat belge, Roger Dehaybe, cf.* dodis.ch/55875.

17 *Ce conflit entre la France et le Canada est déjà décrit dans la notice du 13 mai 1991 du Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Jenö Staehelin, au Conseiller fédéral Felber, cf.* dodis.ch/58607.

18 *La fiche ne se trouve pas dans le dossier de référence* CH-BAR#E2010A#2001/161#5990* (B.73.0.1(5)).

19 *Pour le projet TV-5, cf. le paragraphe 3 de* dodis.ch/58608.

20 *Cf. la note 8.*

21 *Cf.* dodis.ch/60269.

22 *Cf.* dodis.ch/60251.

23 *Cf. la note de discussion du DFAE du 1er novembre 1990 au Conseil fédéral,* dodis.ch/60224.

La Suisse a mis à disposition de l'Agence, dont le siège est à Paris, des bureaux pour la création dès septembre 1991 d'une antenne à Genève.[24]

Appréciation

La Suisse est un des rares pays industrialisés à faire partie des Sommets francophones. Son engagement y est modeste. Sa position reste bancale car si elle est devenue membre à part entière des Sommets, elle reste absente de l'Agence. En plus de sa réserve de nature générale sur les sujets plus proprement politiques, la Suisse ne s'est dès lors pas mêlée activement au débat de nature institutionnelle qui a dominé les travaux préparatoires du Sommet tout au cours de l'année, et qui était en particulier centré sur le rôle de l'Agence. Nous nous sommes bornés à répéter notre préférence pour des structures institutionnelles légères dont les règles de fonctionnement ne devraient pas être modifiées à chaque Sommet.

Si la Suisse devenait membre de l'Agence, elle ne pourrait plus jouer la même discrétion. Par sa quote-part au budget, elle en serait le 4ème contributeur, (3,5 mio fr.s. par an) et devrait logiquement prendre toute sa place au sein même de l'institution. Dans cette hypothèse, elle récolterait le cas échéant les fruits d'une participation pleine et entière; elle n'échapperait toutefois plus à l'ensemble des débats qui agitent la francophonie.

À l'issue des Sommets et de la Conférence générale de l'Agence prévue en décembre prochain, il conviendra d'examiner si une proposition d'adhésion pourra à nouveau être faite au Conseil fédéral. Devront en particulier être pris en compte notamment les critiques émises fréquemment sur une certaine inefficacité de l'Agence, les résultats du remodelage institutionnel, et l'alternative éventuelle à la participation comme membre à part entière et au versement d'une lourde quote-part par une présence moins affichée mais accompagnée d'engagements plus affirmés sur les programmes.[25]

24 *Cf. le PVCF N° 1137 du 10 juin 1991,* dodis.ch/57424.

25 *La Suisse adhère à l'ACCT le 4 juin 1996, cf. le* Message du Conseil fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) *du 3 mai 1995,* dodis.ch/60122.

54

dodis.ch/57837

Mitbericht des EDA zum Antrag des EJPD an den Bundesrat[1]

BEZEICHNUNG VON RUMÄNIEN, ANGOLA UND BANGLADESH ALS VERFOLGUNGSSICHERE LÄNDER IM SINNE VON ARTIKEL 16 ABSATZ 2 ASYLGESETZ. PRÜFUNG UND ZURÜCKSTELLUNG VON GHANA UND NIGERIA

Bern, 22. November 1991

Wir sind mit dem Antrag des EJPD[2] *nicht einverstanden* und beantragen, den *Entscheid zurückzustellen*.

Begründung

1. Formelle Gründe

Die für die aussen- und innenpolitische Tragweite dieses Geschäftes unabdingbare *ordentliche Ämterkonsultation* hat nicht stattgefunden.[3] Eine solche muss jedoch vorgängig des Entscheides durch den Bundesrat durchgeführt werden. Wir verweisen auf das Aussprachepapier über die Prüfungskriterien für die Bezeichnung von verfolgungssicheren Ländern im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Asylgesetz,[4] wo im Rahmen der Ergebnisse der Ämterkonsultation festgehalten

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1013* (4.10prov.). *Dieser Mitbericht wurde von Andrea Reichlin vom Dienst für Menschenrechte des EDA unter der Verantwortung des Dienstchefs Jean-Daniel Vigny ausgearbeitet und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet, vgl. den Entwurf des Mitberichts vom 19. November 1991 im Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#4783* (B.41.20.1). *Der Mitbericht war die Reaktion des EDA auf den Antrag des EJPD an den Bundesrat vom 18. November 1991. Das EJPD hielt in einer Stellungnahme vom 25. November 1991 fest, dass es den Antrag unverändert aufrechterhält. Der Bundesrat nahm den Antrag des EJPD an seiner Sitzung vom 25. November 1991 an, strich jedoch die Bezeichnung Bangladeschs als verfolgungssicheres Land. Gemäss dem BR-Beschlussprot. II der 38. Sitzung vom 25. November 1991 stimmte der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, an der Bundesratssitzung diesem Anliegen des EDA zu:* «M. Koller est d'accord d'exclure ce pays *[Bangladesh]*. Il souligne qu'il ne faut pas une sécurité absolue, car même en incluant un pays dans la liste des ‹safe countries›, les requérants d'asile sont tout de même soumis à un premier interrogatoire sommaire.» *Vgl.* dodis.ch/57763, *S. 4. Für Antrag, Mitbericht, Stellungnahme und das BR-Prot. Nr. 2295 vom 25. November 1991 vgl. das Faksimile* dodis.ch/57837.

2 *Für den Antrag des EJPD vom 18. November 1991 vgl. das Faksimile* dodis.ch/57837.

3 *Aus diesem Grund sah sich das EDA veranlasst, einen Mitbericht zu verfassen, vgl. die Notiz des Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik des EDA, Botschafter Rudolf Weiersmüller, an diverse Abteilungen im EDA vom 11. November 1991,* dodis.ch/59119.

4 *Art. 16 Abs. 2 des Asylgesetzes:* «Der Bundesrat kann Staaten bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht; entsprechende Beschlüsse überprüft er periodisch. Stammt der Gesuchsteller aus einem solchen Staat, wird auf sein Gesuch oder seine Beschwerde nicht eingetreten, ausser die Anhörung ergebe Hinweise auf eine Verfolgung.» *Dieser Artikel wurde mit dem* Bundesbeschluss über das Asylverfahren *vom 25. April 1990 so angenommen, vgl. AS, 1990, S. 944.*

wurde, «dass Vorschläge für die Bezeichnung eines Safe Country auf Ämterebene nur nach Absprache zwischen den zuständigen Stellen des EDA und des BFF erfolgen».[5] Der Bundesrat hat von diesem Aussprachepapier am 18. März 1991 Kenntnis genommen.[6]

Wir stellen fest, dass auch beim dritten Antrag zur Bestimmung verfolgungssicherer Staaten der *Stellungnahme des EDA nicht der nötige Zeitrahmen zur menschenrechtlichen und aussenpolitischen Beurteilung*[7] *zugebilligt wird*.[8] Der Antrag zur Bezeichnung neuer verfolgungssicherer Staaten ist kein so dringliches Bundesratsgeschäft, das es rechtfertigen würde, die Mitwirkung des EDA ausser Acht zu lassen.

Unter Punkt 3 «Ergebnisse der Ämterkonsultation» führt das EJPD auf: «Das EDA wurde orientiert. Die schriftliche Stellungnahme liegt indessen noch nicht vor.»

Zu dieser Aussage halten wir fest, dass das Bundesamt für Flüchtlinge das EDA am 21. Oktober 1991 mit Unterlagen bedient und es aufgefordert hatte, den Vorschlag für die Bezeichnung der fünf Länder Rumänien, Angola, Ghana, Nigeria und Bangladesh als Safe Countries zu prüfen und *bis zum 29. November 1991* Stellung zu nehmen.[9]

---

5 *Im Aussprachepapier wurde festgehalten:* «Das EDA erachtet es als notwendig, dass Vorschläge für die Bezeichnung eines Safe Countries auf Ämterebene nur nach Absprache zwischen den zuständigen Stellen des EDA und dem BFF erfolgen», *vgl.* dodis.ch/57674, *S. 15. Botschafter Weiersmüller hatte den Vizedirektor des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) des EJPD, Stephan Supersaxo, bereits am 11. Juli 1991 gebeten, das EDA bei der Vorbereitung von künftigen Safe-Country-Beschlüssen* «möglichst frühzeitig in die Vorbereitungs- und Beratungsphase» *einzubeziehen,* dodis.ch/59514. *Der Direktor des BFF, Peter Arbenz, antwortete am 2. August 1991, dass das Amt gerne bereit sei,* «dem EDA die Lageanalysen zur Stellungnahme zukommen zu lassen, sobald sich die Entscheidfindung innerhalb unseres Amtes soweit konkretisiert hat, dass wir überhaupt zu beurteilen vermögen, welche Länder wir als aussichtsreich betrachten und unseres Erachtens weiterverfolgt werden könnten und sollten», *vgl.* dodis.ch/59519.

6 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57674.

7 *Zur aussenpolitischen Beurteilung vgl. auch den Vorschlag des Chefs des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Guy Ducrey, an Botschafter Weiersmüller:* «In jedem Fall sollte die Bezeichnung neuer Safe-Countries mit vergleichbaren Asylländern abgestimmt werden, um allenfalls blamable Alleingänge zu verhindern». *Diese Aussage wurde so nicht in den Mitbericht des EDA aufgenommen, obwohl auf dieser Notiz handschriftlich vermerkt worden war:* «In unsere Stellungnahme einbeziehen», *vgl.* dodis.ch/59523.

8 *Am 31. Oktober 1990 bezeichnete der Bundesrat mit der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn erstmals drei Länder zu verfolgungssicheren Staaten. Ein Mitbericht des EDA ist dem Protokoll nicht angefügt, vgl. das BR-Prot. Nr. 2291 vom 31. Oktober 1990,* dodis.ch/56709. *Gemäss dem BR-Beschlussprot. II der 34. Sitzung des Bundesrats vom 31. Oktober 1990 gab es* «praktische Probleme beim EDA», *vgl.* dodis.ch/55183, *S. 2. Am 18. März 1991 folgte der nächste Antrag betreffend die Bezeichnung von Bulgarien, Indien und Algerien als verfolgungssichere Länder. Das EDA hielt in seinem Mitbericht vom 14. März 1991 fest:* «Es ist grundsätzlich problematisch, dass für den vorliegenden Antrag an den Bundesrat betreffend die Länderbeurteilung nicht das normale Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren gewählt wurde.» *Weiter forderte das EDA,* «dass künftige Anträge betreffend Safe countries dem EDA im Rahmen einer offiziellen Ämterkonsultation zu unterbreiten sind», *vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57674, *S. 22.*

9 *Für das Ämterkonsultationsverfahren vgl. die Dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#4783* (B.41.20.1) *und* CH-BAR#E4280A#2017/355#800-1* (750.2.0-C1).

Am 11. November 1991 wurde dem EDA dann mündlich mitgeteilt, dass der neue Safe-Country-Antrag am 25. November im Bundesrat behandelt werden soll und dass *auf die Ämterkonsultation verzichtet werde.*[10]

2. Materielle Gründe

2.1 Allgemeines

Das EDA hat in der Vergangenheit mehrfach seine restriktive Haltung bei der Bezeichnung von Ländern als verfolgungssicher im Sinne von Art. 16 Abs. 2 AVB dargelegt.[11] Es hat sich immer wieder gegen eine Relativierung und Aufweichung des Begriffs der Verfolgungssicherheit gewandt. Die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung zeigt, dass diese Zurückhaltung dem Willen des Gesetzgebers entspricht.[12]

Die seit der Einführung dieser Prüfungskriterien[13] gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die restriktive Haltung des EDA durchaus am Platz ist. Das Beispiel Algerien macht deutlich, dass die Bezeichnung eines bestimmten Landes als verfolgungssicher aussenpolitische, vor allem menschenrechtspolitische Konsequenzen hat.[14] Die Bezeichnung als «Safe Country» wird von den betreffenden Ländern als aussenpolitisches Signal verstanden, das die bilateralen Beziehungen positiv beeinflussen kann. Verschlechtert sich die Menschenrechtssituation in einem «Safe Country», wie dies z. B. in Algerien geschehen ist (blutige politische Unruhen, politische Verhaftungen, Ausnahmezustand), ist es aber aus aussenpolitischen Gründen kaum mehr möglich, dieses Land aus der Liste der verfolgungssicheren Länder zu streichen.[15] Ein solcher Akt würde als unfreundlich gegenüber der dortigen Regierung empfunden und gäbe unter Umständen falsche aussenpolitische Signale. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise Algerien trotz grosser politischer und menschenrechtlicher Probleme auf der Liste der verfolgungssicheren Länder geblieben ist, trotz entsprechender Intervention des UNHCR beim BFF.[16] Die Bezeichnung eines Landes als verfolgungssicher wirkt zudem wie ein menschenrechtspolitischer Blanko-Check, den die betreffenden Regierungen sowohl in innenpolitischer wie aussenpolitischer Hinsicht verwenden können. Dies stellt die Glaubwürdigkeit unserer Menschenrechtspolitik in Frage.[17] Wie der Be-

10 *Vgl.* dodis.ch/59119.

11 *Vgl. den Mitbericht des EDA vom 23. April 1990 im BR-Prot. Nr. 793 vom 25. April 1990,* dodis.ch/59158. *Für Art. 16 Abs. 2 des Asylgesetzes, welcher mit dem* Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) *eingeführt wurde vgl. Anm. 4.*

12 *Vgl. bspw. die Wortmeldungen der Nationalratsmitglieder Monika Stocker-Meier, Paul Rechsteiner, Dominique Ducret und Ernst Mühlemann. Der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, äusserte sich in der Parlamentsdebatte ebenfalls dahingehend, dass die* «Bezeichnung gewisser Länder als Safe countries nur als Massnahme im Sinne einer ultima ratio vorgesehen» *sei, vgl.* dodis.ch/59123, *S. 834–837.*

13 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57674.

14 *Vgl. das Schreiben von Vigny an den Chef der Sektion Länderdokumentation im BFF, Ignaz Civelli, vom 5. Juli 1991,* dodis.ch/59124.

15 *Gemäss Notiz der Politischen Abteilung II des EDA vom 28. Juni 1991 war es* «nicht opportun, im jetzigem Moment, Algeriens immer noch erklärtes Ziel der Weiterführung der Demokratisierung mit randvermerkter Massnahme quasi ‹zu bestrafen›. Es wäre ein falsches Signal»*, vgl.* dodis.ch/59125.

16 *Vgl. auch das Antwortschreiben des BFF an die Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen (UNHCR) vom 17. Juni 1991,* dodis.ch/59126.

17 *Zum Verhältnis Menschenrechts- und Flüchtlingspolitik vgl. auch* dodis.ch/57978.

richt des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik[18] ausführt, ist eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik für die Ursachenbekämpfung von Flüchtlingsströmen von zunehmender Wichtigkeit.

Diese Überlegungen führen das EDA zur Überzeugung, dass die erwähnten Prüfungskriterien in der Praxis noch restriktiver als bis anhin angewendet werden müssen. Dies gilt im besonderen für folgende Punkte der Kriterienliste:[19]

Ziff. 3:[20] Die politische Stabilität, welche ein verfolgungssicheres Land aufweisen muss, ist ein besonders ernstzunehmendes Kriterium. Die praktische Erfahrung am Beispiel Algerien hat gezeigt, dass der Bundesrat wegen aussenpolitischer Rücksichtnahme auf die Veränderungen der politischen Stabilität in einem verfolgungssicheren Land nicht mit der aus menschenrechtspolitischer Sicht gewünschten Konsequenz reagieren kann. Dies bedeutet, dass zum Zeitpunkt des Entscheides über die Verfolgungssicherheit hohe Anforderungen an die politische Stabilität gestellt werden müssen.

Ziff. 5:[21] Als massgeblichen Standard für die Beurteilung der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land nennt die Kriterienliste die Achtung der im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verankerten Menschenrechte.[22] Auch wenn in diesem Zusammenhang nicht ein allzu hoher Massstab angesetzt werden kann, müssen doch die erwähnten Menschenrechte und Grundfreiheiten in einem verfolgungssicheren Land grundsätzlich garantiert sein und respektiert werden. Die Berufung auf ein völkerrechtliches Instrument wie den obenerwähnten Pakt bringt es mit sich, dass dieser Massstab auch ernsthaft angewendet werden muss.

Ziff. 9/10:[23] Die innerstaatliche Fluchtalternative ist als Element eines verfolgungssicheren Landes nicht überzubewerten. Solche Fluchtalternativen müssen für potentielle innerstaatliche Flüchtlinge vor allem auch allgemein zumutbar sein.

Schliesslich ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass die Anzahl von hängigen Asylgesuchen in der Schweiz oder eine bis heute niedrige Anerkennungsquote für Asylbewerber aus einem bestimmten Land keinen Einfluss auf dessen Bezeichnung als verfolgungssicher haben kann. Der «Safe Country»-Entscheid muss auf die tatsächliche Menschenrechtssituation im betreffenden Land abstellen.

---

18 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik *vom 15. Mai 1991* dodis.ch/57212.

19 *Für die Kriterienliste vgl. das BR-Prot. Nr. 548 vom 18. März 1991,* dodis.ch/57674*, S. 4–6 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.*

20 «Ein Staat muss Gewähr dafür bieten, dass sich die politische Situation stabilisiert hat – und soweit dies aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse abschätzbar ist – für die nähere Zukunft anhalten wird.» *Vgl.* dodis.ch/57674*, S. 4 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.*

21 «Als massgeblicher Menschenrechtsstandard sind der Beurteilung die in der UN-Konvention vom 16. Dezember 1966 über die zivilen und bürgerlichen Rechte aufgelisteten Normen zugrunde zu legen. *[…]*» *Vgl.* dodis.ch/57674*, S. 5 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.*

22 *Zum Beitritt der Schweiz zu den Pakten vgl. DDS 1991, Dok. 41,* dodis.ch/58221 *sowie* dodis.ch/55261.

23 *Ziff. 9:* «Die geforderte Verfolgungssicherheit muss in wesentlichen Teilen eines Staatsgebietes – nicht aber auf dem gesamten Territorium gleichermassen – gewährleistet sein.» *Ziff. 10:* «Damit eine solche regionale Verfolgungssicherheit innerhalb eines Staatsgebietes zum Tragen kommen kann, ist von einer gewissen territorialen Grösse eines Landes auszugehen.» *Vgl.* dodis.ch/57674*, S. 6 des Antrags des EJPD vom 13. März 1991.*

Bundespräsident Flavio Cotti am «Nationalen Flüchtlingstag» vom 15. Juni 1991 auf dem Kapellplatz in Luzern, dodis.ch/60361 (CH-SNM LM-179461.13).

2.2. Zu den vom EJPD vorgeschlagenen Ländern im einzelnen[24]

Gestützt auf unsere Analysen gelangen wir zu folgenden Beurteilungen:

Roumanie

Même si la situation des droits de l'homme dans ce pays s'est encore améliorée au cours de cette année, elle reste préoccupante sur un certain nombre de points importants.

En conclusion, nous sommes d'avis que, avant de prendre la décision de désigner la Roumanie comme un «Safe Country», il serait opportun d'attendre:

– que le Parlement adopte la Constitution (prévue en décembre 1991);[25]

– que se soient déroulées les élections locales (prévues en janvier/février 1992) et nationales (prévues au printemps 1992);[26]

24 *Die Analysen beruhen auf den Länderanalysen der Sektion für Menschenrechte vom 20. November 1991, welche als Beilage einer Notiz des stv. Chefs der Sektion humanitäre und internationale Flüchtlingspolitik, Markus-Alexander Antonietti, an Bundesrat Felber, zugestellt wurden, vgl.* dodis.ch/58636.

25 *Cf. aussi le rapport sur la visite du Président du Conseil des États, Arthur Hänsenberger, en Roumanie du 24 au 28 octobre 1991,* dodis.ch/58745.

26 *La Suisse envoie cinq observateurs électoraux en Roumanie, cf. le PVCF N° 127 du 27 janvier 1992,* dodis.ch/58015.

– que la Commission des droits de l'homme de l'ONU tranche, lors de sa prochaine session (février/mars 1992) la question de savoir s'il faut renouveler ou non le mandat du Rapporteur spécial sur la Roumanie.

Le DFAE propose dès lors le[27] *renvoi* de cette décision.

Angola

Angola hat am 31. Mai 1991[28] die Übergangsphase vom Bürgerkrieg zu einem demokratischen Rechtsstaat begonnen. Der vom IKRK überwachte Austausch der Kriegsgefangenen ist noch nicht abgeschlossen. Der Einzug der Armeen in Sammellager und deren Entwaffnung verläuft nicht reibungslos. Eine lokale Befreiungsfront in der nördlichen Exklave Cabinda weigert sich, die Waffen niederzulegen. Obwohl die Grundfreiheiten in der Verfassung garantiert werden, bietet die jetzige Situation wenig Gewähr, dass die rechtsstaatlichen Prinzipien in der Praxis auch zum Tragen kommen (Ziffer 3 der Kriterien). Dass sich inzwischen über dreissig politische Parteien gebildet haben, ist allein noch keine Garantie für ein funktionstüchtiges Mehrparteiensystem. Die zur Überwachung des Demokratisierungsprozesses eingesetzte Militärisch-Politische Kommission in Luanda, der die USA, die Sowjetunion, Portugal und die UNO angehören, hat Schwierigkeiten, die aus dem Waffenstillstands- bzw. Friedensabkommen von Estoril folgenden Entscheidungen durchzusetzen. Die politische Zukunft Angolas bleibt, jedenfalls bis zu den Wahlen im Herbst 1992, unbestimmt, ein Rückgriff auf Gewalt ist nicht auszuschliessen.

Das EDA erachtet es daher als notwendig, den Entscheid *vorläufig noch zurückzustellen*.

Bangladesh

Der angelaufene Demokratisierungsprozess in Bangladesh[29] erlaubt noch keine eindeutigen Prognosen hinsichtlich des Versprechens der Regierung, die Menschenrechte zu achten. Auch die Anwendung der in der Verfassung verankerten rechtsstaatlichen Prinzipien ist in der Praxis nicht gewährleistet. Die «Special Power Acts» erlauben weiterhin unbegrenzte Administrativhaft (Ziffer 5 der Kriterien). Bangladesh hat bis heute kein internationales Instrument im Bereich der Menschenrechte ratifiziert. Die politischen Auseinandersetzungen sind virulent. Die Tradition des politischen Machtkampfes und die erst seit 8 Monaten bestehende Demokratie erlauben es nicht, «die politische Stabilität für die nähere Zukunft» (Ziffer 3 der Kriterien) als gesichert zu betrachten. Die Politik der neuen Regierung betreffend die Chittagong Hill Tracts ist immer noch nicht ersichtlich. Das Gebiet ist jedoch weiterhin militärische Sperrzone mit bewaffneten Auseinandersetzungen. Bangladesh genügt damit den Ziffern 3 und 5 der Kriterien nicht; für die Bewohner der Chittagong Hill Tracts gibt es auch keine innerstaatliche Fluchtalternative im Sinne von Ziffer 9 und 10 der Kriterien.

---

27 *Correction manuscrite de:* de.

28 *In der Analyse der Sektion für Menschenrechte des EDA wird fälschlicherweise der 30. Mai 1991 als Datum der Unterzeichnung des Waffenstillstands- bzw. Friedensabkommens von Estoril genannt, vgl.* dodis.ch/58636, *S. 2 der Beilage.*

29 *Vgl. auch* dodis.ch/59167.

Das EDA steht daher der Bezeichnung Bangladeshs als «Safe Country» ablehnend gegenüber.[30]

30 *Der Bundesrat beschloss Bangladesch nicht als Safe Country zu bezeichnen, vgl. Anm. 1 sowie das Faksimile* dodis.ch/57837.

55

dodis.ch/57983 *Extrait*

Séance du 14 novembre 1991 de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États[1]

LA YOUGOSLAVIE • CONFÉRENCE DE PAIX AU PROCHE ORIENT • CONTACTS INTERNATIONAUX DU CHEF DU DFAE • L'HEURE DES QUESTIONS

Confidentiel Berne, 26 novembre 1991

[…][2]

7. Actualités

La Yougoslavie

L'exposé de *M. Ducrey* est annexé au procès-verbal. (Annexe 1)[3]

M. Felber, Conseiller fédéral: Je suis très heureux que M. Ducrey ait fait un exposé de la situation mis à jour aujourd'hui. Avec la Yougoslavie nous sommes dans un domaine où plus personne ne sait ce qu'il faut faire. J'étais lundi à Bruxelles dans le cadre d'une réunion du G-24 qui avait exclu la Yougoslavie des bénéfices de l'aide aux pays de l'Est,[4] et tous mes collègues, aussi bien d'Europe Centrale que d'Europe de l'Est ou Occidentale, du ministre du plus grand pays à celui du plus petit, s'interrogeaient réciproquement au sujet de la Yougoslavie.[5] Aucune solu-

1 CH-BAR#E1050.12#1994/311#12* (1). *La séance s'est tenue de 17h00 à 19h35 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller aux États Franco Masoni, est présent comme invité le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, accompagné par le Secrétaire général du DFAE Rudolf Schaller et l'Ambassadeur Guy Ducrey, Chef du Secrétariat politique du DFAE. Le procès-verbal de la séance est pris sous la responsabilité du Secrétaire de la Commission, Louis Magnin. Pour le procès-verbal général, cf.* dodis.ch/58162. *Initialement aussi prévus pour la séance du 16 novembre 1991, les points discutés ne sont pas traités par la Commission des affaires étrangères du Conseil national, cf.* dodis.ch/58147.

2 *Pour l'ensemble du procès-verbal de la séance, cf.* dodis.ch/58162.

3 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/57983.

4 *Pour la conférence ministérielle du G-24 du 11 novembre 1991, cf. la compilation* dodis.ch/C2087. *Pour la déclaration sur la suspension de l'aide à la Yougoslavie, cf.* dodis.ch/58556, *annexe 3.*

5 *Pour les entretiens du Conseiller fédéral Felber en marge de la réunion du G-24 à Bruxelles, cf.* dodis.ch/57723.

tion n'était formulée sinon la proposition de M. Genscher ou de l'Autrichien M. Mock me demandant de convaincre le Conseil fédéral de reconnaître la Croatie.[6] Ils disaient cela sans trop y croire. À quoi cela servirait-il objectivement de reconnaître la Croatie comme pays indépendant en pleine guerre alors qu'elle s'est fait prendre une partie de son territoire qu'elle ne veut pas perdre?[7] Les Serbes qui occupent ce territoire ne sont pas à côté de leur pays, la Serbie, puisque la Bosnie-Herzégovine et la Vojvodine les séparent. On a le sentiment de se trouver dans une situation de 19ème siècle avec des instruments du 20ème siècle. Au 19ème siècle, on se battait, on se tuait, puis on disait: arrêtons-nous et restons où nous sommes. C'est probablement la politique serbe. Mais nous sommes au 20ème siècle et nous pensons qu'il n'y a plus de guerre possible, qu'une modification des frontières à travers la guerre n'est plus possible, qu'il faut négocier, discuter, obtenir des statuts de minorité pour les Serbes habitant cette partie de la Croatie.[8] Les sanctions déterminées par la Communauté sont des sanctions dont aucun de mes collègues n'a pu m'expliquer l'application. Ce sont des sanctions contre l'ensemble de la Yougoslavie qui devraient être accompagnées d'actions positives compensatoires, favorables aux Républiques sauf à la Serbie. Cela ne veut bientôt plus rien dire. Alors on applique des sanctions à la Yougoslavie qui n'a plus de gouvernement, plus de pouvoir, plus de président, et, pour corriger, on devrait aider la Slovénie, la Croatie, la Bosnie, la Macédoine, Monténégro etc. Cet événement nous pose des problèmes insolubles.[9]

En même temps que la Communauté démarrait ses premières consultations, nous avons offert aux deux présidents, M. Tudjman de Croatie et M. Milosevic de Serbie – avec une différence considérable, les Serbes étant restés communistes successeurs du titisme – de se rencontrer en Suisse pour parler.[10] La réaction de M. Tudjman fut favorable,[11] celle de M. Milosevic positive mais il a préféré garder cela en réserve.[12] Nous avons reçu le premier Ministre et les Ministres des Affaires

---

6 *Cf.* dodis.ch/58674*, point 1.*

7 *Sur la question de la reconnaissance de l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, cf. DDS 1991, doc. 61,* dodis.ch/57514*, point 5 ainsi que la compilation* dodis.ch/C2037.

8 *Suite aux opérations militaires de l'armée populaire yougoslave et de milices serbes en Croatie, le Conseil fédéral déclare, le 28 août 1991,* «que la Suisse n'acceptera jamais de telles modifications de frontière obtenues par la force» *et que* «[l]a Serbie se placerait ainsi en dehors des peuples civilisés». *Cf. le PVCF N° 1526 du 28 août 1991,* dodis.ch/57537.

9 *Le 8 novembre 1991, la CE déclenche des mesures restrictives contre la Yougoslavie, cf. la compilation* dodis.ch/C2033. *Le même jour, le Conseil fédéral envisage une série de mesures analogues, cf.* dodis.ch/58556.

10 *Le Conseiller fédéral Felber informe le Conseil fédéral durant la séance du 4 septembre 1991 qu'il* «a pris l'initiative d'inviter, avec l'appui de l'Autriche, les présidents de la Serbie et de Croatie en Suisse. Le but est d'internationaliser le problème Yougoslave. La CE fait des efforts dans la même direction. Le Conseil en prend acte», *cf. le PVCF de décision II de la 27ème séance du Conseil fédéral,* CH-BAR#E1003#2003/92#2* (4.32).

11 *Cf. la lettre du Président croate Franjo Tuđman au Conseiller fédéral Felber du 3 septembre 1991,* dodis.ch/58642.

12 *Cf. le télex du 2 septembre 1991 de l'Ambassadeur de Suisse à Belgrade, Jean-Jacques Indermühle, au Conseiller fédéral Felber,* dodis.ch/58676 *et le télex du 13 septembre 1991 de Daniel Woker, Chef suppléant de la Division politique II du DFAE, à l'Ambassade de Suisse à Belgrade,* dodis.ch/58673*, point 1. Cf. aussi la compilation* dodis.ch/C1970.

étrangères de la Slovénie, M. Separovic.[13] Cet homme n'a jamais fait de politique et se retrouve à la tête du ministère des Affaires étrangères en pleine guerre. Il crie au secours, je reçois une lettre par jour qui demande de l'aide.[14] C'est un dilemme tragique. La semaine prochaine je recevrai le Ministre des Affaires étrangères de Serbie, M. Jovanovic.[15]

La Yougoslavie est une des préoccupations majeures de tous les ministres des Affaires étrangères d'Europe et en définitive, la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie n'aurait qu'un effet: elle permettrait de transposer l'ensemble du problème à un niveau international en transformant cette guerre intérieure en une guerre contre deux États indépendants et souverains. Mais nous sommes tous persuadés qu'une reconnaissance provoquerait un fleuve de feu sur eux parce que la Serbie ne l'admettrait pas et nous n'aurions pas les moyens de les défendre.[16] En cas de reconnaissance, un deuxième élément est très important dans les circonstances actuelles. Dans le cas de la Yougoslavie, comme dans celui de l'Union soviétique, les États-Unis d'Amérique se tiennent à distance parce qu'ils ne souhaitent pas un éclatement de ces États, tout comme nous au fond, mais d'une manière plus rigide. Il sera toujours plus facile de discuter avec un État Yougoslave ou avec une Union soviétique, quelle que soit sa forme politique, plutôt que de devoir résoudre les problèmes de 8 Républiques souveraines et indépendantes en Union soviétique, tous ces États étant incapables de vivre seuls. La Croatie et la Slovénie, selon des tableaux reçus il y a quelques mois de l'Ambassadeur d'Ukraine,[17] sont les Républiques les plus riches de Yougoslavie. Cela n'est pas un hasard.

Huber: Ich möchte vier Fragen stellen: 1. Hat man Erkenntnisse über den Einfluss dieses Konfliktes auf die Situation der Jugoslawen in der Schweiz? Stimmt mein Eindruck, dass der Waffenschmuggel blüht, und dass bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Jugoslawen auf schweizerischem Territorium manifest zunehmen? – 2. Ändert die Tatsache, dass eine Sitzung des Uno-Sicherheits-

---

13 *Zvonimir Šeparović est en fait le Ministre des affaires étrangères de la Croatie. Sur sa visite à Berne le 30 août 1991, cf.* dodis.ch/58790. *Le Conseiller fédéral Felber a en outre reçu, le 5 juillet 1991, Janez Drnovšek, membre slovène de la présidence yougoslave, cf. le télex hébdomadaire 28/91 du 8 juillet 1991,* dodis.ch/59685; *le Premier ministre de la Slovénie Lojze Peterle, accompagné par le Vice-ministre des affaires étrangères Zoran Thaler, s'est entretenu le 26 septembre 1991 avec les Conseillers fédéraux Felber et Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, cf.* dodis.ch/57982; *le 29 novembre 1991, Peterle se rend encore une fois à Berne pour une visite de travail, cf.* dodis.ch/57985, *point 1.3.*

14 *Šeparović, professeur de droit international et recteur de l'Université de Zagreb, est nommé Ministre des affaires étrangères de la Croatie le 31 juillet 1991. Certaines lettres des autorités gouvernementales croates et slovènes au Conseil fédéral sont classées dans les dossiers* CH-BAR#E2010A#2001/161#5707* (B.73.0) *et* CH-BAR#E2010A#2001/161#5708* (B.73.0).

15 *Cf. le télex hebdomadaire 48/91 du 25 novembre 1991,* dodis.ch/60368 *et* dodis.ch/60359.

16 *Cf. la note 7.*

17 *Il s'agit de toute évidence d'un malentendu. Les tableaux n'ont pas été fournis par l'Ambassadeur d'Ukraine, république reconnue comme État indépendant par la Suisse le 23 décembre 1991, cf. DDS 1991, doc. 61,* dodis.ch/57514, *mais par l'Ambassadeur Ducrey, Chef du Secrétariat politique du DFAE. Dans l'annexe d'un document de référence sur la crise en Yougoslavie, rédigé par Christoph Meier du Secrétariat politique et diffusé par l'Ambassadeur Ducrey le 20 août 1991, entre autres destinataires aux membres de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États, se trouve un diagramme avec une comparaison des PNB per capita dans les diverses républiques yougoslaves, cf.* dodis.ch/58526.

rates verlangt wurde, etwas an der Beurteilung der Lage? – 3. Welchen Einfluss könnte ein Engagement des IKRK in Jugoslawien auf die schweizerische Aussenpolitik haben? Wir pflegen ja dann, wenn das IKRK engagiert ist, eine gewisse Zurückhaltung an den Tag zu legen, um die Neutralität des IKRK zu unterstützen.[18] – 4. Beurteilen Sie die Situation in Kosovo und in Macedonien so, dass bei einer weiteren Dismembration hier territoriale Veränderungen vorgenommen werden könnten, die dann zu einer zusätzlichen Destabilisierung des Balkans führen? Wenn die Griechen in Macedonien einmarschieren und wenn Kosovo sich als Bestandteil von Albanien erklärt, könnte dies den Konflikt zusätzlich akzentuieren. Was ist das serbische Ziel: der Schutz der serbischen Minderheit in Kroatien oder die Schaffung eines autonomen Staates mit möglichst viel Territorium unterschiedlicher Qualität unter der Dominanz der Serben, die traditionell ja der Unruheherd in dieser Region sind?

M. Felber, Conseiller fédéral: Dès le début de la crise, le DFAE a demandé au DFJP, à la police fédérale en particulier, de surveiller les mouvements des Yougoslaves en Suisse. Ils sont environ 150 000 ce qui représente une des plus grandes colonies. Selon les informations obtenues, la grande majorité de ces Yougoslaves sont des gens calmes et seuls quelques petits groupes minoritaires nationalistes sont agités. Pour la grande majorité, c'est la peur de rentrer chez eux, d'être chassés de Suisse, et la peur les uns des autres, les Croates des Serbes, des Monténégrins, etc. Il est vrai que les Yougoslaves, par certains côtés sont des gens relativement violents en petits groupes. Ce sont ceux que l'on voit dans les faits divers des journaux pour des batailles, des meurtres, etc. Mais il semble que la proportion de ces crimes n'a pas augmenté. Lors des manifestations Serbes ou Croates autorisées en Suisse, il n'y a pas eu d'affrontement et la police n'a pas été entraînée à devoir s'interposer. Nous avons repéré quelques activistes et ils sont heureusement, et malgré toute l'affaire des fiches, encore suivis. D'après la police fédérale, il n'y a pas eu davantage de bagarres proportionnellement par rapport aux années précédentes. Ce sont moins des bagarres dues à l'ethnie ou à l'origine que des bagarres dues à des faits de vie privée. Le problème qui nous inquiète le plus est la vente d'armes. Le Parlement n'a pas accepté les mesures proposées par le Conseil fédéral il y a une dizaine d'années.[19] Les cantons ont la compétence pour régler toutes les ventes d'armes. Le commerce d'armes est libre et aujourd'hui on mesure la limite. Au Tessin particulièrement, les armuriers vont devenir millionnaires. Il faut un permis pour avoir un pistolet, ce que l'on appelle une arme de poing, mais vous pouvez acheter des fusils, des armes semi-automatiques et automatiques sans permis. Nous avons constaté une augmentation considérable de la vente de ces armes en Suisse et nous savons qu'elles sont achetées par des Yougoslaves, soit ceux qui sont en Suisse et les envoient ensuite chez eux, soit par des Yougoslaves qui, d'Italie, traversent la frontière, achètent et repartent. Il est pratiquement impossible de vérifier. On a eu des vérifications, je dirais accidentelles, où un douanier arrêtant une voiture italienne a trouvé à l'intérieur quatre Yougoslaves et un coffre plein de

18 *Vgl. dazu* dodis.ch/58938, *Punkt 3.*

19 *À cause des résultats négatifs de la procédure de consultation de l'avant-projet du DFJP, le Conseil fédéral décide en septembre 1983 de suspendre les travaux législatifs concernant un article consitutionnel sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions, cf. le PVCF N° 1629 du 19 septembre 1983,* dodis.ch/60414.

kalashnikovs achetés au Tessin, avec facture payée, acquittée. Le douanier ne peut rien faire. C'est un problème que le Conseil fédéral devra régler si cela continue, mais il n'a pas de base légale, ces lois étant cantonales. La seule mesure que nous pourrions prendre est une mesure constitutionnelle exceptionnelle, et on n'aime pas le faire, en évoquant l'article 102 de la Constitution,[20] mise en danger de la sécurité. On interdirait pendant une certaine durée la vente d'armes automatiques et semi-automatiques. En limitant cette interdiction aux Yougoslaves, on prend le risque que des Italiens prennent le relais et revendent à Milan ou ailleurs. M. Koller est en train d'analyser cette question à ma demande.[21]

L'ONU et le Conseil de sécurité auront de la peine à agir parce qu'il s'agit d'une guerre intérieure. Le Conseil de sécurité risque un veto chinois, la Serbie étant communiste. Il peut prendre des mesures inefficaces simplement dans le but de rassurer les gens. C'est notre appréciation.

Le CICR est là pour vérifier l'application des Conventions de Genève avec beaucoup de risques et de difficultés. Il ne gêne pas la Suisse. Nous sommes en train de réfléchir à un autre type d'intervention avec un autre groupe de pays. Nous avons essayé une intervention des pays neutres. La Suède ne veut rien faire laissant agir la Communauté, la Finlande n'a pas le temps, trop occupée avec l'Estonie, l'Autriche est brûlée parce qu'elle a pris position pour la Croatie et la Slovénie contre la Serbie.

J'ai vu cette semaine le ministre des Affaires étrangères d'Albanie.[22] Le Kosovo n'appartenait pas historiquement à l'Albanie. C'était une province serbe qui a été occupée progressivement par des émigrants Albanais, mais ce n'est pas une ancienne province albanaise devenue Yougoslave.[23] Actuellement l'Albanie, préoccupée par ses difficultés économiques et politiques, ne présente pas de risque.[24] Même si la situation les préoccupe beaucoup, leur intention et leur capacité d'intervenir n'existent pas. Ils craignent au Kosovo des manifestations de libération et une attaque serbe auquel cas il faudrait que tout le monde les aide à sauver les Albanais du Kosovo mais ils ne peuvent rien faire.

M. Ducrey: Le Kosovo, actuellement occupé en majorité par l'ethnie albanaise, est considéré par les Serbes comme le berceau de la Serbie. Au 13ème siècle la Serbie existait et son point de départ était le Kosovo un peu comme le Grütli chez nous. Cette réalité doit rester à l'esprit. Je n'ai pas mentionné la Macédoine et la Grèce comme régions où pourrait s'étendre le conflit. La Macédoine est très homogène et occupée en majorité par les Macédoniens qui ont one attitude prudente vis-à-vis du conflit Yougoslave. La minorité musulmane de 13 à 14% n'entraîne pas de difficultés particulières.[25]

---

20 *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, pp. 1–88, ici p. 33 s.*

21 *Le 18 décembre 1991, le Conseil fédéral accepte la proposition commune du DFJP et du DFAE d'adoption de l'*Ordonnance sur l'acquisition et le port d'armes à feu par des ressortissants yougoslaves*, cf.* dodis.ch/57396 *et RO, 1992, pp. 23–26.*

22 *Le Conseiller fédéral Felber s'est entretenu avec Muhamet Kapllani en marge de la réunion du G-24 à Bruxelles le 11 novembre 1991, cf.* dodis.ch/57723.

23 *Pour la situation au Kosovo, cf.* dodis.ch/58747 *et* dodis.ch/58641.

24 *Pour un état de la situation en Albanie, cf. les rapports des deux missions d'évaluation,* dodis.ch/60276 *(10 au 17 juin 1991) et* dodis.ch/59669 *(2 au 5 septembre 1991).*

25 *Pour la situation en Macédoine, cf.* dodis.ch/59668.

Que veulent les Serbes? Beaucoup de Serbes ont la nostalgie de la Grande Serbie d'autrefois que Karadjordjevic, le premier roi de Serbie a voulu restaurer dans la première moitié du siècle passé. On leur prête aujourd'hui cette volonté d'abandonner peut-être le nord de la Croatie et la Slovénie dont ils ont déjà fait le deuil, mais de constituer avec ce qui leur resterait en mains une sorte de Grande Serbie. Cette solution n'en serait pas véritablement une parce qu'elle continuerait de représenter un pays très hétérogène. Dans cette Grande Serbie, les Serbes seraient majoritaires à 55% avec plusieurs minorités qui n'accepteraient pas une règle serbe certainement plus dure que celle qui a existé jusqu'à aujourd'hui. Le maréchal Tito a eu peut-être ce mérite de limiter le contrôle de la Serbie sur les autres communautés de Yougoslavie. C'est Tito qui est à l'origine des deux régions autonomes, Vojvodine et Kosovo, pour préserver une certaine autonomie régionale à ces deux provinces.

Seiler: 1. In Anbetracht der Tatsache, dass die Serben trotz machtmässiger Überlegenheit noch keinen Entscheid herbeigeführt haben, fragt sich, wieweit die serbische Führung wirklich daran interessiert ist, diesen Krieg rasch zu beenden. Wie beurteilen Sie die Kampfkraft der Serben und ihren Willen, den Krieg zu beenden? – 2. Die EG ist ja sehr interessiert daran, wieder Frieden in dieses Land zu bringen. Mir scheint, sie könnte dabei auch das – egoistische – Motiv haben, ihre Transporte durch Jugoslawien nach Griechenland nicht während längerer Zeit unterbrochen zu sehen. – 3. Zum Dreikreismodell: Weil in Jugoslawien Krieg ist, wurde ja vorgesehen, die Jugoslawen in den äussersten Kreis «zu verbannen».[26] Das würde bedeuten, dass neue Jugoslawen praktisch nicht mehr zu uns kommen könnten. Wir wissen aber, dass im Moment nur zwei von sechs Provinzen miteinander Krieg führen. In Anbetracht der schlechten wirtschaftlichen Lage Jugoslawiens fragt es sich, ob es richtig ist, dass wir, nachdem wir während Jahrzehnten Jugoslawen zu uns geholt haben, ausgerechnet jetzt einen Stopp machen und damit die Arbeitslosigkeit dort noch vergrössern und die Devisenbeschaffung noch verschlechtern?

Präsident:[27] Wäre es wohl praktikabel, die Nicht-Zulassung weiterer Arbeitskräfte nur auf Serben zu beschränken? – Wie beurteilt man die Wirksamkeit des Boykotts, der jetzt verhängt worden ist?

M. Felber, Conseiller fédéral: Vous nous posez les questions que nous nous posons. Nous avons le sentiment que les Serbes, en occupant ces parties de territoire, se sont placés militairement pour pouvoir négocier par la suite. Ils n'ont pas débordé et n'ont occupé que des régions où les Serbes étaient majoritaires en Croatie. En cas de cessez-le-feu, ils pourront dire qu'ils sont prêts à négocier. Mais ils occupent le terrain. La négociation sera difficile. C'est la seule explication que nous ayons. Nous sommes presque persuadés qu'ils n'iront pas plus loin. Le rôle de l'armée Yougoslave est difficile à déterminer. En effet, elle est essentiellement composée de Serbes, les autres soldats ayant été envoyés dans le Sud-Est. La Communauté a d'abord voulu jouer un rôle politique éminent, elle est maintenant gênée par la situation de la Grèce.[28] Ce problème n'a pas encore été posé. Ce qui me fait penser au 19ème siècle est que le président de la CE, M. Hans Van der Broek s'est

26 *Vgl. DDS 1991, Dok. 38,* dodis.ch/57954.

27 *Ständerat Masoni.*

28 *Au cours de la proclamation d'indépendance de la République de Macédoine de la Yougoslavie le 20 novembre 1991, la Grèce conteste le nom du pays, cf. la compilation* dodis.ch/C2103.

énervé. Il a dans le fond rompu la négociation en déclarant: la situation n'est plus possible, les gens n'écoutent pas, ils mentent, signent un papier et le lendemain la guerre continue. Maintenant Lord Carrington a les mêmes réactions.[29]

(à M. Seiler) Le Conseil fédéral n'a pas voulu punir particulièrement les Yougoslaves qui étaient en Suisse, mais a voulu éviter qu'une part du conflit soit importée en Suisse avec de nouveaux Yougoslaves qui viendraient travailler dès l'année prochaine. Je suis d'accord que cette position est difficile. Au niveau des Affaires étrangères, on aurait préféré ne pas avoir cette position et rester plus neutre.[30] En laissant une ouverture totale, on risque d'importer des gens qui viendront chez nous travailler, acheter des armes, payer pour la poursuite des combats là-bas et à la limite venir se battre entre eux chez nous. Le Conseil fédéral voulait préserver le calme dans la colonie yougoslave en Suisse. Parallèlement, nous avons décidé que ceux qui étaient ici pouvaient rester et que les saisonniers pouvaient voir leurs autorisations de séjour prolongées de six mois, en espérant que d'ici avril l'année prochaine, le conflit soit terminé. Avec cette prolongation, ils peuvent rester jusqu'en avril–mai, période à laquelle commencera le nouveau contrat. Tous ceux qui ont signé un contrat avant le 1er novembre peuvent ou venir ou rester. Il n'a pratiquement pas eu d'expulsions. On a pris des précautions, on a limité, on a placé ce troisième cercle, ces fameux cercles dus au problème des requérants d'asile. On ne va pas faciliter l'arrivée chez nous de dizaines de milliers de personnes victimes de la guerre, elles doivent rester chez elles. Il est préférable de les aider chez elles que chez nous. Le troisième cercle signifie que la Yougoslavie n'est plus un pays traditionnel de recrutement de main-d'œuvre. Il est vrai que c'est un peu dur après tout ce qu'ils ont fait chez nous, mais c'est pour écarter un éventuel flot de réfugiés ou de travailleurs. Le Conseil fédéral a limité ces mesures tant et aussi longtemps que la situation de guerre persiste en Yougoslavie. Les visas n'ont pas été introduits.[31] Les Slovènes n'ont plus de passeport yougoslave et l'État central de Yougoslavie ne les leur renouvelle plus. Ils se promènent avec des papiers non reconnus, des passeports slovènes. La Slovénie n'est pas un pays aux yeux du droit international, mais la Suisse reconnait ces papiers. C'est la même situation pour les Croates.[32] Le problème qui va se poser c'est que la Slovénie n'a plus d'argent parce que la Banque centrale de Yougoslavie à Belgrade ne reconnait plus les transactions financières de la Slovénie. La Slovénie va se mettre à payer avec du papier. Nous devons également intervenir dans ce domaine pour savoir dans quelle mesure on peut imaginer reconnaître une partie du capital en billets de banque slovène comme étant convertible en devises. Ces pays sont actuellement étouffés.

M. Ducrey: La rapidité de la fin de la guerre est difficile à prévoir. Nous penchons plutôt pour l'idée que la guerre peut durer longtemps. Les Serbes ont surtout voulu prendre des gages, ils occupent du terrain ce qu'ils estiment légitime puisqu'il est habité en majorité par des Serbes pour tout ce qui touche le Nord.

---

29 *Pour l'attitude du négociateur en chef de la CE, Lord Peter Carrington, cf. son entretien avec l'Ambassadeur de Suisse à Londres, Franz Muheim, de fin novembre 1991,* dodis.ch/59036.

30 *Pour le rapport-joint du DFAE du 12 septembre 1991 dans l'annexe du PVCF N° 1828 du 23 septembre 1991, cf. le facsimilé* dodis.ch/57954.

31 *Le Conseil fédéral décide le 18 décembre 1991, contre l'avis du DFAE, de réintroduire le visa obligatoire pour les Yougoslaves avec effet au 1er janvier 1992, cf. le PVCF N° 2472 du 18 décembre 1991,* dodis.ch/57395. *Cf. aussi DDS 1991, doc. 38,* dodis.ch/57954.

32 *Cf.* dodis.ch/60347, *point 1.2, et* dodis.ch/57984.

C'est différent pour la région de Dubrovnik où il n'y a pas de Serbes; sur la carte (voir annexe)[33] sous le T de Titograd on voit une baie et c'est elle qui donne une valeur stratégique très importante à la région de Dubrovnik. Les Croates ne veulent pas commencer de négocier en position de faiblesse sans avoir pu au moins récupérer une partie du terrain, si bien qu'ils se battront jusqu'à ce qu'ils arrivent à un gain territorial au moins symbolique. On peut aller vers une sorte de guerre d'usure qui peut durer de très longs mois.

(à M. Seiler) Y a-t-il une idée égoïste derrière la position de la Communauté? La Communauté est inspirée par trois motifs importants: les conséquences de cette guerre, c'est-à-dire l'instabilité sur le continent européen en général qui préoccupe les européens et la Communauté, le flot des réfugiés et la perspective de la reconstruction. On ne sait pas dans quel état la guerre va laisser ce pays et qui va payer la facture. Ce ne seront probablement ni les Soviétiques ni les Américains, mais les Européens à commencer par la CE. On parle déjà aujourd'hui de plusieurs dizaines de milliards de dollars.

M. Felber, Conseiller fédéral: (au président) Pourquoi ne pas avoir appliqué les mesures des trois cercles aux seuls Serbes? C'est pour rester neutre dans ce conflit et pouvoir un jour offrir ou bien notre médiation, ou bien notre territoire pour permettre à ces gens de se rencontrer. En excluant seulement les Serbes, nous prenons position et nous ne pourrons plus rien faire.

Schaller zu den Sanktionen gegen Jugoslawien: Die Schweiz hat vornehmlich Schritte vorgesehen, die die Suspendierung oder die Abschaffung von Freihandelsabkommen mit Jugoslawien betreffen und die die Beteiligung am Efta-Fonds mit Jugoslawien verhindern. Auch hat sie dem Efta-Rat vorgeschlagen, die gemischte Kommission Efta-Jugoslawien aufzuheben.[34] Als weiterer, wichtiger Schritt war vorgesehen, dass wir versuchen, Umgehungsgeschäfte über die Schweiz zu verhindern.[35]

Die Sanktionen der EG bestehen in erster Linie aus Absichtserklärungen über die Suspendierung der Zusammenarbeit zwischen der EG und Jugoslawien; dann haben wir die «suppression de la Yougoslavie de la liste des pays bénéficiants du système généralisé des préférences»; als einzige konkrete Massnahme mit direkten Auswirkungen ist die Wiedereinführung von quantitativen Limitierungen auf dem Textilsektor zu nennen. Eine weitere Absichtserklärung ist, den Sicherheitsrat der Uno zu beauftragen, die Einführung eines Ölembargos zu prüfen.

Was heisst das in bezug auf die Schweiz? Wir haben mit Jugoslawien einen regen Austausch im Textilbereich: 1990 hatten wir Exporte von rund 18 Millionen Schweizer Franken und Importe von etwa 22 Millionen.[36] Theoretisch wäre es möglich, dass jugoslawische Textilien über die Schweiz in den EG-Raum exportiert würden. Aber in der Praxis wäre dazu eine Fälschung der Ursprungszeugnisse nötig, und es braucht schon recht viel, um diese Umgehung durchzuziehen. Zum Ölembargo: Jugoslawien importiert keine Ölprodukte aus der Schweiz. Wir

33 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/57983.

34 *Ebenfalls am 14. November 1991 entschied der EFTA-Rat an seiner Sitzung in Genf die Suspendierung aller von den EFTA-Staaten durchgeführten Kooperationsaktivitäten, die Errichtung eines Entwicklungsfonds sowie der exploratorischen Gespräche über die Errichtung einer Freihandelszone mit Jugoslawien, vgl.* dodis.ch/58580. *Zum EFTA-Fonds für Jugoslawien vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1967.

35 *Zu den schweizerischen Sanktionsmassnahmen vgl.* dodis.ch/58556 *und* dodis.ch/57985.

36 *Für die Wirtschaftsbeziehungen zu Jugoslawien im Jahr 1990 vgl.* dodis.ch/60279.

wären nur dann betroffen, wenn die Sanktionen so weit gingen, dass wir die Tätigkeit der Traders, d. h. der Leute, die die Zwischengeschäfte tätigen, unter Verbot stellen müssten. Dazu fehlt uns eine rechtliche Basis, und wir müssten gestützt auf Art. 102 der Bundesverfassung vorgehen.[37]

Zu Herrn Seiler: Der ehemalige deutsche Botschafter in Griechenland[38] hat mir kürzlich erzählt, dass in Griechenland die Zahl von 10 Millionen Franken pro Tag als Mehrkosten für die Transportunternehmer aufgrund der Situation in Jugoslawien zirkuliert.

Ein wichtiger Punkt betrifft das kulturelle Erbe; über unsere Vertretung in der Unesco in Paris haben wir darauf hingewirkt, dass ein Appell an die kriegsführenden Parteien lanciert wird, dass das kulturelle Erbe Jugoslawiens geschützt werde. Solche Appelle hat es gegeben; sie wurden aber nicht stark beachtet. Immerhin hat die Unesco einen ständigen Beobachter in Jugoslawien placiert, der die Aufgabe hat, allein schon durch seine Präsenz zu mahnen, dass man dem Schutz der Kulturgüter die nötige Beachtung schenken soll.

Schönenberger: Die Ereignisse in Jugoslawien sind nichts als ein grosses Trauerspiel, für das Land selber und für ganz Europa. Die Ratlosigkeit der Aussenminister der europäischen Länder zeigt die Hilflosigkeit, mit der ganz Zentraleuropa diesem Problem gegenübersteht. Auch das Handeln der übrigen Länder ist mehr als dürftig. Nachdem der Krieg schon Monate dauert, beginnt man jetzt von Sanktionen zu sprechen, weiss aber ganz genau, dass diese Massnahmen ohne weiteres umgangen werden können. Man will jetzt den Sicherheitsrat einschalten, damit er irgend etwas unternehme – es ist niemand daran interessiert, direkt einzugreifen. Die Situation ist klar: Das Land muss einfach innerlich verbluten. Eine traurige Angelegenheit. Lösungsvorschläge sind Illusion; Appelle sind den kriegsführenden Parteien völlig gleichgültig. Ich bin ebenso ratlos wie jeder andere; die einzige Möglichkeit wäre, militärisch einzugreifen. Aber dazu ist natürlich auch niemand bereit.

Dobler: Der Sinn unserer Kommission für auswärtige Angelegenheiten ist unter anderem, dass wir hier Informationen aus erster Hand bekommen. Es ist wichtig, bei den Mitgliedern unserer Kommission Interesse zu wecken für diese Angelegenheit, die sich jenseits unserer Grenze abspielt. Wir sind ja nicht in der Lage, Ihnen, Herr Bundesrat, auch nur einen Tip zu geben, was man tun könnte. – Ein Tip allerdings wurde einmal seitens der Parlamentarier gegeben: Der Nationalratspräsident Bremi hat anlässlich seiner 1. August-Ansprache auf dem Rütli[39] gesagt, wir könnten in bezug auf Jugoslawien, das wie wir ein Vielvölkerstaat ist, etwas unternehmen. Wir haben sehr gute Diplomaten, einen ausgezeichneten Aussenminister, Professoren, die sehr gescheit sind, insbesondere Staatrechtler – die könnten doch etwas tun und den Jugoslawen etwas beibringen. – Ich glaube, dieser Appell war rein proklamatorisch; oder hat man tatsächlich etwas in dieser Richtung unternommen?

Huber: Es gibt in der schweizerischen Bevölkerung eine grosse Verunsicherung über diesen Krieg. Ich bin mehrfach darauf angesprochen worden, ob wir

37 *Vgl. die Anm. 20.*

38 *Werner Graf von der Schulenburg. Dieser überreichte am 7. November 1991 sein Beglaubigungsschreiben als Botschafter der BRD in Bern.*

39 *Vgl.* dodis.ch/60020.

da nicht zu zurückhaltend taktieren, und ob es nicht Möglichkeiten gäbe, dass die Schweiz quasi als moralische Instanz wie ehemals der schwedische Ministerpräsident Olof Palme irgend eine Aktion unternähme. Herr Bundesrat Felber, Sie haben betont, dass gesamteuropäisch eine gewisse Destabilisierung Platz greift. Ich bin überzeugt davon, dass einzelne russische Teilrepubliken sehr genau beobachten, wie die internationale Völkergemeinschaft auf den Fall Jugoslawien reagiert. Alle Erklärungen über die Politische Union und über eine koordinierte Aussenpolitik der EG sind hier als Papiertiger blossgelegt worden. Ich frage mich, ob in der kommenden Wintersession der Bundesrat nicht seine politische Linie verdeutlichen sollte, um dem Schweizervolk zu sagen: Wir lassen das Drama nicht einfach ablaufen, sondern wir beschäftigen uns intensiv mit dieser Frage; aber wir müssen zugeben: Als neutraler Kleinstaat sind wir ebenso am Ende des Lateins wie andere, grosse Nationen mit ihren militärischen Mitteln. – Bei mir haben Bürger angefragt, warum der Bundesrat nichts sage angesichts der schrecklichen Beschiessung z. B. der Kulturgüter in Dubrovnik. Ich weiss selbstverständlich, welche Antworten hier zu geben sind; aber wir dürfen die psychologischen und politischen Auswirkungen auf unsere Bevölkerung nicht vernachlässigen.

Schaller zu Herrn Dobler: Wir haben natürlich den Aufruf von Herrn Nationalratspräsident Bremi ernst genommen und uns mit Fachleuten in Verbindung gesetzt. In erster Linie haben wir Kontakt aufgenommen mit Professor Malinverni, mit dem auch die EG bei der Ausarbeitung der Friedenspläne in Den Haag recht eng zusammengearbeitet hat. Herr Bundesrat Felber hat vor wenigen Wochen einen Antrag unserer politischen Abteilung III, die sich unter Leitung von Frau Botschafter von Grünigen mit Abrüstungs- und Friedensfragen befasst, gutgeheissen, der die Organisation eines Treffens in Bern zu Beginn des nächsten Jahres, eventuell noch früher, vorsieht. Dieses Treffen soll unter der Leitung von Professor Malinverni stehen und Lösungsvorschläge für Jugoslawien – oder was dann noch übrig sein wird von Jugoslawien –, diskutieren.[40] Wir haben eine Liste zusammengestellt von Leuten aus den verschiedensten Republiken und Provinzen, denen wir die Reise und den Aufenthalt hier bezahlen, aus Mitteln, die uns für sog. friedenserhaltende Massnahmen zur Verfügung stehen. Auch im Ausland herrscht aber die Meinung vor, dass im Moment der richtige Zeitpunkt für solche konkrete Aktionen noch nicht da ist. Aber sobald die Waffen dort schweigen würden, würden wir diese Kontakte aufnehmen.[41]

M. Felber, Conseiller fédéral: Nous avons offert des observateurs dans le cadre de la CSCE,[42] nous sommes en train de préparer une nouvelle intervention avec plusieurs États et j'ai signé aujourd'hui une autorisation à mes collaborateurs spécialisés de présenter cette proposition à la CSCE où la Suisse s'investit en tant que pays avec quelques autres États.[43] C'est très délicat de choisir les États parce que

40 *Vgl. dazu* dodis.ch/58578.

41 *Vgl.* dodis.ch/58579.

42 *Dès la première réunion d'urgence du Comité des haut fonctionnaires (CHF) de la CSCE du 3 et 4 juillet 1991 à Prague, la Suisse offre sa disponibilité pour participer à une mission d'observation, cf.* dodis.ch/58536. *Sur la CSCE, cf. aussi DDS 1991, doc. 46,* dodis.ch/58731.

43 *Il s'agit très probablement d'une action dans le contexte de la décision de la quatrième réunion du CHF de la CSCE du 22 octobre 1991 à Prague de constituer une mission de la CSCE d'un rapporteur sur les droits de l'homme en Yougoslavie, cf.* dodis.ch/60401. *Le 21 novembre 1991,*

certains sont refusés. J'ai invité ces deux présidents. Je n'en ai pas parlé à leur demande. Je vous en parle aujourd'hui parce que cela fait deux mois, mais ils m'avaient averti que si j'en parlais, ils ne viendraient pas.[44] L'autre problème consiste à mettre en évidence que l'on a condamné la guerre de manière très dure.[45] C'est difficile de dire quelque chose tous les jours, parce qu'à la fin on ne nous écoute plus. La Communauté a essayé et plus personne n'y croit. Si tous les jours la Suisse dit: «Attention, vous n'avez pas le droit, on vous condamne», au bout d'une semaine on nous dira que nous n'avons rien à proposer. Nous allons examiner la possibilité de rendre public ce que nous avons essayé de faire.

Le président: Il serait important d'essayer auprès des différentes églises et des partis communistes qui existent encore de faire bouger toutes les forces possibles.

Conférence de Paix au Proche Orient (Madrid, 30.10.91)

Exposé de *M. Ducrey*: voir annexe II[46]

Contacts internationaux du chef du DFAE

M. Felber, Conseiller fédéral: J'aurai en date du 2 décembre accompli mon 21ème voyage à l'étranger cette année, pour des contacts bilatéral et multilatéral, des séances d'un ou de deux jours.[47]

8. L'heure des questions

Huber: Ich habe eine Frage, die die Stellung und die Tätigkeit der Kurdischen Kommunistischen Partei (PKK) in der Schweiz betrifft. In der Nordwestschweiz sind wir ausserordentlich beunruhigt, weil wir der Meinung sind, dass da eine kommunistische Terrororganisation in einer Weise agiert, die sehr problematisch ist, beispielsweise durch das Aufhängen von Plakaten. Man sagt ja, sie hätten in Basel ihren europäischen Sitz. – Beschäftigt man sich im Bund mit diesem Phänomen, dass ein kämpfender Teil der Kurden, der ja Gegenstand von türkischen Angriffen war, in der Schweiz seine Basis hat?

Le président: Il sera répondu demain à cette question après la discussion sur l'EEE.[48]

M. Ducrey: Nous avons quelques éléments d'information dont je lirai la teneur. Rappelons que le PKK est le fer de lance du Parti des travailleurs kurdes, une organisation marxiste et indépendantiste qui revendique l'établissement de

---

le Président du Conseil des ministres de la CSCE, Hans-Dietrich Genscher, désigne le Suisse Thomas Fleiner-Gerster, Professeur de l'Université de Fribourg, comme chef de cette mission, cf. la compilation dodis.ch/C1986.

44 *Dans l'heure des questions du Conseil national du 23 septembre 1991, le Conseiller fédéral Felber dit:* «Nous avons aussi offert une solution helvétique de discussion des problèmes entre les Serbes et les Croates. Nous restons, à ce sujet, en contact direct avec les principales parties du conflit, c'est-à-dire les Républiques croate et serbe, au cas où les bons offices seraient acceptés tels que nous avons proposés ou seraient demandés», dodis.ch/58268.

45 *Cf. la déclaration du Conseil fédéral du 28 août 1991,* dodis.ch/57537.

46 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/57983. *Pour la conférence de Madrid, cf. DDS 1991, doc. 15,* dodis.ch/58300 *et la compilation* dodis.ch/C2036.

47 *Le 2 décembre 1991, le Conseiller fédéral Felber participe à la réunion des ministres du développement et de l'environnement de l'OCDE à Paris, cf.* dodis.ch/58330. *Pour la liste des voyages à l'étranger du Conseiller fédéral Felber au cours de l'année 1991, cf.* dodis.ch/59672.

48 *Cf. DDS 1991, doc. 56,* dodis.ch/58525.

la dictature du prolétariat dans un Kurdistan sans classes, et dont le fondateur[49] a installé son quartier général à Damas. Le PKK possède de nombreux affiliés en Europe, alors que la brutalité de ses méthodes le prive de l'appui de la plus grande partie des Kurdes de Turquie. Les Kurdes revendiquent le respect de leurs droits culturels dans le cadre d'une intégration nationale, et non pas nécessairement l'indépendance.[50] Le PKK mène sa guérilla à la manière du Sentier lumineux péruvien, organise des opérations coup de poing non seulement contre les postes de l'armée, mais aussi contre des villages dont la population civile n'est pas épargnée. À ce terrorisme ponctuel, le gouvernement turc répond par une contre-terreur importante. Même si la loi martiale a été levée dans la plus grande partie du pays depuis que Turgut Özal est au pouvoir, tout le sud-est reste quadrillé par l'armée qui fait régner l'état d'exception.[51]

À propos de l'implantation du PKK en Europe, je vous lis les indications suivantes:

«Die PKK verfügt über eine äusserst straff organisierte und gut funktionierende Europazentrale. Diese befindet sich in der Bundesrepublik. Nach der Festnahme leitender Parteifunktionäre in der BRD werden die Geschäfte auch von Frankreich aus geführt. Das Politbüro ist das Leitungsorgan der PKK-Europa. Dazu kommt ein Zentralkomitee und unterstellte Komitees: das Komitee für Aussenbeziehungen, das Komitee der Gebiete, das Presse-Kulturkomitee und die Ausbildungsgruppe. Daneben bestehen weitere vorwiegend in verdeckter Form tätige Komitees und Unterkomitees. Mit Beginn des bewaffneten Kampfes hat die PKK eine eigene Gerichtsbarkeit proklamiert. Wer die Partei nicht unterstützt, wird als Volksverräter, Agent oder Abweichler vor Parteigerichte gestellt und verurteilt. Als Strafen werden unter anderem auch Todesurteile ausgesprochen.

Organisation und Taktik in der Schweiz: Die Bedeutung der Schweiz für die PKK kann einem Zitat aus einem Arbeitsbericht des PKK-Europakomitees an den Generalsekretär[52] über die Lage in der Schweiz entnommen werden: ‹Dieses Gebiet bietet die meiste Massenkraft in Europa und gibt auch die meiste finanzielle und geistige Unterstützung her. Das Schwergewicht unserer Massenkraft liegt bei den Asylanten. Die PKK verfügt in der Schweiz über eine breit abgestützte Organisation mit Stützpunkten in 13 Städten. Der Führungsstab stützt sich in der Schweiz auf 80 bis 100 militante Aktivisten und rund 1500 Sympathisanten.›»[53] – Das war die Lage im Jahre 1988; sie hat sich seither nicht viel geändert. Aber hier haben wir noch zusätzliche Informationen bekommen: «Die PKK-Parteizentrale in der Schweiz befindet sich nach wie vor in Basel. Der Territorialsekretär wird von der Europazentrale in Köln abkommandiert. Sein direkter Mitarbeiterstab in der Schweiz besteht aus Regionalführern und Koordinatoren. … Die PKK Schweiz hat Tarnorganisationen gegründet und vermeidet dadurch, dass der PKK-Hinter-

49 *Le Secrétaire général du Parti des travailleurs du Kurdistan, Abdullah Öcalan, est également l'un des fondateur du PKK en novembre 1978. C'est lui qui est désigné ici.*

50 *Sur la composition et la diversité du mouvement pour l'indépendance du Kurdistan, cf. la notice du Secrétariat politique du DFAE du 16 janvier 1991,* dodis.ch/58443.

51 *Sur la répression turque, cf. le rapport politique N° 8 de l'Ambassadeur de Suisse à Ankara, Adolf Lacher, du 30 avril 1990,* dodis.ch/60268.

52 *Abdullah Öcalan.*

53 *Vgl. den Bericht der Bundesanwaltschaft* «Die Tätigkeit extremistischer kurdischer Parteien in der Schweiz» *vom Oktober 1988,* CH-BAR#E4320C#1994/152#95* (420/65).

grund sofort augenfällig wird. Diese Gründung wurde im Auftrage der Europazentrale in Köln durchgeführt.»[54]

Es ist uns auch ein Bericht der PKK in die Hände gekommen, der die Ziele der PKK in der Schweiz und in Europa erkennen lässt: «Betreffend alle Aktivitäten im Bereich Aussenkontakte, Aussenpolitik und Öffentlichkeitsarbeit gibt es einen Grundsatz, welcher niemals ausser acht gelassen werden darf: All diese Aktivitäten haben im Dienste des bewaffneten Kampfes in Kurdistan zu stehen, d. h. sie müssen darauf ausgerichtet sein, unseren bewaffneten Kampf zu ernähren bzw. zu unterstützen.»[55] La Bundesanwaltschaft tente d'identifier dans la mesure du possible les responsables, d'opérer des contrôles d'identité sporadiques, de mener des actions discrètes, et de coopérer avec les pays voisins, en particulier avec l'Allemagne. Les autorités responsables de l'administration fédérale sont très discrètes, surtout après l'affaire des fiches,[56] et agissent dans le respect des bases légales, qui limitent leur capacité d'action.

Huber: Das Verhalten der PKK entspricht überhaupt nicht der schweizerischen Rechtsordnung! Was die PKK macht, ist in krassem Ausmass rechtswidrig. Es ist ausserordentlich gefährlich, nicht nur für die türkischen und kurdischen Asylanten, sondern auch für unsere Bevölkerung. Zudem belastet es die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Türkei in ausserordentlichem Masse[57] und schliesslich zeigt es ein innerstaatliches Problem auf, wie Sie soeben bestätigt haben. Bevor ich die Frage hierher getragen habe, habe ich mich bei meiner Kantonsregierung über deren Vorgehen erkundigt. Dort wurde mir erklärt, dass sie seit der Fichenaffäre in derartigen Dingen nichts mehr unternehmen. Es ist in der Tat ein Problem, das Beachtung verdient: dass bewaffnete Banden ihr Hauptquartier in der Schweiz haben und dass wir aufgrund einer parlamentarischen Tätigkeit, die wir einmal ausgeübt haben, um die Vergangenheit zu erhellen, heute nicht in der Lage sind, diese Gefahren abzuwenden. Mir wäre sehr gedient, wenn diese Überlegungen dem zuständigen Departement weitergegeben würden. Im Interesse der staatlichen Sicherheit und der aussenpolitischen Handlungsfreiheit muss die Bundesanwaltschaft gegenüber diesen Umtrieben nicht nur mit Diskretion, sondern mit Effizienz etwas unternehmen.

M. Ducret: C'est la première fois que j'entends faire cette relation avec le Sentier lumineux, et faire état de cette dureté dans les méthodes du PKK. La presse a-t-elle connaissance de ces détails?

M. Ducrey: Ces informations sont confidentielles. On a suggéré d'agir avec discrétion, mais avec efficacité. L'un n'exclut pas l'autre, et généralement la discrétion est une garantie d'efficacité, mais nous ne pouvons pas nous prononcer sur le fonctionnement d'un service fédéral qui n'est pas de notre département.

---

54 *Vgl. den Bericht der Bundespolizei* «Die PKK» *vom März 1989,* CH-BAR#E4320C#1999/152#96* (420/65).

55 *Nicht ermittelt.*

56 *Cf. à ce propos DDS 1990, doc. 10,* dodis.ch/56182*, ainsi que la compilation thématique* Scandale des fiches, dodis.ch/T1705.

57 *Für die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit der Türkei vgl. DDS 1991, Dok. 11,* dodis.ch/57361.

Quant aux articles de presse, une sympathie générale domine pour les Kurdes, et cela cache cette réalité sous-jacente, qui mérite l'inquiétude. Peut-être n'est-elle pas suffisamment éclairée par la presse.

M. Ducret: Ce qui est paradoxal, c'est que dans mon canton,[58] les Kurdes mettent en avant leur appartenance au PKK comme argument positif pour demander l'asile, contrairement à l'impression que pourrait faire un Péruvien s'il se targuait d'appartenir au Sentier lumineux.

9. Divers

Le président: Par une lettre[59] M. le secrétaire d'État Jacobi nous annonce son départ volontaire pour la fin février 1992. Nous en prenons acte en le remerciant de sa collaboration.

La séance est interrompue à 19h35.

58 *Le Conseiller aux États Robert Ducret est élu dans le canton de Genève.*

59 *Cf.* dodis.ch/59634.

56

dodis.ch/58525 *Extrait*

Séance du 15 novembre 1991 de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États[1]

ANALYSE DU RÉSULTAT DES NÉGOCIATIONS EEE (RÉUNION MINISTÉRIELLE DU 21 OCTOBRE 1991 À LUXEMBOURG)[2]

Confidentiel *[Berne,]* 27 novembre 1991

M. *Felber*, conseiller fédéral: Vous nous permettrez de traiter ce sujet d'une manière rapide et générale, puisque dans quelques semaines vous disposerez de documents plus importants en vue de la discussion dans les Chambres.[3]

Dans la nuit du 21 au 22 octobre 1991, le Conseiller fédéral Delamuraz et moi-même avons accepté au nom du Conseil fédéral le résultat des négociations sur l'EEE – remarquez que nous n'avons rien signé pour l'instant, contrairement à ce qu'annonce la presse. La perspective dans laquelle le Conseil place cet accord est celle de l'adhésion.[4] Le Conseil fédéral avait fixé, pour ses délégués à Luxembourg, des règles qui leur permettaient d'accepter ou de refuser les résultats de la négociation, et c'est à 2 heures du matin que la décision a été prise, après constatation que cet accord était intéressant dans sa substance.[5] Comme il présentait un certain nombre de déséquilibres, il fallait déterminer la politique future du Conseil fédéral. La difficulté réside dans le fait que la politique future – l'adhésion – et l'accord

1 CH-BAR#E1050.12#1994/311#12* (1). *La séance s'est tenue le vendredi 15 novembre 1991 de 8h00 à 10h45 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller aux États Franco Masoni, sont présents comme invités le Conseiller fédéral René Felber, Chef du DFAE, le Secrétaire général du DFAE Rudolphe Schaller et l'Ambassadeur Jakob Kellenberger, Chef du Bureau de l'intégration DFAE–DFEP. L'extrait ici sélectionné provient du procès-verbal particulier 2 de la séance et il est pris sous la responsabilité de Louis Magnin, Secrétaire de la Commission. Pour l'ensemble du procès-verbal de la séance du 14 et 15 novembre 1991 de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États, cf.* dodis.ch/58162. *Pour la liste complète des personnes présentes lors de la séance du vendredi, cf. le facsimilé* dodis.ch/58525.

2 *La réunion ministérielle du Luxembourg clôt une phase de près de trois ans de négociations entre la Communauté européenne et l'AELE. Les négociations sont principalement conduites, du côté suisse, par les Conseillers fédéraux Felber et Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, par les Secrétaires d'État Klaus Jacobi, Directeur de la Direction politique du DFAE, et Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, et par l'Ambassadeur Kellenberger. Pour une sélection de documents à ce sujet, cf. la compilation thématique* Négociations AELE–CEE sur l'accord EEE (1989–1991), dodis.ch/T1713. *Pour une sélection plus ciblée sur la réunion du Luxembourg, cf. la compilation* dodis.ch/C1933.

3 *Sur le calendrier des étapes successives à l'adoption par la Suisse du traité de l'EEE, cf. le PVCF N° 2308 du 25 novembre 1991,* dodis.ch/57839.

4 *Cf. DDS 1991, doc. 42,* dodis.ch/57475.

5 *Sur les consignes de négociation du Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 2022 du 19 octobre 1991,* dodis.ch/57463. *Pour un bilan immédiat de la réunion ministérielle du Luxembourg, cf. la notice du 22 octobre 1991 transmise au Conseil fédéral par le DFEP et signée par le Conseiller fédéral Delamuraz,* dodis.ch/57806.

sur l'EEE sont deux éléments très différents l'un de l'autre, et il s'agira de ne pas faire de confusion entre ces deux éléments au cours de la campagne que mèneront les parlementaires. Le traité sur l'EEE peut être résilié, tandis que l'adhésion est un acte d'engagement qui n'est pas résiliable.

La rédaction de l'accord lui-même, qui compte environ 1000 pages, est en train d'être finalisée par un groupe de rédaction qui siège continuellement à Bruxelles et qui devrait terminer ses travaux pour le 18 novembre, et la signature n'interviendrait au mieux que courant décembre.

I – Appréciation de l'accord

Sur le plan général:

– La Suisse a atteint l'essentiel de ses objectifs *dans le domaine des 4 libertés et des politiques d'accompagnement*. L'accord EEE nous donnera un degré d'intégration élevé au Marché unique de 1993 par la réalisation de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, et par une participation étendue aux politiques et programmes communautaires concernant la recherche, l'éducation, la protection de l'environnement, les consommateurs, etc.[6]

– Sur *le plan institutionnel*, en revanche, la solution n'est pas aussi équilibrée que nous l'aurions souhaité. Les faiblesses institutionnelles de l'accord sont cependant atténuées par des procédures de négociation et compensées par les avantages matériels de l'accord, soit la pleine participation au Marché unique de 1993. Il faut également tenir compte du fait que l'accord EEE ne devrait pas avoir une durée illimitée.[7]

Principaux résultats obtenus quant au contenu matériel de l'accord

1. Libre circulation des marchandises

– Les obstacles à l'accès au marché de la CE résultant *des différentes normes* nationales seront supprimés. La Suisse a pu obtenir la sauvegarde de ses prescriptions techniques «sensibles» – celles qui relèvent de la protection de l'environnement et de la santé – jusqu'à ce que la CE atteigne un niveau de protection comparable au nôtre.[8]

– Quant aux *produits agricoles*, les réductions tarifaires que nous avons accordées concerneront 23 produits provenant essentiellement des pays moins développés de la CE. Mais cela sans mettre en cause les restrictions quantitatives. D'autre part, nous avons pu exclure de la libéralisation des produits de la pêche la farine et l'huile de poisson, ce qui nous permet de maintenir notre régime de prélèvements à la frontière sur ces produits – qui rapporte 250 millions de francs par an –.[9] Quant à la clause évolutive en matière agricole, elle n'aboutira à une libéralisation ultérieure que si cela est dans l'intérêt mutuel des deux Parties. L'EEE ne

6 *Pour le détail des aspects des négociations encore ouverts avant la réunion du Luxembourg, cf.* dodis.ch/59389. *Pour les politiques d'accompagnement prévues par le traité, cf. la compilation* dodis.ch/C2001.

7 *Pour une sélection de documents sur les problèmes du contenu institutionnel du traité, cf. la compilation* dodis.ch/C1886.

8 *Au sujet des normes techniques et environnementales, cf. la compilation* dodis.ch/C2002.

9 *Sur la question du poisson et de la pêche dans les négociations EEE, cf. la compilation* dodis.ch/C2007.

devrait donc pas avoir d'effets négatifs sur l'agriculture suisse. Au contraire, notre agriculture y gagnera car ses coûts de production devraient baisser sous l'effet dérégulateur de l'EEE.[10]

2. Libre circulation des services

– Dans le domaine des *services financiers*, nos banques et assurances bénéficieront du libre établissement pour leurs succursales et de la libre prestation des services au-delà des frontières. Point important pour la place financière suisse: les banques de pays tiers – USA, Japon – auront accès à l'ensemble de l'EEE avec leur licence suisse.[11]

– Dans le secteur des *transports*, les compagnies aériennes suisses bénéficieront sur un pied d'égalité avec leurs concurrents de la libéralisation en cours dans la CE, ce qui est vital pour Swissair et Crossair.[12]

3. Libre circulation des capitaux

– La Suisse pourra maintenir en vigueur pendant 5 ans les dispositions de la Lex Friedrich et pourra recourir ensuite à une clause de sauvegarde en cas de difficulté grave sur le marché immobilier.[13]

4. Libre circulation des personnes

– La libre circulation et le libre établissement des travailleurs et des indépendants auront lieu après une période transitoire de 5 ans avec la possibilité de recourir à une clause de sauvegarde si l'immigration devait être massive. Au cours de cette période transitoire la politique actuelle des étrangers sera progressivement adaptée. Cette libéralisation devrait avoir un impact favorable sur tous les secteurs économiques dont l'expansion est aujourd'hui limitée par l'impossibilité d'avoir accès à une main-d'œuvre qualifiée.[14]

5. Politiques horizontales et d'accompagnement

Dès le 1er janvier 1993, la Suisse et ses partenaires de l'AELE participeront pleinement au *troisième programme cadre de recherche communautaire 1990–1994* qui couvre 13 domaines importants de recherche appliquée et de développement.

---

10 *Sur la question de la réforme de l'agriculture suisse en lien avec la négociation du traité EEE, mais également avec la négociation du cycle de l'Uruguay du GATT, cf. DDS 1990, doc. 36,* dodis.ch/54935 *et la compilation thématique* Négociations internationales sur la politique agricole (1990–1995), dodis.ch/T1810.

11 *L'Association suisse des banquiers (ASB) adresse trois lettres – respectivement le 18 juin 1990 aux Secrétaires d'État Jacobi et Blankart, le 14 décembre 1990 à l'Ambassadeur Kellenberger et le 29 avril 1991 aux Conseillers fédéraux Felber et Delamuraz – pour donner sa position quant aux négociations EEE. Cf. respectivement,* dodis.ch/58084; dodis.ch/58086 *et* dodis.ch/58085.

12 *La négociation sur le transport aérien est traitée également dans le cadre de l'accord de transit avec la Communauté, cf. la notice du 29 octobre 1991 signée par le Conseiller fédéral Adolf Ogi, Chef du DFTCE et responsable des négociations de l'accord de transit pour le Conseil fédéral,* dodis.ch/57805.

13 *La Lex Friedrich concerne les prescriptions légales quant à l'acquisition de biens immobiliers par des résidents d'autres pays de l'EEE. Pour une sélection de documents sur les négociations autour de la Lex Friedrich, cf. la compilation* dodis.ch/C1936.

14 *Pour une sélection de documents relatifs à la libre circulation des personnes, cf. la compilation* dodis.ch/C1800.

À participation financière équivalente, la Suisse a obtenu de pouvoir participer sur un pied d'égalité, avec les États membres, aux Comités chargés de gérer ces programmes.[15]

Le point sur le volet institutionnel[16]

Il donne aux pays de l'AELE des *possibilités de consultation* tout au long du processus d'élaboration et de décision de nouvelles directives communautaires. Il ne permet cependant *pas une véritable codécision*. En effet:

– les experts des pays AELE seront associés par la Commission quand celle-ci élabore des projets législatifs communautaires pertinents pour l'EEE;

– les pays de l'AELE seront informés et consultés avant que le Conseil CE adopte une législation CE pertinente pour l'EEE;

– ils auront le droit d'évoquer individuellement les problèmes qui les préoccupent, soit devant le Comité mixte soit devant le Conseil de l'EEE;

– ils auront la possibilité de refuser individuellement l'extension de la décision CE à l'EEE, mais avec pour conséquence qu'il n'y aura pas ou plus de règle EEE dans le domaine concerné pour l'ensemble des pays de l'AELE;

– en cas de difficultés de se mettre d'accord au niveau EEE, voire en cas de veto, il y aura un processus de négociation pouvant ouvrir la voie à une solution pragmatique;

– les décisions qui tombent dans la compétence du Parlement, voire du peuple, devront être approuvées par celui-ci avant d'entrer en vigueur (pas de transfert de compétences législatives aux organes EEE).

Toutefois:

– la Commission des CE reste la seule source de nouvelles règles;

– les pays de l'AELE doivent, en principe, parler d'une seule voix dans le processus de consultation et de décision, ce qui limite les possibilités de faire valoir des intérêts suisses spécifiques;

– en cas de non accord au niveau EEE, il y aura suspension provisoire et automatique de la partie touchée de l'annexe de l'accord;

– la participation des pays de l'AELE dans les comités qui jouent un rôle de gestion et de développement de l'acquis est limitée.

II Contexte de notre politique d'intégration dans lequel il faut placer l'accord EEE

Notre politique d'intégration a eu pour objectif constant la suppression des discriminations et des désavantages économiques liés à notre situation d'État non membre de la CE.[17] Cet objectif est pleinement atteint avec la conclusion de l'accord EEE. En outre, cet accord nous associe à l'entreprise d'intégration économique menée par la CE au niveau du continent européen. Toutefois, seule l'ad-

15 *Sur les programmes de coopération européenne en matière de recherche et de formation, cf. la compilation* dodis.ch/C2049.

16 *Pour un résumé de la position suisse quant au volet institutionnel des négociations, cf. l'annexe 2 du PVCF N° 1218 du 17 juin 1991,* dodis.ch/57443 *ainsi que la compilation* dodis.ch/C1886.

17 *Il s'agit déjà du principal objectif énoncé dans le rapport du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne du 24 août 1988, cf.* dodis.ch/59646.

hésion à la CE nous permettrait de participer aux décisions qui sont prises en son sein et qui déterminent l'avenir économique et politique de l'Europe, et donc également de notre pays.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a fixé l'adhésion à la CE comme but de sa politique d'intégration européenne et considère que l'accord sur l'EEE constitue une étape importante qui doit conduire à ce but.[18] Il s'agit d'analyser encore les modalités entourant la réalisation de cet objectif. Ces modalités feront l'objet d'un rapport que le Conseil fédéral présentera au Parlement au début de 1992.

Il n'y a pas d'automatisme entre l'approbation de l'accord EEE et l'adhésion. Le Parlement et le peuple devront décider deux fois: en 1992 sur l'EEE et, plus tard, sur le résultat des négociations d'adhésion. Nous devons aujourd'hui veiller à ne pas créer de confusion: le Conseil fédéral n'a pas déterminé l'adhésion comme but parce que le Traité sur l'EEE n'était pas bon – ce traité est bon quant à sa substance –,[19] mais, à terme, parce que l'ensemble des événements et de la politique européenne nous y invitaient. La construction européenne se fait par le truchement de la CE et la Suisse doit pouvoir participer à la «nouvelle architecture européenne». N'oublions pas que la matière de l'EEE représente environ les 2/3, voire les 3/4 de celle d'un accord d'adhésion. C'est donc un apprentissage que nous avons fait de la négociation avec la CE, mais nous savons que les problèmes les plus difficiles qui seront soulevés dans la perspective de l'adhésion concerneront l'agriculture, l'union politique et la politique de sécurité.[20] Le Conseil fédéral ne veut donc pas précipiter la décision et donner l'impression que ces côtés sont négligés, car ce seront des points très importants des futures négociations.

III Calendrier de la suite des opérations[21]

– 18 novembre 1991: paraphe de l'accord EEE (probable);

– mi-décembre 1991: signature de l'accord;

– vers la mi-janvier 1992: adoption par le Conseil fédéral du *message d'approbation de l'accord EEE*; adoption par le Conseil fédéral du *rapport sur la politique d'intégration de la Suisse* qui établira les raisons du choix d'adhésion à la CE. Ce 3ème rapport ouvrira le débat sur l'adhésion, étant entendu que le Conseil fédéral souhaite se garder la compétence de déterminer le moment d'adhérer.

– fin janvier 1992: Eurolex: adoption du message concernant le premier paquet législatif;

– fin février 1992: dito: deuxième paquet législatif;

– fin mars 1992: dito: troisième paquet législatif.

À Eurolex s'ajoutera la soumission à la ratification par le Parlement de l'accord de transit.

---

18 *Sur la volonté d'adhésion de la Suisse, cf. notamment DDS 1991, doc. 31,* dodis.ch/58250; *doc. 42,* dodis.ch/57475 *et doc. 48,* dodis.ch/57671*, ainsi que la compilation thématique* Demande d'adhésion de la Suisse à la CE (1991–1993)*,* dodis.ch/T1955.

19 *Cet avis n'est pas partagé par tous les membres du Conseil fédéral lors de la 15ème séance extraordinaire du 18 et 19 octobre 1991, soit avant la réunion ministérielle du Luxembourg, cf. DDS 1991, doc. 48,* dodis.ch/57671.

20 *Sur les points qui resteraient à négocier en cas d'adhésion, cf. également DDS 1991, doc. 42,* dodis.ch/57475.

21 *Pour le calendrier des travaux parlementaires et de la stratégie d'information, cf. le PVCF Nº 2308 du 25 novembre 1991,* dodis.ch/57839.

Avant sa signature, le texte du traité sur l'EEE sera traduit de l'anglais dans les 9 langues officielles de la CE. La CE doit aussi soumettre le texte de l'accord à la Cour de justice européenne qui doit en vérifier la conformité avec le Traité de Rome.[22] Ensuite, les 12 États soumettront l'accord à leurs Parlements respectifs, de même que les États de l'AELE. Le traité doit encore être soumis à l'approbation du Parlement européen (majorité qualifiée des 2/3). C'est seulement après ces divers processus d'approbation que l'accord sera ratifié. Nous ne sommes donc pas certains de pouvoir respecter le programme visant à soumettre ce traité au peuple le 6 décembre 1992. Rappelons qu'Eurolex touche 60 lois dont les modifications devront être approuvées par le Parlement. Si la signature de l'accord n'avait pas lieu à la date prévue, celle-ci serait reportée au début de février, et cela aurait pour conséquence que la ratification et l'entrée en vigueur du Traité seraient reportées de 6 mois.

Le Conseil fédéral et les deux départements, des affaires étrangères et de l'économie publique, vont proposer une stratégie pour l'information, de manière à ce que nous sachions à qui nous nous adressons, quelles cibles rechercher. À côté des documents officiels, nous devrons donner davantage de renseignements spécifiques aux parlementaires: libre circulation des travailleurs, etc… ainsi qu'une série d'informations plus vulgarisées pour le public. Nous allons axer notre information sur l'EEE, afin de mener cette entreprise à bien sans interférence avec l'adhésion. La presse et les médias recevront aussi du matériel d'information sur des dossiers particuliers. Enfin, nous essaierons de rendre compréhensible la matière de l'accord EEE en faisant appel à une maison spécialisée en matière de communication.

M. *Ducret*: J'ai été très satisfait de l'entente qui a régné au sein du Conseil fédéral.[23]

Autre remarque: avec l'acceptation de cet accord, c'est le reste du protectionnisme qui disparaît, comme nous le souhaitions.

Enfin, permettez-moi de vous faire remarquer que les grands problèmes sont en fait négligeables: la question des 28 tonnes,[24] les obstacles en matière agricole, le problème de l'acquisition des biens immobiliers en Suisse sont des combats absurdes. Ainsi, alors que l'on interdit à un Allemand d'acheter une villa dans les Grisons, on autorise un Allemand, un Américain ou un Anglais à acheter une usine, et de la fermer, ce qui est bien plus grave que d'acheter un chalet. Notre esprit obtus nous a conduit dans des batailles inutiles.

Les grands problèmes sont en fait mis à l'ombre par ces broutilles. Ainsi dans le domaine de l'industrie: non seulement la concurrence, mais le déplacement de

---

22 *Sur la validation du traité par la Cour de justice européenne, cf.* dodis.ch/58023 *et* dodis.ch/59789.

23 *Durant l'année 1991, les discussions sur l'EEE lors des séances du Conseil fédéral sont pourtant vives, cf. la compilation* dodis.ch/C2054*, tout comme certaines tensions entre le Président de la Confédération Flavio Cotti, Chef du DFI, et le Conseiller fédéral Delamuraz sont palpables, notamment lors de la Journée de l'Europe à Sils Maria, cf. le PVCF de décision II du 12 septembre 1991 sur la 28ème séance du Conseil fédéral,* dodis.ch/57760*. Pour le discours du Président de la Confédération Cotti à Sils Maria le 7 septembre 1991 qui provoque l'énervement du Conseiller fédéral Delamuraz, cf. DDS 1991, doc. 37,* dodis.ch/57668.

24 *Pour le débat sur les poids lourds, cf. la compilation thématique* Négociations de transit avec la CE (1987–1992), dodis.ch/T1913.

nos industries dans d'autres pays vont être facilités. Pensons au cas de la prochaine usine Peugeot-Fiat qui sera installée au Portugal, où les conditions économiques sont plus avantageuses, alors que la France et l'Italie comptent respectivement environ 10% et 12% de chômeurs. Il faut s'attendre à ce que nos usines subissent le même sort. Il s'agit donc d'être prudents.

En matière d'emploi, l'agriculture court moins de risques que nos employés et nos ouvriers, car la libre circulation des personnes va niveler les salaires. L'augmentation des salaires – liée au manque de main-d'œuvre spécialisée – va être stoppée du fait de l'abondance de candidats.[25]

En matière d'habitat et de construction, le libre jeu de la concurrence permettra aux entreprises étrangères de venir travailler en Suisse. Or, il est impossible de contrôler si des conditions égales règneront. Les commerçants étrangers pourront imposer leurs conditions dans notre pays. L'exportation de nos aides sociales, qui reposent en grande partie sur la fiscalité, va obliger le peuple suisse de faire œuvre de solidarité avec des étrangers rentrés dans leurs pays, et qui recevront les mêmes aides que lui.

Les exigences actuelles en matière d'écologie en Suisse sont excessives: de ce fait, pour un prix de vente égal, les étrangers sont mieux placés dans la concurrence. Si je me réfère à ma branche d'activité, l'équipement d'un camion de livraison suisse est incomparablement plus sophistiqué que celui d'un camion allemand.[26]

En conclusion, je soutiens que nous nous sommes arrêtés à des broutilles. Il n'empêche que je suis favorable au Traité sur l'EEE, et je prendrai du temps, bien que sorti du Parlement, pour le soutenir.

[…][27]

Frau *Weber:* Auch ich möchte dem Bundesrat gratulieren und danken dafür, dass er zu einem Entscheid gekommen ist. Ich bin auch froh darüber, dass in der Erklärung des Bundesrates gleichzeitig eine klare Option für die EG enthalten ist.[28] Das hat sehr viel Klarheit gebracht, eine Klarheit, für die ich immer gekämpft habe. – Herr Ducret hat darauf hingewiesen, dass im ganzen Vorspiel oft über Fragen diskutiert wurde, die keine so grosse Rolle spielen im Vergleich zu anderen Problemen, die im ganzen Prozess, den wir mitmachen, noch auftauchen werden.

Mir liegt viel daran, dass wir das, was wir jetzt erleben, als einen riesigen Prozess verstehen. Gerade in der Schweiz ist diese Auffassung nicht selbstverständlich: Wir sind immer in den Details verhaftet und entscheiden von Tag zu Tag, von Stunde zu Stunde. Leider haben wir nicht die Fähigkeit, in Prozessen zu denken. Vor allem ist es entscheidend, dass auch das Volk versteht, dass es hier um einen Prozess geht. Wir alle müssen lernen, die vielen Probleme und Einzelfragen, über die diskutiert wird, mit Blick auf diesen übergeordneten Prozess zu entscheiden.

---

25 *Sur la libre circulation des personnes et la question des travailleurs étrangers, cf. la compilation* dodis.ch/C1800.

26 *Lors des négociations, la Suisse – et en particulier le Président de la Confédération Cotti – se bat pour ne pas devoir baisser les normes environnementales et techniques suisses, cf. la compilation* dodis.ch/C2002.

27 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/58525.

28 *Gemeint ist die Erklärung der Bundesräte Delamuraz, Felber und Ogi an der Pressekonferenz vom 22. Oktober 1991 in Bern.*

Eines haben wir in der Schweiz dringend nötig: Wettbewerb. Herr Ducret hat Beispiele gebracht, Beispiele, die sich zu einer Zeit abspielen, in der wir nicht in der EG sind. Wir leiden unter unserer Wettbewerbsunfähigkeit. Ein paar Stichworte: eine riesige Anzahl von Kartellen, eine völlig zementierte Landwirtschaft und viele fragwürdige öffentlich-rechtliche Hemmnisse. Wir müssen ja nicht alles selber erfinden, sondern dürfen uns ruhig auch ein wenig am Ausland orientieren. Das von Herrn Huber geschmähte Dringlichkeitsrecht steht nur zur Diskussion, weil wir keine schnellere Art zu legiferieren und keine genügend flexible Art haben, uns anzupassen.

Zur Informationsstrategie: Die Abstimmung über den EWR-Vertrag ist noch nicht gewonnen. Wir müssen noch eine riesige Arbeit leisten, wenn das Volk diesen Vertrag annehmen soll, und es ist wichtig, dass der Bundesrat eine Informationsstrategie ausarbeitet.[29] Ich erinnere mich an die Zeit, als der Assoziationsvertrag mit der EG vom Volk akzeptiert werden musste. Damals trat Staatssekretär Jolles überall auf, und ebenso die Bundesräte.[30] Herr Bundesrat Felber, erlauben Sie mir den Ratschlag, dass Sie ab Januar überall, wo sie können, auftreten sollten. Wenn der Bundesrat will, dass der EWR-Vertrag vom Volk akzeptiert wird, müssen die sieben Bundesräte persönlich überall in der Schweiz, in allen Kantonen, auftreten. Der Bürger nimmt eine Botschaft aus einem bundesrätlichen Mund ganz anders zur Kenntnis, als wenn wir Parlamentarier etwas sagen – dass wir Parlamentarier auch unsere Dienste leisten müssen, ist ganz klar. So ist es offensichtlich, dass seit der Erklärung des Bundesrates vom 23. Oktober[31] im Volk eine ganz andere Grundstimmung herrscht; es herrscht jetzt viel mehr Klarheit, weil der Bundesrat mit ein paar Sätzen Sachen sagen konnte, auf die man schon längst gewartet hatte.

Auf der anderen Seite haben wir einen starken Gegner: Herrn Blocher mit einer Organisation,[32] die sehr viel Geld hat und populäre Politiker wie auch Herrn Fischer. Die beiden reden mit Schlagworten, wie man sie am Stammtisch hört; aber dem Volk leuchten solche Argumente ein. Es braucht das bundesrätliche Gewicht, um hier ein Gegengewicht zu schaffen. Wichtig ist überdies, dass man handfeste Beispiele aus dem Leben des Bürgers anführt – ich werde mich in dieser Richtung vorbereiten. Man kann ruhig mit einem negativen Aspekt beginnen – das versachlicht die Diskussion –, und dann die Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen.[33]

---

29 *Zur schweizerischen Informationsstrategie bezüglich des EWR vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2022.

30 *Zur Informationspolitik bezüglich des Referendums über das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 3. Dezember 1972 vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 52,* dodis.ch/35368; *Dok. 160,* dodis.ch/35778 *sowie Dok. 182,* dodis.ch/35776.

31 *Gemeint ist die Erklärung der Bundesräte Delamuraz, Felber und Ogi an der Pressekonferenz vom 22. Oktober 1991 in Bern.*

32 *Nationalrat Christoph Blocher von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) war 1986 einer der Gründer der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS). Die AUNS stellte sich sehr früh sowohl gegen den EWR als auch gegen einen Beitritt der Schweiz zur EG, vgl.* dodis.ch/54496 *und* dodis.ch/57814.

33 *Die Arbeitsgruppe Eurovision des EDA hat eine Liste mit griffigen Argumenten für einen EG-Beitritt und möglichen Entgegnungen auf die am häufigsten vorgebrachten Gegenargumente erstellt, vgl. DDS 1991, Dok. 31,* dodis.ch/58250.

Schliesslich scheint es mir wichtig zu sein, dass der Bundesrat *vor* der Abstimmung ein Beitrittsgesuch deponiert und auch klar erklärt, was das heisst: Dass wir zunächst nur über den EWR-Vertrag abstimmen und später noch einmal die Möglichkeit haben, über den EG-Beitritt zu entscheiden. Wenn der Bundesrat das Gesuch nicht vorher deponieren will, so muss er doch mindestens diesen Punkt klar zum Ausdruck bringen. Hat er das Gesuch eingereicht und das Volk sagt nein zum EWR-Vertrag, kann er doch wenigstens weiterverhandeln; hat er aber dieses Beitrittsgesuch nicht vorher eingereicht und es liegt ein negativer Volksentscheid vor, dann weiss ich nicht, wie wir in den nächsten paar Jahren weiter arbeiten können. – Ich finde übrigens, dass der Bundesrat sehr geschickt vorgeht, indem er den Bürger langsam an den Gedanken gewöhnt, dass man vorher ein Beitrittsgesuch deponieren sollte.[34]

Seiler: Herr Huber scheint mich auch zu den frustrierten Bauern zu zählen, die den EWR-Vertrag jetzt bekämpfen sollten. Ich kann Ihnen versichern, dass der Schweizerische Bauernverband diesem Vertrag schon sehr lange positiv gegenüberstand und dies auch nach dem Vertragsabschluss wieder bestätigt hat. Wie Sie, Herr Bundesrat, gesagt haben, profitiert die Landwirtschaft vom EWR-Vertrag – oder zumindest verliert sie nicht mehr als sie ohnehin verlieren wird. Beim GATT wird der Aderlass wahrscheinlich viel grösser sein, und wir müssen klar auseinanderhalten: GATT und EWR sind zwei verschiedene Dinge. Die Verunsicherung der Bauern besteht, aber nicht wegen des EWR.[35]

Was viele Leute vor den Kopf gestossen hat, war die Aussage des Bundesrates, dass dies der erste Schritt in die EG sei. Viele Leute – ich gehöre auch dazu –, die immer für einen EWR eingestanden sind, sind gegenüber der EG vorläufig noch sehr skeptisch. Frau Weber hat recht: Wir müssen beim Abstimmungskampf immer darauf hinweisen, dass wir *jetzt* den *EWR* anstreben; erst wenn dieses Ziel erreicht ist, können wir über den nächsten Schritt entscheiden und diesen einleiten.

Bezüglich Informationskampagne glaube ich ebenfalls, dass hier die Bundesräte mithelfen müssen; auch in den Berufsverbänden, den Parteien und Gewerkschaften gibt es sehr viel zu tun.[36] Mit Beispielen aus dem täglichen Leben müssen wir gegen die Schlagworte der Gegner antreten können. Ein Beispiel aus dem Gebiet des Immobilienhandels: Man fürchtet ja die Bestimmung, dass wir fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages den Ausländern den Markt für Immobilien öffnen müssen. Als Bewohner einer Grenzregion stelle ich fest, dass unsere Industrien sich ins Ausland verlagern – nicht unbedingt, weil sie den EG-Markt suchen, sondern weil sie in der Schweiz innert nützlicher Frist an ihren Standorten nicht mehr bauen und ihre Produktionsstätten vergrössern können. Wegen der zahllosen Auflagen und Einsprachemöglichkeiten bei uns ist es für sie einfacher, z. B. in der BRD zu bauen. In dieser Richtung kann eine Verbesserung geschaffen *[werden]*, wenn wir einmal im EWR dabei sind. Solche Vorteile muss man sichtbar machen, damit das Volk letztlich zustimmt.

---

34 *Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Beitrittsgesuch der Schweiz zur EG (1991–1993), dodis.ch/T1955.

35 *Zum Thema Landwirtschaft, EWR und GATT vgl. die thematische Zusammenstellung* Internationale Verhandlungen über Landwirtschaftspolitik (1990–1995), dodis.ch/T1810.

36 *Vgl. dazu die Notiz des Integrationsbüros EDA–EVD über die Konferenz des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrievereins zum EWR-Vertrag vom 11. November 1991,* dodis.ch/58654.

Wenn man die Zielsetzung der EG von Grund auf gekannt hat, war es schon immer klar, dass sie den Efta-Ländern ein Mitspracherecht gar nicht zugestehen *konnte*. Aber das ist für mich kein Grund, dem EWR-Vertrag nicht zuzustimmen. Ich wäre jetzt froh, wenn wir möglichst rasch auch auf Deutsch über alle Einzelfragen und Auswirkungen dieses Vertrages informiert würden, damit wir uns konkret auf die Abstimmung vorbereiten und den Schlagworten der Gegner gute Gründe entgegenstellen können.

M. *Cavadini*: Permettez-moi d'exprimer ma grande satisfaction de constater que M. les conseillers fédéraux Felber et Delamuraz s'expriment *una voce*. En effet, nous n'avions pas entendu le Conseil fédéral s'exprimer ainsi auparavant et nous avons perdu 3 mois dans le domaine capital évoqué par Mme Weber de l'information. Nous avons beaucoup hésité du côté du Conseil fédéral, nous avons eu des «états d'âme» et nous nous sommes trouvés dans des situations désagréables dans la mesure où nous paraissions piétiner *ante portas*. Ce traité est un succès pour les efforts accomplis par la Suisse et j'en remercie les auteurs.

Maintenant des questions concrètes se posent:

1) Lorsque l'on appellera le peuple à voter sur le Traité EEE, le Conseil fédéral entend-il dire qu'il s'agit d'une étape, ou d'un traité pour soi? M. Felber, conseiller fédéral a dit que ce Traité s'inscrivait dans la perspective de l'adhésion. Je partage cette vision, mais sur le plan de l'explication politique à l'échelon national, la tâche sera difficile.

2) Le calendrier est tellement serré qu'il est à la merci du moindre incident parlementaire pendant l'année prochaine. Quel autre délai pouvons-nous envisager pour la signature?

M. *Felber*, conseiller fédéral: Six mois.

M. *Cavadini*: Au mieux, ce serait le 6 décembre prochain, et au pire le 6 juin 1992.

Rappelons trois points:

1) Le Traité ne peut pas être modifié. Il incombera donc au Parlement d'assumer un travail d'auto-régulation et d'auto-discipline. La discussion devra avoir lieu sur le Traité lui-même, et non sur telle ou telle disposition.

2) On annonce 5 ans de délai quant à la Lex Friedrich, de même pour la législation à l'égard des étrangers. Cela ne me pose aucun problème, personnellement, mais il en ira autrement lorsque nous devrons l'annoncer devant le peuple.

3) Suite de la deuxième remarque, il faudra donner des exemples concrets sans tomber dans le populisme. Ainsi, le statut de saisonnier sera exclus. Rappelons qu'il y a 4 ans, la loi sur les étrangers et le référendum sur l'initiative «Être solidaire» ont déclenché des batailles. À la question des étrangers s'ajoutera celle de la politique de l'asile. Ces questions appellent une préparation très soignée.

[…][37]

Präsident: Zwei Elemente haben den Prozess erschwert: 1. Die Erklärung Delors kam zu einer Zeit,[38] als die Perestroika noch in ihren Anfängen war. Damals war es für die EG wichtig, zu einer Vereinbarung mit der Efta zu kommen, um einen wirtschaftlich starken Block zu bilden. 2. Die Forderungen des Europäi-

37 *Pour la version complète du document, cf. le facsimilé* dodis.ch/58525.

38 *Zur Erklärung von Jacques Delors, Präsident der europäischen Kommission der EG, vom 17. Januar 1989 vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2025.

schen Parlamentes nach grösserer Partizipation kamen nach dieser Rede. Diese Forderungen, die uns eigentlich entsprechen würden, haben in diesem Fall unsere Interessen durchkreuzt. – Delors selber war sicher nicht in schlechtem Glauben; aber die Umstände haben sich geändert.

M. *Ducret*: La lettre que j'ai reçue du service de presse du Parti socialiste suisse du 22 octobre dernier nous met dans une situation inquiétante.[39] Pour le Parti socialiste, un Traité sur l'EEE n'est envisageable qu'à la condition que le Conseil fédéral demande sans délai une demande d'adhésion, car «…l'EEE ne représente rien de plus qu'une antichambre mal chauffée.» Nos partis sont perplexes. L'important, c'est de défendre ce Traité seul, comme le suggère le président, et de reporter à plus tard toute autre décision. Mais pour cela, il faudrait que les Partis s'entendent.

(à M. Kellenberger) Je n'ai surtout pas voulu dire que vous n'avez pas bien accompli votre travail, mais j'ai voulu surtout dire que les grands problèmes ne sont pas là où l'on pense. La concurrence sur le marché du travail en est un exemple. Dans la construction du tunnel de la Vue des Alpes, les salaires des Français qui y travaillent sont très inférieurs aux salaires suisses, malgré le contrat avec l'entreprise française qui y participe. Ma crainte, c'est que l'on respecte plus ou moins les règles.

Ainsi, la couleur des panneaux routiers, qui aurait dû être changée selon le modèle suisse: la France n'a encore rien fait.

Au Tessin, de même qu'à Genève, le poids des frontaliers qui acceptaient des salaires inférieurs a été terrible. On a vu des industries congédier l'ensemble de leur personnel pour engager des frontaliers moins bien payés.[40] Enfin, j'insiste pour que le sujet soit uniquement l'EEE.

Präsident: In diesem Pressecommuniqué der SP Schweiz spricht man von «Wahlbetrug». Ich habe die Protokolle der letzten Sitzungen gelesen: Es stimmt nicht, dass wir den EWR-Vertrag mit Skepsis betrachtet haben. Die Hoffnung auf ein befriedigendes Ergebnis der Verhandlungen hatten wir nicht aufgegeben. Es hat in diesem Papier Formulierungen, die sehr schaden könnten. Wenn gesagt wird: «Der EWR ist wie ein schlecht geheiztes Vorzimmer», könnte das eine tödliche Wirkung haben.

Frau *Weber:* Ich halte es nicht für nötig, dass wir diese Stellungnahme einer Partei hier diskutieren. Das sind normale Verlautbarungen, wie wir sie in einer Demokratie aushalten.

Präsident: Wir brauchen keine Stellungnahme der Kommission zu machen, sollten aber versuchen, unsere Kollegen auf die Schädlichkeit solcher Sätze für eine Volksabstimmung hinzuweisen.

Monsieur le chef du département, si dans notre communiqué de presse nous disions que la commission est d'avis de considérer l'EEE indépendamment de tout autre engagement, seriez-vous gêné?

M. *Felber*, conseiller fédéral: oui. La commission n'a pas à se prononcer sur la tactique, alors que nous n'avons pas les documents, mais je ne m'oppose pas à ce que vous exprimiez votre soutien à l'EEE.

---

39 *Pas retrouvée.*

40 *Sur cette question spécifique, cf. la compilation thématique* Frontaliers, dodis.ch/T2032.

M. *Cavadini*: M. Delamuraz a dit, presque textuellement: «Il convient de dire au peuple suisse, au vote, qu'on vote sur un Traité, et rien d'autre.» Or, cela semble vous gêner.[41]

M. *Felber,* conseiller fédéral: En fait, je n'aimerais pas que l'on condamne l'attitude du Conseil fédéral, qui avait annoncé l'adhésion comme but.

M. *Cavadini*: Maintenant, il faut vendre l'EEE, et ne pas dire que c'est une transition négligeable avant l'adhésion.

Huber: Wir müssen heute überhaupt kein Urteil darüber abgeben, in welcher Richtung es weiter gehen soll. Es reicht, wenn wir sagen, die Kommission hätte eine relativ gründliche Prüfung der Situation um den EWR vorgenommen und sie hätte dem Bundesrat die Anerkennung für seine Verhandlungsführung und für sein Engagement ausgesprochen.

Frau *Weber:* Sollten wir nicht auch unsere Meinung bekanntgeben, dass man sich jetzt anstrengen muss, das Volk sachlich über den EWR-Vertrag aufzuklären? Da sind wir uns ja einig.

Präsident: Es darf nicht nach einer Indoktrinierung aussehen.

M. *Ducret*: Ne devrions-nous pas nous faire aider d'un collaborateur du DFAE?

Dobler: Nachdem der Bundesrat *una voce* geäussert hat, unsere Beziehungen zur EG seien klar, finde ich es tunlich, wenn sich unsere Kommission in jeder Beziehung solidarisch erklären würde. Man könnte sagen, dass wir das Vorgehen des Bundesrats in bezug auf die Aufklärung unterstützen.

Président: Nous avons le texte suivant: «La commission a été informée des résultats des négociations relatives au Traité sur l'EEE intervenus le 21 octobre à Luxembourg. Elle a procédé à une discussion exhaustive et à une première appréciation de ceux-ci, et s'est félicitée, avec le Conseil fédéral et avec le DFAE, de l'engagement, de la force et de la qualité des pourparlers, ainsi que des succès obtenus. Le message du Conseil fédéral relatif au TEEE ainsi que le rapport sur l'adhésion de la Suisse aux Communautés européennes seront publiés dès janvier 1992.

La commission a pris connaissance avec satisfaction du fait que le Conseil fédéral prépare actuellement un nouveau concept d'information sur l'Europe.»

Reste à définir si nous dirons «..du fait que *le Conseil fédéral* prépare..» ou «..du fait que *les départements* préparent..».[42]

La séance est levée à 10h45.

---

41 *La question de savoir s'il faut séparer, dans le débat public, la votation du traité EEE de la question de l'adhésion est discutée par le Conseil fédéral tout au long de l'année, cf. la compilation* dodis.ch/C2054*. Le Conseil fédéral Delamuraz semble plutôt privilégier une stratégie où le traité EEE est situé dans une perspective d'adhésion, comme il le souligne en août durant la 26ème séance du Conseil fédéral:* «À terme, la seule voie est l'adhésion à la CE. Le Conseil fédéral doit avoir le courage de l'affirmer devant le peuple suisse.»*, PVCF de décision II du 28 août 1991,* dodis.ch/57759*, p. 5.*

42 *C'est finalement l'option* «le Conseil fédéral prépare…» *qui est retenue, cf. le communiqué de presse, en allemand, de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États du 15 novembre 1991,* dodis.ch/58162*, annexe.*

57

dodis.ch/58669

Article du Service du Conseil de l'Europe pour le magazine «La Suisse et le monde» du DFAE[1]

BOULEVERSEMENTS SUR LE VIEUX CONTINENT. LA NOUVELLE PLACE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Berne, décembre 1991

Après les bouleversements politiques qui ont mis fin à quelque 40 ans de confrontation et de division Est-Ouest, le nouveau paysage politique qui se dessine en Europe appelle une redéfinition du rôle des différentes institutions en présence. Dans cette nouvelle Europe, la vocation du Conseil de l'Europe paraît essentiellement paneuropéenne, sa tâche première consistant à intégrer les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Une première remarque s'impose. Les relations et la coopération qui renaissent entre les deux parties du continent posent, pour condition préalable, le développement et les progrès des réformes démocratiques dans les pays d'Europe centrale et orientale. On constate donc que ce sont les valeurs défendues par le Conseil de l'Europe – les droits de l'homme, la société démocratique, les libertés individuelles – qui constituent aujourd'hui la référence commune de l'unité européenne et la base de la coopération future. Hier encore, ces principes étaient au centre des vives controverses Est-Ouest.

Initiatives suisses

Dès les premiers mouvements d'émancipation en 1989, le Conseil de l'Europe s'est ouvert aux pays réformateurs.[2] Des programmes de coopération ont rapidement été mis sur pied, le principal effort portant évidemment sur l'assistance aux réformes législatives et constitutionnelles, ainsi que sur la promotion des droits de l'homme.

La Suisse participe activement à ces actions et soutient cette mission du Conseil de l'Europe, que nous considérons actuellement de la plus haute importance. C'est pourquoi, il a été décidé, en 1990, de verser une contribution extraordinaire d'un

1 CH-NB#Pq 21410. *L'article de la Cheffe du Service du Conseil de l'Europe du DFAE, Ingrid Apelbaum, est paru dans le numéro 4/1991 du magazine du DFAE* «La Suisse et le monde» *de décembre 1991, pp. 24–27. Une traduction allemande de l'article précède la version française et un résumé en italien se trouve à la fin de la p. 27, cf. le facsimilé* dodis.ch/58669. *La base de l'article est une notice en français d'Apelbaum datée du 4 novembre 1991 intitulée* «Le Conseil de l'Europe»*, qui est légèrement retravaillée pour la publication, cf.* dodis.ch/58668.

2 *Cf. la notice de l'Ambassadeur de Suisse de la Mission permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, Thomas Raeber, au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber du 10 février 1989,* dodis.ch/59499.

million de francs suisses pour financer un programme supplémentaire d'assistance aux réformes démocratiques.[3]

D'autre part, le Conseil fédéral a accepté, sur une initiative parlementaire,[4] d'augmenter de 10% la contribution annuelle de la Suisse au budget du Conseil de l'Europe, pour soutenir son action.[5] Par ailleurs, au niveau de l'Assemblée parlementaire de Strasbourg, il y a lieu de rappeler que c'est à la délégation suisse – en particulier au conseiller national Peter Sager – que revient le mérite d'avoir créé, dès le printemps 1989, le «Statut d'invité spécial».[6] Cette importante mesure a permis d'ouvrir l'Assemblée du Conseil de l'Europe aux délégations parlementaires des pays réformateurs, dès la tenue des premières élections libres.

Avec l'adhésion de la Hongrie[7] (novembre 1990), de la République fédérative tchèque et slovaque[8] (février 1991) et de la Pologne[9] (26ème État membre depuis novembre 1991), le Conseil de l'Europe contribue à intégrer progressivement les pays d'Europe centrale et orientale dans la coopération européenne. D'autres adhésions suivront prochainement: celle de la Bulgarie,[10] puis probablement des Républiques baltes.[11]

Relations avec la CE et la CSCE

Le rôle du Conseil de l'Europe dans la nouvelle architecture européenne se présente, dès lors, comme celui d'une organisation à vocation paneuropéenne, qui apporte son assistance à l'instauration de structures démocratiques stables dans les pays d'Europe centrale et orientale et contribue à leur intégration irréversible dans la nouvelle Europe démocratique.[12] Ce rôle se définit nécessairement dans une relation de complémentarité avec d'autres organisations européennes, notamment la CE et la CSCE.

---

3 *Dans le* Rapport annuel du Conseil fédéral sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 1990 *du 20 février 1991, on peut lire le passage suivant:* «Pour favoriser la valorisation des acquis juridiques du Conseil de l'Europe et, en quelque sorte, développer le programme ‹Démosthène›, la Suisse s'est engagée à verser une somme de 1 million de francs suisses sur un fonds spécial, somme à imputer sur le crédit-cadre de 250 millions de francs approuvé par les Chambres fédérales en faveur de l'Europe de l'Est.» *Cf.* dodis.ch/59722*, p. 1228.*

4 *Il s'agit du postulat 89.322* Contributions spéciales de la Suisse au financement de tâches particulières du Conseil de l'Europe *du Conseiller national Gilles Petitpierre et du postulat 89.674* Contribution financière de la Suisse aux activités du Conseil de l'Europe. Augmentation *du Conseiller aux États Bernhard Seiler. Cf. Bull. of. CN, 1989, III, p. 1141 s., et Bull. of. CE, 1989, III, p. 707 s.*

5 *Cf. le PVCF N° 535 du 12 mars 1990,* dodis.ch/59494*.*

6 *Pour l'initiative Sager cf.* dodis.ch/56047*.*

7 *La Hongrie rejoint le Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990, cf.* dodis.ch/58658 *ainsi que le télex hebdomadaire 46/90 du 12 novembre 1990,* dodis.ch/55173*, point 4 (rapides).*

8 *La République fédérative tchèque et slovaque rejoint le Conseil de l'Europe le 21 février 1991, cf. le point* Réunion extraordinaire du Comité de Ministres du Conseil de l'Europe (CdE) *du télex hebdomadaire [10]/91,* dodis.ch/59619*.*

9 *La Pologne rejoint le Conseil de l'Europe le 26 novembre 1991, cf. l'allocution du Président du Comité des Ministres, le Conseiller fédéral Felber, du 27 novembre 1991,* dodis.ch/59433*.*

10 *Cf.* dodis.ch/57928 *et* dodis.ch/57930*.*

11 *Cf.* dodis.ch/59778*.*

12 *Pour le rôle du Conseil de l'Europe dans la nouvelle architecture européenne cf.* dodis.ch/56047*.*

Portrait de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe, Catherine Lalumière, lors de la Journée des relations internationales du 14 juin 1991 dans la salle du Conseil national dans le cadre du 700ème anniversaire de la Confédération, dodis.ch/60356 (CH-SNM LM-179469.6).

Tandis que la CE représente pour les nouvelles démocraties d'immenses espérances, elle leur demeure inaccessible pour de très nombreuses années encore. L'Organisation de Strasbourg constitue donc une première étape nécessaire sur le chemin de l'intégration européenne; elle offre un «passeport démocratique» et un cadre de coopération intergouvernementale adéquat pour la recherche en commun de solutions aux problèmes actuels de nos sociétés: la pollution, la drogue, la criminalité, les migrations, etc., pour ne citer que quelques exemples particulièrement significatifs dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Quant à la CSCE, la complémentarité avec le Conseil de l'Europe apparaît clairement dans la dimension humaine, dans les domaines tels que les institutions démocratiques, les libertés fondamentales, la culture où le Conseil de l'Europe dispose d'un acquis et d'une expérience considérables. La position suisse a toujours été favorable au développement de cette complémentarité.

Présidence suisse[13]

C'est dans cette période charnière pour le Conseil de l'Europe que la Suisse est appelée à assumer la présidence du Comité des ministres. Dans la redéfinition de

13 *Cf. la compilation* dodis.ch/C2016.

son rôle, l'Organisation a en effet engagé des révisions sur plusieurs plans importants de son action.

La Convention culturelle, qui compte actuellement déjà 30 États membres et couvre de larges domaines de coopération est l'objet d'un examen approfondi, afin d'actualiser son fonctionnement et de l'adapter au cadre élargi de ses participants.[14] Un autre dossier en cours est celui de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE). Cet instrument de la coopération européenne entre autorités locales et régionales a été institué en 1957 déjà. Actuellement, une réforme est devenue nécessaire pour donner une place plus grande aux régions, dans ce forum où les autorités locales sont depuis l'origine restées prépondérantes.[15]

Finalement, il y a lieu de mentionner le groupe de travail présidé par notre ambassadeur à Strasbourg[16] et qui a pour mandat de procéder à un réexamen – éventuellement à une révision – du statut de l'Organisation, à la lumière du rôle et de la place du Conseil de l'Europe dans le nouveau contexte européen.[17]

Le semestre de présidence suisse (26 novembre 1991 – 7 mai 1992) sera donc en charge de ces dossiers importants pour l'avenir de l'Organisation.

Par ailleurs, le conseiller fédéral René Felber a placé comme accents particuliers de cette présidence les relations entre le Conseil de l'Europe et les États-Unis et le développement de la coopération Conseil de l'Europe/CSCE, ces deux objectifs étant liés. M. Felber a donc décidé de se rendre au début de 1992 à Washington, en compagnie du secrétaire général du Conseil de l'Europe, Mme Lalumière, afin de promouvoir un intérêt positif, voire un soutien de Washington pour l'Organisation strasbourgeoise. Cette visite constituera un point culminant de la présidence suisse au Conseil de l'Europe.

14 *Pour la convention culturelle cf. aussi* dodis.ch/59788.

15 *Sur la conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, cf.* dodis.ch/59791.

16 *Yves Moret.*

17 *Cf. la notice de l'Ambassadeur Moret sur la réforme du Conseil de l'Europe du 4 avril 1991,* dodis.ch/59793.

58

dodis.ch/58470

Gespräche von EDA-Staatssekretär Jacobi in St. Petersburg, Moskau und Kiew[1]

BESUCH VON STAATSSEKRETÄR KLAUS JACOBI IN DER SOWJETUNION, 14.–20. NOVEMBER 1991[2]

Bern, 3. Dezember 1991

1. Ausgangslage und Ziel der Reise

Der Besuch hat zu einem Zeitpunkt stattgefunden, da sich die tiefe wirtschaftliche und politische Krise in der Sowjetunion weiter zuspitzt und der Erosionsprozess der Union sich beschleunigt.[3] Angesichts der gleichzeitigen Entstehung neuer Regeln im Verhältnis zwischen Union und Republiken und neuer Strukturen in den einzelnen Republiken und Gebietskörperschaften selbst, standen drei Ziele im Vordergrund:

1. eine Zwischenbilanz über die aktuelle interne Lage und die wichtigsten Entwicklungstrends zu ziehen;
2. Klarheit darüber zu erhalten, inwiefern das neue Verhältnis zwischen Union und Republiken die Aussenbeziehungen beeinflusst und
3. abzuklären, inwiefern diese Veränderungen die bilateralen Beziehungen beeinflussen, und wo allenfalls ein aussenpolitischer Handlungsbedarf besteht.

2. Schweizerische «Message»

Gegenüber den Gesprächspartnern auf Unions- und Republiksebene wurde folgende Haltung der Schweiz dargelegt:

– Wir sind interessiert, unsere bisher fast ausschliesslich mit der Union gepflegten Beziehungen auf das neue Verhältnis zwischen Union und Republiken

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1725* (B.15.21(13)). *Diese Notiz wurde von Peter Maurer, dem diplomatischen Sekretär des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, verfasst. Es handelt sich um eine Synthese der ebenfalls von Maurer verfassten Zusammenstellung der einzelnen Gesprächsnotizen,* dodis.ch/58471. *Die Notiz richtete sich an die persönlichen Mitarbeiter der Departementschefs, an die Generalsekretariate der Departemente, an diverse Amtsstellen des EDA sowie an die schweizerische Botschaft in Moskau. Für die Verteilerliste vgl. das Faksimile* dodis.ch/58470. *Die vorliegende Kopie ging an die für die Beziehungen zur Sowjetunion zuständige Politische Abteilung I des EDA und wurde vom Abteilungschef, Botschafter Jenö Staehelin, visiert. Handschriftliche Marginalie:* Sehr gut!

2 *Es handelte sich um den ersten hochrangigen schweizerischen Besuch in der UdSSR seit der Reise des Vorstehers des EDA, Bundesrat René Felber, nach Moskau im November 1990, vgl. DDS 1990, Dok. 58,* dodis.ch/55430. *Neben Staatssekretär Jacobi und Maurer reiste der stv. Chef der Politischen Abteilung I, Daniel Woker, mit in die UdSSR. Vor Ort wurden sie von Botschafter Jean-Pierre Ritter, Minister Stefan Speck sowie Heidi Tagliavini von der schweizerischen Botschaft in Moskau begleitet. Vgl. dazu das Dossier* CH-BAR#E2200.157-04#2000/409#34* (331.1).

3 *Vgl. die thematische Zusammenstellung* Zerfall der Sowjetunion (1990–1991), dodis.ch/T1958.

einzurichten. In diesem Sinne erfolgt eine Gewichtsverschiebung zugunsten der Republiken. Dies wird durch den Umstand unterstrichen, dass Gespräche sowohl mit Vertretern der Union als auch mit solchen von Republiken stattfinden.

– Entsprechend unserer Grösse und unseren beschränkten finanziellen Möglichkeiten sind wir bereit, dort, wo wir ein spezifisches Know-how haben und wo dies gewünscht wird, den Prozess des Wandels zu unterstützen.[4]

– Die Schweiz ist daran interessiert, dass durch den Wandel in der Sowjetunion und ihren Republiken internationale Verträge und Standards, insbesondere bezüglich Sicherheit, Grund- und Menschenrechten respektiert werden.

3. Gesprächspartner

Jacobi führte Gespräche mit folgenden Personen:

– A. Sobtschak	Oberbürgermeister von St. Petersburg[5]
– G. Iavlinski	Stv. Leiter des Wirtschaftsrates der Union
– Y. Deriabin	Stv. Aussenminister der UdSSR
– S. Tarassenko	Stv. und Berater Schewardnazes
– A. Kozyrev	Russischer Aussenminister[6]
– A. Belo*[nog]*ow	Stv. Aussenminister der UdSSR
– P. Pankin	Aussenminister der UdSSR (bis 19.11.)[7]
– A. Zlenko	Aussenminister der Ukraine
– W. Matvienko	Präsident der Nationalbank der Ukraine
– V. Tentuk	Finanzminister der Ukraine[8]
– I. Pliouchtch	Vizepräsident des Obersten Sovjet der Ukraine[9]
– L. Stesenko	Aussenhandelsminister der Ukraine

4. Schlussfolgerungen

Im Sinne einer Auswahl können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

4.1 Staatsstruktur und Anerkennungsfrage:

Die Dekolonisierung des alten Imperiums zaristischer und später bolschewistischer Prägung erfolgt unter chaotischen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen und ist begleitet von Unsicherheiten bezüglich der staatlichen Struktur in Gegenwart und absehbarer Zukunft. Die innere Entwicklung dominiert denn auch, im Gegensatz zu früher als die Sowjetunion noch ein weltpolitischer Akteur ersten Ranges war, alle Diskussionen.[10] Dabei stehen sich zwei Gruppen mit unterschiedlichen Konzeptionen gegenüber:

4 *Vgl. dazu* dodis.ch/55741.

5 *Die Stadt Leningrad erhielt nach einer Volksabstimmung vom 12. Juni 1991 am 6. September 1991 wieder ihren ursprünglichen Namen. Ebenfalls am 12. Juni 1991 wurde Anatoli Sobtschak zum neuen Bürgermeister der Stadt gewählt. Vgl. dazu das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Moskau, Francis Pianca, vom 14. Juni 1991,* dodis.ch/58200.

6 *Für die erwähnten Gespräche vgl. die ausführliche Besuchsnotiz* dodis.ch/58471, *Punkte 1–3, 6 und 5.*

7 *Vgl.* dodis.ch/58471, *Punkt 4.*

8 *Für die Gespräche mit Wolodymyr Matwijenko und Wiktor Tentjuk vgl.* dodis.ch/58471, *Punkt 8.*

9 *Für die Gespräche mit Anatoli Slenko und Iwan Pljuschtsch vgl.* dodis.ch/58471, *Punkt 7.*

10 *Vgl.* dodis.ch/58472 *und* dodis.ch/59806.

– Die *Unionisten*, d. h. jene, die sich für den Fortbestand einer Union aussprechen. Nach ihren Vorstellungen soll ein koordinierendes Zentrum erhalten bleiben, doch sollen die Entscheidungsprozesse im Zentrum demokratisiert werden. Dies ist der Grundgedanke des von Gorbatschow vorgeschlagenen und bis heute noch nicht paraphierten Unionsvertrages.[11] Nach dem heutigen Stand der Diskussion kann man davon ausgehen, dass es sich höchstens um eine «Union à la carte» handeln wird, in welcher es den einzelnen Republiken grundsätzlich offensteht, ob sie in einer bestimmten Frage ihre Interessen über die Union oder ob sie sie selbständig artikulieren wollen. Im Bereich der Aussenpolitik bedeutet dies, dass inskünftig der Rat der Aussenminister der Republiken dem Ministerium für auswärtige Beziehungen vorstehen soll. Wenn sich dieser nicht auf eine gemeinsame Position einigen kann, soll der Entscheid dem Staatsrat obliegen. Entsprechend dem neuen Gewicht der Republiken sollen in den bisherigen sowjetischen Auslandvertretungen Repräsentanten einzelner Republiken entsandt werden. Die Vertretung bei internationalen Organisationen würde von Fall zu Fall durch die Union oder durch einzelne Republiken erfolgen. Es bleibt gegenwärtig offen, ob überhaupt, und wenn ja, welche Republiken an der Union teilnehmen werden. Praktisch ausgeschlossen scheint die Teilnahme der Ukraine, Armeniens und Georgiens, eventuell auch Aserbaidschans.

– Die *Nationalisten*, d. h. jene die sich für die Bildung unabhängiger Staaten anstelle der Union aussprechen. Gemäss dieser Konzeption, welche unter anderem durch die gegenwärtige ukrainische Führung vertreten wird, soll es auch in Zukunft enge Beziehungen zwischen den ehemaligen Republiken der Sowjetunion geben, doch sieht man hier keinen Nutzen für ein – wie auch immer gestaltetes Zentrum.[12] Die Beziehungen sollten vielmehr zwischenstaatlich und nach dem Grundsatz der Gleichberechtigung gestaltet werden.

Im Ergebnis führen beide Konzeptionen zu einem ähnlichen Resultat:

Direkte Beziehungen zur Union einerseits (unter Prüfung, ob die Unionsvertreter mandatiert sind) und *zu den einzelnen Republiken sind nicht nur möglich, sie werden gewünscht oder mindestens ausdrücklich toleriert. Das neu entstehende Gebilde ist eine Struktur sui generis, für welche traditionelle Souveränitätsbegriffe und damit auch übliche Kriterien der Anerkennung von Staaten keine Anwendung mehr finden. Im Sinne einer pragmatischen Politik müssen daher Beziehungen inskünftig sowohl mit der Union als auch mit den Republiken gepflegt werden.*[13]

---

11 *Die für den 20. August 1991 vorgesehene Unterzeichnung des Vertrags wurde durch den Putsch vom 19. bis 21. August 1991 gegen Staatschef Michail Gorbatschow verhindert, vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1951.

12 *Anfang November führte Botschafter Ritter in Kiew Gespräche mit Vertretern des ukrainischen Aussen-, Aussenhandels- und Finanzministeriums, vgl.* dodis.ch/58186 *und* dodis.ch/58188. *Am 1. Dezember 1991 sprachen sich 92,3% der Abstimmenden in einem Referendum für die Unabhängigkeit der Ukraine aus. Das vom Bundesrat am 3. Dezember 1991 veröffentlichte Communiqué folgte* «einer schmalen Linie zwischen formeller Anerkenung, die erst später ausgesprochen werden soll einerseits und Anerkennung einer demokratischen Wahl zugunsten Selbstbestimmungsrecht andererseits», *vgl.* dodis.ch/58181.

13 *Am 28. November 1991 kündigte Botschafter Ritter die Planung einer Dienstreise nach Kasachstan und Usbekistan an, vgl.* dodis.ch/60292. *Gleichentags übermittelte das tadschikische Aussenministerium an die schweizerische Botschaft in Moskau Vorschläge für eine Zusammenarbeit mit der Schweiz,* dodis.ch/60294. *Vgl. auch DDS 1991, Dok. 61,* dodis.ch/57514.

4.2 Rechtsnachfolge

Während der gegenwärtigen Übergangsphase galt es abzuklären, inwiefern die mit der Union abgeschlossenen Verträge inskünftig auch für die einzelnen Republiken Geltung haben werden. Die verschiedenen Gesprächspartner haben sich dazu unterschiedlich geäussert. Die russische Föderation ist bereit, bestehende Verträge der Union in ihrer Substanz zu übernehmen, wünscht aber Anpassungen, verbunden mit einer formalen Anerkennung als neuer Partner (z. B. Absichtserklärungen). Die Ukraine will als bald unabhängiger Staat neue Staatsverträge aushandeln und abschliessen. *In jedem Falle werden wir aber gezwungen, in den nächsten Monaten die vertraglichen Verhältnisse mit der UdSSR zu überprüfen und die nötigen Anpassungen in Verhandlungen mit den tatsächlich zuständigen Behörden zu tätigen.*[14]

4.3 Humanitäre Hilfe

Aufgrund der geführten Gespräche kann man im Sinne einer Zwischenbilanz folgende Schlüsse ziehen:

– Wir können von einem dringenden Bedürfnis an Lebensmitteln und Medikamenten für bestimmte soziale Gruppen und Regionen ausgehen, nicht aber von einer generellen Notlage, welche die ganze UdSSR betreffen würde. Dieses Bedürfnis scheint insbesondere für die Wintermonate offensichtlich. Es dürfte sich in diesem Jahr stellen, möglicherweise aber im Winter 1992/93 noch gravierender werden.

– Der neue Kredit zugunsten ost- und mitteleuropäischer Staaten[15] ist in den kommenden Monaten weder verfügbar, noch finden die Kriterien der Nachbarschaftshilfe[16] auf die beschriebene Notlage Anwendung.

– Andere Staaten und Staatengruppen (G-7,[17] EG etc.) sind daran, für die kommenden Wochen Hilfsaktionen zu lancieren.

– Eine konkrete, schnelle und sichtbare Aktion der Schweiz könnte für uns gerade im gegenwärtigen Augenblick der innenpolitischen Verunsicherung in der UdSSR einen beträchtlichen «goodwill» schaffen.

Das EDA wird zusammen mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung, insbesondere mit dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Bundesamt für Zivilschutz prüfen, ob allenfalls eine humanitäre Hilfe im eigentlichen Sinne, ob die Verwertung von landwirtschaftlichen Überschüssen respektive die Lieferung von Überlebensnahrung angezeigt wäre.[18]

---

14 *Für die völkerrechtlichen Betrachtungen zur* Staatennachfolge in Verträge *vgl.* dodis.ch/59822. *Zu den Erwägungen des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD vgl.* dodis.ch/59805.

15 *Vgl. DDS 1991, Dok. 35,* dodis.ch/57522.

16 *Zum neuen Konzept der Nachbarschaftshilfe in Abgrenzung zur humanitären Hilfe vgl.* dodis.ch/58187.

17 *Zum 17. Weltwirtschaftsgipfel der Gruppe der Sieben vom 15. bis 17. Juni 1991 in London vgl.* dodis.ch/58355 *und* dodis.ch/58822.

18 *Nach der Rückkehr von Staatssekretär Jacobi wurden verschiedene Vorschläge für schweizerische Hilfsmöglichkeiten geprüft und ausgearbeitet, vgl.* dodis.ch/60363 *und* dodis.ch/60022. *Am 18. Dezember 1991 wurde an einer von der Politischen Abteilung I des EDA einberufenen Sitzung eine Bestandesaufnahme bestehender und geplanter Hilfsaktionen gemacht,* dodis.ch/59575. *Vgl. auch die Zusammenstellung* dodis.ch/C1877.

4.4 Technische Zusammenarbeit

Während zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine internationale Finanzhilfe in grossem Ausmasse nicht opportun erscheint, rückt die technische Zusammenarbeit in den Mittelpunkt einer möglichen schweizerischen Unterstützung. Politische Kultur (Föderalismus, Fiskal- und Verwaltungsorganisation) sowie das Bankwesen (Handels- und Zentralbanken) wurden in erster Linie als mögliche Gebiete erwähnt. *Während für die europäischen Republiken eine Zusammenarbeit über den neuen Kredit zur Unterstützung ost- und mitteleuropäischer Länder finanziert werden kann, ist angesichts ihrer geographischen Lage und ihres tiefen Prokopfeinkommens der Einbezug der asiatischen Republiken in die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit ernsthaft zu überprüfen.*[19]

4.5 Vertretungsnetz

Die neuen Beziehungen zwischen Union und Republiken und die Intensivierung der Zusammenarbeit der Schweiz mit der Sowjetunion und ihren Republiken erfordert einen personellen Ausbau der bestehenden Vertretungen und eine Neukonzeption des Vertretungsnetzes in Ost- und Mitteleuropa im allgemeinen. *Was die Sowjetunion betrifft drängt sich in erster Linie eine Verstärkung unserer Botschaft in Moskau und die Eröffnung eines Generalkonsulates/Botschaft in der Ukraine auf. Mittelfristig wäre wahrscheinlich auch eine Eröffnung einer Vertretung in St. Petersburg, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt sinnvoll.*[20] (Die Problematik des diplomatischen und konsularischen Vertretungsnetzes wird in nächster Zeit in einem gesonderten Aussprachepapier vor den Bundesrat gebracht.)[21]

19 *Vgl. die* Zusatzbotschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten *vom 1. Juli 1992,* dodis.ch/59002 *sowie* dodis.ch/59575.

20 *Vgl. dazu auch die Erwägungen von Botschafter Ritter,* dodis.ch/59792.

21 *Im Aussprachepapier des EDA zu den schweizerischen Vertretungen in Mittel- und Osteuropa vom 3. Dezember 1991 wurden die hier skizzierten Vorschläge übernommen, vgl. das BR-Prot. Nr. 27 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58006. *Vgl. dazu auch die Zusammenstellung* dodis.ch/C2011.

59

dodis.ch/57999

Antrag des EVD an den Bundesrat[1]

ENTSCHULDUNGSMASSNAHMEN IM RAHMEN DER 700-JAHRFEIER: AUFKAUF KOMMERZIELLER, NICHT-ERG-GARANTIERTER GUTHABEN GEGENÜBER ÄRMEREN, HOCHVERSCHULDETEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Bern, 4. Dezember 1991

1. Wir beantragen Ihnen, einen Kredit in Höhe von maximal 38 Mio. Franken, wovon 30 Mio. Franken aus dem 400 Mio. Franken Rahmenkredit zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmeren Entwicklungsländer im Rahmen der 700-Jahrfeier[2] sowie 8 Mio. Franken aus dem IV. Rahmenkredit von 840 Mio. Franken für die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen,[3] einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, zur Genehmigung.

Dieser Kredit dient zum Kauf nicht-ERG-garantierter, kommerzieller Guthaben von Gläubigern in der Schweiz und allenfalls im Ausland. Die entsprechenden Ausgaben sind im Budget 1991 und 1992 vorgesehen.

Hintergrund[4]

2. In einer ersten Phase hat die Schweiz aus den für Entschuldungsmassnahmen vorgesehenen Mitteln nur internationale Aktionen unterstützt[5] (1991: Niger,[6]

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1014* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde von Sektionschef Jörg Reding unter der Verantwortung des Abteilungschefs des Diensts für Entwicklungsfragen, Minister Jean-Daniel Gerber, vom Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) des EVD verfasst und vom Vorsteher des EVD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Sämtliche konsultierten Ämter waren mit dem Antrag einverstanden. Der Bundesrat beschloss am 18. Dezember 1991, den Antrag gutzuheissen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2497 vom 18. Dezember 1991, Faksimile* dodis.ch/57999.

2 *Vgl. die* Botschaft im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft über zwei neue Rahmenkredite zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer und Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern *vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/56084 *sowie das BR-Prot. Nr. 195 vom 30. Januar 1991,* dodis.ch/57380. *Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung* 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft (1991), dodis.ch/T1830.

3 *Vgl. die* Botschaft über – die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie – eine Vereinbarung über die rechtliche Stellung der Internationalen Finanz-Corporation in der Schweiz vom 21. Februar 1990, dodis.ch/55483 *sowie das BR-Prot. Nr. 364 vom 21. Februar 1990,* dodis.ch/56144.

4 *Zur am 12. Juni 1990 eingereichten Petition* «Entwicklung braucht Entschuldung» *und zur Erarbeitung eines Pakets für zusätzliche Entschuldungsmassnahmen für ärmere Entwicklungsländer im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1755.

5 *Vgl.* dodis.ch/60026.

6 *Vgl.* dodis.ch/60425.

Mozambique,[7] Ghana,[8] Nicaragua,[9] Peru[10]). Bei der nun beginnenden zweiten Phase werden Verhandlungen mit den Inhabern nicht-ERG-garantierter, kommerzieller Guthaben geführt. Diese vertraulichen Verhandlungen werden sich vorerst auf die Bankengläubiger in der Schweiz konzentrieren. Inbezug auf das Vorgehen, die Abwicklung und die Finanzierung des Kaufs von ERG-garantierten Guthaben im Rahmen der Entschuldungsmassnahmen des Bundes zugunsten ärmerer, hochverschuldeter Entwicklungsländer werden wir Ihnen Anfang 1992 einen Antrag[11] stellen.

3. In Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bankiervereinigung hat das für die Abwicklung des Rahmenkredits zuständige Bundesamt für Aussenwirtschaft eine Erhebung über das Volumen der in Frage kommenden Guthaben bei den in der Schweiz ansässigen Banken durchgeführt. Insgesamt wurden Ausstände in Höhe von rund 420 Mio. Franken gegenüber den potentiell von der Entschuldungsmassnahmen begünstigten Entwicklungsländern gemeldet, über welche die Banken bereit sind, mit der Eidgenossenschaft Verkaufsverhandlungen aufzunehmen.[12]

4. Die ersten Verhandlungen auf hohem Niveau haben bereits begonnen.[13] Der Bundesrat hat in seinen Botschaften zu den zwei diesbezüglichen Rahmenkrediten[14] als eine der Voraussetzung für Beiträge zur Entschuldung festgehalten, dass beim Rückkauf dem privaten Gläubiger ein seinem Risiko entsprechender Beitrag abverlangt werden soll. Die Forderungen werden somit nur mit einem Abschlag, welcher dem Wert ähnlicher Forderungen auf dem sogenannten Sekundärmarkt entspricht, abgekauft. Die Schwierigkeiten bestehen darin, dass für die ärmeren, hochverschuldeten Länder, für welche die Massnahmen des Bundes vorgesehen sind – im Gegensatz zu Ländern wie Brasilien, Mexiko, Argentinien – kein oder aber nur ein sehr dünner Sekundärmarkt existiert und somit die Preisfestsetzung für die zu kaufenden Titel schwierig ist. Über die Zusammenarbeit mit in diesem Marktsegment spezialisierten Finanzanalysten werden wir laufend über die Entwicklung informiert.[15]

Vorgehen

5. Die Verhandlungen mit den Bankengläubigern sollten noch in diesem «Jubiläumsjahr» vorangetrieben und allenfalls abgeschlossen werden. Dies erfordert jedoch die Sicherstellung der notwendigen Finanzmittel. Nach unseren Schätzungen und Berechnungen aufgrund der gegenwärtigen Preisverhältnisse auf dem Sekundärmarkt sowie der erwarteten Beteiligungsquote erfordert der Kauf eines

---

7 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1210 vom 17. Juni 1991,* dodis.ch/57049.

8 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1930 vom 30. September 1991,* dodis.ch/57491.

9 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1592 vom 28. August 1991,* dodis.ch/56549.

10 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2228 vom 13. November 1991,* dodis.ch/57825.

11 *Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 519 vom 16. März 1992,* dodis.ch/60019.

12 *Vgl. dazu das Schreiben von Minister Gerber an den Direktor der Schweizerischen Bankiervereinigung, Jean-Paul Chapuis, vom 9. Oktober 1991,* dodis.ch/60024.

13 *Die Reaktionen der Schweizer Grossbanken fielen sehr unterschiedlich aus. Zur ersten Verhandlungsrunde vgl.* dodis.ch/58721 *und* dodis.ch/58717.

14 *Vgl. Anm. 2 und 3.*

15 *Zur Frage des Ankaufs von Schuldtiteln von Entwicklungsländern auf dem Sekundärmarkt durch die Schweiz vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2047.

wesentlichen Teils der angebotenen Guthaben gegenüber den Zielländern der schweizerischen Entschuldungsmassnahmen (vgl. Anhang 1 der Botschaft vom 30.1.1991[16]) maximal 38 Mio. Franken.

6. Die aufgekauften Titel würden von einem Treuhänder bis zum offiziellen Schuldenerlass verwaltet und allfällige Schuldendiensteinnahmen dem betreffenden Entwicklungsland gutgeschrieben. Diese Zweiteilung der Abwicklung der Entschuldungsmassnahmen (zuerst Aufkauf und erst in einem zweiten Schritt Erlass) sollte uns den Kauf eines ganzen Schuldentitelpakets erleichtern. Der effektive Erlass erfolgt in einem späteren Schritt fallweise aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen und nachdem die Abklärungen über die Erfüllung der Voraussetzungen abgeklärt wurden; zu letzterem gehört insbesondere auch die Frage, inwieweit der Schuldenerlass mit der Bedingung der Bereitstellung lokaler Gegenwertmitteln verknüpft werden soll. In diesem Bereich arbeiten wir eng mit der Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen Hilfswerke zusammen.[17]

7. Falls die Verhandlungen mit den schweizerischen Bankengläubigern im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zum erwarteten Erfolg führen, beziehungsweise Mittel aus dem Kredit nach dem Kauf der in der Schweiz angebotenen Guthaben gegenüber unseren Zielländern noch zur Verfügung stehen, beabsichtigen wir, bereits in dieser Phase über einen Trustfonds auch Ausstände von ausländischen Gläubigern schrittweise aufzukaufen. Dies entspricht der in der Botschaft vom 30.1.1991[18] festgehaltenen Absicht, die Aktion nicht allein auf schweizerische Kreditoren zu begrenzen. Im Vordergrund stehen in diesem Zeitpunkt auf jeden Fall die Ausstände gegenüber Gläubigern in der Schweiz und die Gespräche mit den hier ansässigen Finanzinstituten würden auch nach einem anfänglichen Misserfolg fortgesetzt.

Rechtliche Grundlagen und Finanzierung

8. Den rechtlichen Rahmen für den vorgeschlagenen Kredit bildet das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe[19] (SR 974.0; Art. 10) sowie die Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe[20] (SR 974.01; Art. 15, Absatz 1 und Art. 21). Die maximal vorgesehenen 38 Mio. Franken werden dem 400 Mio. Franken Rahmenkredit zur Finanzierung von Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmeren Entwicklungsländern (BB vom 13.3.1991[21]) und dem IV. Rahmenkredit von 840 Mio. Franken für die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich Entschuldungsmassnahmen belastet. Die entsprechenden Ausgaben sind im Budget 1991 und 1992 unter der Rubrik 0703-3600.310 «Ent-

16 *Vgl.* dodis.ch/56084, *S. 827–830.*

17 *Zum Mandat der Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen Hilfswerke vgl.* dodis.ch/60025.

18 *Vgl.* dodis.ch/56084.

19 Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe *vom 19. März 1976, AS, 1977, S. 1352–1357. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19.3.1976, dodis.ch/T1547.

20 Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe *vom 12. Dezember 1977, AS, 1978, S. 25–34.*

21 Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Entschuldungsmassnahmen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer *vom 13. März 1991, BBl, 1991, I, S. 1374.*

schuldungsmassnahmen zugunsten ärmeren Entwicklungsländern» (10 Mio. bzw. 20 Mio. Fr.) und der Rubrik 0703-3600.301 «Finanzhilfeschenkungen» im Budget 1991 (8 Mio. Fr.) vorgesehen.

Konsultationen und Antrag

9. Die Beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Kommission Nebiker) hat unter dem Vorsitz von Frau Alt-Nationalrat L. Uchtenhagen einen Ausschuss gebildet, welcher die Massnahmen in diesem Bereich eng mitverfolgt.[22] Er wird periodisch über die vorgesehenen Aktivitäten informiert und konsuliert.

10. Bundesintern wurden für den vorliegenden Antrag die nachfolgenden Stellen konsultiert: BK, EDA (DEH, FWD), EJPD (BJ) und EFD (EFV); sie erklärten sich einverstanden. Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

22 *Vgl. dazu die Zusammensstellung* dodis.ch/C2046.

60

dodis.ch/58732 *Auszug*

Sitzung des EDA und des EMD vom 20. Dezember 1991 zur UNO-Mission in der Westsahara[1]

MINURSO: 13. SITZUNG DES FÜHRUNGSAUSSCHUSSES[2]

Vertraulich Bern, 23. Dezember 1991

1. Politische Situation

Im politischen Bereich wurden seit der letzten Sitzung vom 11. Dezember[3] keine wesentlichen Fortschritte erzielt. Nach wie vor zeichnet sich keine Lösung für die Hauptschwierigkeit, die Identifikation der Stimmberechtigten ab. Es wird erwartet, dass der zurücktretende UNO-Generalsekretär noch vor Ende Jahr dem Sicherheitsrat seinen Bericht vorlegen wird (inzwischen erfolgt).[4]

2. Orientierung durch Botschafter Manz

Sein Rücktritt erfolgte in Absprache mit dem Departementschef[5] und dem Gesamtbundesrat.[6] Äusserer Anlass war der Ablauf des ursprünglich für zwei Jahre vorgesehenen Mandats.[7] Ab Januar 92 wird er die Schweizer Mission in New

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#3325* (o.713.30(1)). *Das Beschlussprotokoll wurde von Gabriela Nützi Sulpizio von der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen des EDA verfasst und am 24. Dezember 1991 mit einem vom stellvertretenden Chef der Sektion, Robert Steiner, unterzeichneten Begleitschreiben an die Mitglieder des MINURSO-Führungsausschusses geschickt. Eine Kopie des Protokolls ging an die schweizerische Mission bei der UNO in New York, an die schweizerische Botschaft in Rabat, an den Chef der Abteilung UNO, Internationale Organisationen, Umweltangelegenheiten des EDA, Hansrudolf Hoffmann, und an Nützi Sulpizio selbst. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmenden vgl. das Faksimile* dodis.ch/58732.

2 *Die* Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) *wurde am 29. April 1991 mit der Resolution 690 des UNO-Sicherheitsrats mit dem Ziel eingesetzt, den Waffenstillstand in der Westsahara zu überwachen und eine Volksabstimmung über eine mögliche Unabhängigkeit des Territoriums bzw. seine Integration in das marokkanische Königreich durchzuführen. Die Leitung dieser Mission übernahm als Sonderbeauftragter des UNO-Generalsekretärs Javier Pérez de Cuéllar, Botschafter Johannes Manz, der Direktor der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst des EDA, vgl. das BR-Prot. Nr. 55 vom 17. Januar 1990,* dodis.ch/55967. *Die Schweiz stellte der Mission zudem mit der* Swiss Medical Unit (SMU) *eine Sanitätseinheit zur Verfügung und beteiligte sich mit 4 Mio. CHF am Rückführungsprogramm für Saharouis des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge, vgl. das BR-Prot. Nr. 1259 vom 26. Juni 1991,* dodis.ch/56955. *Vgl. zudem die Zusammenstellung* dodis.ch/C1842.

3 *Vgl. dazu* dodis.ch/58756.

4 *Vgl. den* Report of the Secretary-General on the situation concerning Western Sahara *vom 19. Dezember 1991,* UN doc. S/23299.

5 *Bundesrat René Felber.*

6 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 2440 vom 18. Dezember 1991,* dodis.ch/57740.

7 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 55 vom 17. Januar 1990,* dodis.ch/55967.

York leiten.[8] Die Wahrnehmung beider Aufgaben über einen längeren Zeitraum ist nicht möglich, zumal der neue UNO-Generalsekretär[9] wünscht, dass sein Sonderbeauftragter für die Westsahara einzig dieses Mandat ausübt und häufig im Terrain weilt. Vor die Wahl gestellt, entweder sein UNO-Mandat oder die Leitung der Schweizer UNO-Mission aufzugeben, hat sich Botschafter Manz für die Nichtverlängerung seines UNO-Mandates entschieden.

Probleme und Frustrationen innerhalb der Operation erleichterten seine Entscheidung. Es zeigte sich z. B., dass es für einen Aussenstehenden sehr schwierig ist, sich gegenüber dem UNO-Apparat durchzusetzen. Zudem waren gezielte Indiskretionen im UNO-Sekretariat an der Tagesordnung. Und schliesslich lebt die UNO personell über ihre Verhältnisse, stehen dem Dienst Goulding[10] doch nur fünf Personen zur Verfügung, die 11 friedenserhaltende Operationen betreuen müssen.[11] Die UNO, die erstmals in ihrer Geschichte ihre Aufgabe in diesem Bereich ohne die Behinderungen des Ost-/Westkonflikts voll erfüllen kann, muss sich auch institutionell ihrer neuen, erweiterten Rolle anpassen.[12]

Die bestehenden politischen Schwierigkeiten gehen von beiden Seiten aus. Da Marokko die tatsächliche Verfügungsgewalt über das Gebiet hat, wirkt sich seine Obstruktion stärker aus. Das Problem liegt auch beim UNO-Friedensplan selbst, der wichtige Fragen wie die Stimmberechtigung, Kasernierung, Teilnahme von Beobachtern am Referendum usw. nicht gelöst hat. Zudem musste der Plan aufgrund der Budgetvorgaben zeitlich so komprimiert werden, dass er in Praxis nicht mehr fristgerecht durchführbar ist.

Botschafter Manz hat einen Entwurf des Berichts des UNO-Generalsekretärs an den Sicherheitsrat erstellt, der auch auf die Frage eingeht, was die UNO hätte anders machen sollen.[13] Ein Hauptproblem liegt darin, dass der UNO-Plan die Referendumsfrage so extrem stellt, dass es nur Gewinner und Verlierer geben kann, weshalb beide Seiten mit allen Mitteln gewinnen wollen. Es sollte versucht werden, neu zu verhandeln und die Frage so zu stellen, dass beide Seiten etwas gewinnen können. Eine mögliche Lösung wäre dabei eine verfassungsmässige Autonomie der Sahraouis innerhalb Marokkos nach Vorbild der Emirate.

Sein Pressegespräch vom Vortag sollte die Äusserungen von Staatssekretär Jacobi richtigstellen und erfolgte auch im Interesse der SMU. Laut Botschafter Manz ist es verfehlt, MINURSO pauschal als Misserfolg zu bezeichnen und die Schuld einseitig Marokko zuzuschreiben.[14] MINURSO steckt in Schwierigkeiten, die überwunden werden können. Die SMU kann dabei ein Vorbild sein. Sie ist die

---

8 *Botschafter Manz wurde für diesen Posten bereits am 10. April 1991 ernannt. Vgl. das BR-Prot. Nr. 644 vom 10. April 1991,* CH-BAR#E1004.1#1000/9#1007* (4.10prov.).

9 *Boutros Boutros-Ghali.*

10 *UNO-Untergeneralsekretär Marrack Goulding war für die friedenserhaltenden Missionen zuständig.*

11 *Vgl. dazu ferner DDS 1991, Dok. 19,* dodis.ch/58341.

12 *Vgl. dazu* dodis.ch/60034 *und* dodis.ch/59341.

13 *Vgl. dazu auch das Schreiben von Botschafter Manz an Pérez de Cuéllar vom 13. Dezember 1991,* dodis.ch/58775.

14 *Vgl. dazu bspw.* Der Bund *vom 20. Dezember 1991, S. 13:* «Manz dementierte damit Aussagen von Staatssekretär Klaus Jacobi, der Minurso als Misserfolg bezeichnete und sagte, die Marokkaner hätten falsche Angaben über die Zahl der in der Westsahara lebenden Stimmberechtigten gegeben.»

einzige Einheit, der es gelungen ist, von Marokko mehr oder weniger unabhängig zu bleiben. Sie leistet eine ausgezeichnete Arbeit und ist ein Vorbild für alle MINURSO-Angehörigen.[15]

Was das weitere Schicksal der MINURSO anbelangt, rechnet Botschafter Manz mit einer Fortsetzung nach dem 6. März 92. Ein gutes Indiz, wie die Operation weitergeht, wird die Wahl seines Nachfolgers sein: wird ein Aussenstehender berufen oder versorgt der noch amtierende UNO-Generalsekretär einen seiner Schützlinge im Kabinett mit einem Posten?[16] Schwer abzuschätzen ist die Haltung des neuen Generalsekretärs zur MINURSO. Er hat sich von Botschafter Manz informieren lassen, ohne sich zu äussern. Bei der Polisario soll nach der Wahl Boutros-Ghalis Krisenstimmung herrschen, da dieser als alter Freund des marokkanischen Königs[17] gilt. Auch Algerien unterstützt aufgrund seiner eigenen Probleme die Polisario weniger.

Der Rücktritt von Botschafter Manz sollte keine falschen Zeichen für den Einsatz der Sanitätseinheit setzen. Diese erfüllt einen konkreten Auftrag und ist, solange es MINURSO-Angehörige im Terrain gibt, unentbehrlich.

Der *Projektleiter wird beauftragt*, die AdSMU in Ergänzung des Briefes, den Botschafter Manz allen MINURSO-Angehörigen zukommen liess, in einem persönlichen Weihnachtsschreiben zu informieren (in der Zwischenzeit erfolgt).[18] Dieses Schreiben soll eine positive Message für die Fortführung und den erfolgreichen Abschluss sowie die Wertschätzung der SMU enthalten und über den Rücktritt von Botschafter Manz gemäss offizieller Sprachregelung orientieren. Es ist vor Versand Botschafter Keusch und Manz zur Stellungnahme zu unterbreiten (erfolgt).

3. Bericht von Herrn Thalmann über seine Abklärungsmission in der Westsahara

Die Ergebnisse dieser politischen Abklärungsmission wurden anhand folgender Punkte vorgestellt:

– Gewinnung eines allgemeinen Eindrucks über MINURSO und die SMU

– Ausleuchten des politischen Hintergrunds (Abhängigkeit von Marokko, 2. grüner Marsch, Zustand Polisario, Bereitschaft zur Autonomielösung)

– Öffentlichkeitsarbeit SMU

– Abbaumöglichkeiten der SMU

– Aussprache mit AdSMU

Der Bericht über die politische Abklärungsmission[19] wird den Mitgliedern des Führungsausschusses anfangs 1992 zugestellt.

---

15 *Vgl. dazu* dodis.ch/58776.

16 *Nachfolger von Botschafter Manz wurde der ehemalige Aussenminister Pakistans Sahabzada Yaqub Khan.*

17 *Hassan II.*

18 *Vgl. das Schreiben von Projektleiter Urs Freiburghaus an die Angehörigen der SMU* dodis.ch/60540.

19 *Vgl. den Bericht vom Chef der Sektion Vereinte Nationen und internationale Organisationen der Direktion für internationale Organisationen des EDA, Anton Thalmann, vom 7. Januar 1992, vgl.* dodis.ch/59938.

4. Fortsetzung der MINURSO (Aussprachepapier Bundesrat)

Das Aussprachepapier an den Bundesrat vom 28. November 1991 wurde an der Sitzung vom 18.12. erneut zurückgestellt.[20] Vorbehalte gegenüber dem Papier bestehen, mit Ausnahme des Begehrens des EFD nach Kompensation, keine.[21] Der Bundesrat musste aus zeitlichen Gründen auf die Behandlung aller vorliegenden Aussprachepapiere verzichten. Das Aussprachepapier wurde neu für die Sitzung des Bundesrates vom 15. Januar 1992 traktandiert. Es wurde beschlossen, das vom 28.11.91 datierte Aussprachepapier zu belassen und den Bundesrat mittels einer Zusatzinformation[22] über die in der Zwischenzeit erfolgte Entwicklung zu orientieren.

[…][23]

20 *Vom Aussprachepapier des EMD und EDA nahm der Bundesrat im Januar 1992 zustimmend Kenntnis, vgl. das BR-Prot. Nr. 28 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58007.

21 *Für den Mitbericht des EFD vom 6. Dezember 1991 vgl. die Beilage des BR-Prot. Nr. 28 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58007.

22 *Für die Zusatzinformation vom 8. Januar 1992 vgl. die Beilage des BR-Prot. Nr. 28 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58007.

23 *Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile* dodis.ch/58732.

61

dodis.ch/57514

Antrag des EDA an den Bundesrat[1]

ANERKENNUNG DER ZWÖLF REPUBLIKEN DER EHEMALIGEN UDSSR

Bern, 23. Dezember 1991

1. Zusammenfassung des Antrages

Wir beantragen, die Föderation Russland sowie die Republiken Ukraine, Weissrussland, Kasachstan, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Usbekistan, Turkmenien, Tadschikistan und Kirgisien, welche sich am 8.12. und am 21.12.1991 zur Gemeinschaft unabhängiger Staaten zusammengeschlossen haben, völkerrechtlich anzuerkennen, sowie – im Anschluss daran – die Aufnahme diplomatischer Beziehungen einzuleiten.

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1014* (4.10prov.). *Dieser Antrag wurde unter der Verantwortung des stv. Chefs der Politischen Abteilung I, Daniel Woker, verfasst (vgl. das Dossier* CH-BAR#E1001#1996/73#68* (1)*) und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, unterzeichnet. Die Bundeskanzlei übermittelte den Antrag am 23. Dezember 1991 um 12:00 Uhr per Fax an die Bundesräte. Der Bundesrat hiess diesen in seinem letzten Beschluss des Jahres 1991 (Nr. 2518) nach Beratung per Telefonkonferenz zwischen 13:30 und 13:45 Uhr gut, vgl. das BR-Beschlussprot. II vom 23. Dezember 1991,* dodis.ch/57766 *sowie das Faksimile* dodis.ch/57514. *Der Inhalt des Bundesratsbeschlusses wurde um 16:36 Uhr vom EDA per Fernschreiben an alle Vertretungen der Schweiz im Ausland übermittelt, vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#1541* (B.15.10).

2. Begründung

Einmal mehr haben sich die Ereignisse in der ehemaligen UdSSR in den letzten Wochen und Tagen überstürzt.[2] Diesmal scheint nun eine Entwicklung in Gang zu sein, die zu klaren und voraussichtlich dauerhaften politischen Strukturen führen wird:

Mit dem Abkommen von Minsk vom 8.12. ist das Fundament für eine reine Konföderation souveräner Staaten gelegt worden.[3] Von zentraler Bedeutung ist, dass diese souveränen Staaten keine der alten gemeinsamen Unionsstrukturen (Regierung, Koordinationsorgane etc.) übernehmen, sondern Gemeinsamkeiten unter (formell) Gleichberechtigten erst definieren und allfällige gemeinsame Strukturen einvernehmlich schaffen wollen. Also zumindest formal ein vollständiger Bruch mit der Vergangenheit, gefolgt von einem Neuaufbau auf neuer Basis. Hier liegt die Erklärung, warum von Personen (Gorbatschow) und Institutionen (Armee), ja sogar von der Geographie her (Minsk anstatt Moskau), die hergebrachten, scheinbar so festgefügten Symbole der vergangenen UdSSR allesamt fallen.

Die Lektüre des Gründungsvertrages vom 8.12.91 der Gemeinschaft der drei unabhängigen Staaten (GUS)[4] ebenso wie die bisherigen Äusserungen deren Verantwortlicher zeigen, dass diese neuen Staaten gewillt sind, neben den Rechten unabhängiger Staaten alle Pflichten, welche in westlicher und damit auch schweizerischer Erwartung formuliert worden sind, auf sich zu nehmen. Am 21.12.1991 sind in Alma Ata ausser Georgien alle Republiken der ehemaligen Sowjetunion dem Minsker Abkommen und damit der GUS beigetreten und haben die im Abkommen niedergelegten Pflichten ausdrücklich angenommen.[5] Die elf Staaten haben sich damit insbesondere verpflichtet:

– demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu schaffen

– allgemein alle bisherigen Verpflichtungen der alten Sowjetunion zu übernehmen sowohl sicherheitspolitischer (Abrüstung) als auch allgemeiner Natur (KSZE, insbesondere Minderheitsschutz).

– schliesslich ist damit zu rechnen, dass den Bekenntnissen zur Marktwirtschaft konkrete Anstrengungen zur Umgestaltung der sozialistischen Wirtschaftssysteme folgen.

Aus völkerrechtlicher Sicht sind die drei grundlegenden Kriterien der Anerkennung (Territorium, Staatsvolk und Staatsgewalt) erfüllt.[6] Seit dem 3.9.91, dem

---

2 *Im November 1991,* «zu einem Zeitpunkt *[…]*, da sich die tiefe wirtschaftliche und politische Krise in der Sowjetunion weiter zuspitzt und der Erosionsprozess der Union sich beschleunigt»*, besuchte der Staatssekretär des EDA, Klaus Jacobi, die Städte St. Petersburg, Moskau und Kiew. Vgl. DDS 1991, Dok. 58,* dodis.ch/58470.

3 *Zur Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) durch die Staatsoberhäupter Russlands, Weissrusslands und der Ukraine am 8. Dezember 1991 in Minsk vgl. den Politischen Bericht des schweizerischen Botschafters in Moskau, Jean-Pierre Ritter, vom 10. Dezember 1991,* dodis.ch/60365.

4 *Zu den Gründungsdokumenten der GUS vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#2001/161#6521* (B.75.82).

5 *Zur Alma-Ata-Erklärung vgl. das Fernschreiben Botschafter Ritters vom 22. Dezember 1991,* dodis.ch/58736.

6 *Vgl. dazu das im BR-Prot. Nr. 1817 vom 23. September 1991 zur Kenntnis genommene Aussprachepapier des EDA zur Anerkennung von Staaten nach schweizerischer Praxis,* dodis.ch/57480 *sowie die Notiz des Politischen Sekretariats des EDA an Bundesrat Felber vom 4. September 1991,* dodis.ch/59508.

Inkrafttreten von konstitutionellen Übergangsbestimmungen in der Folge des Augustputsches[7] sind auch von Seiten des alten Zentrums (Union) die formalen Voraussetzungen einer Anerkennung neuer Staaten erfüllt; abgesehen davon existiert heute kein funktionsfähiges Zentrum mehr, welches die Unabhängigkeit in Frage stellen könnte.

3. Opportunität

Auch wenn alle Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllt sind, kann man sich fragen, wann der richtige Zeitpunkt dafür gekommen ist.[8] Würde nicht ein Zuwarten erlauben, die tatsächliche Umsetzung der erwähnten Verpflichtungen zu verfolgen, welche die elf Republiken eingegangen sind?

Dazu ist zu sagen, dass die internationale Anerkennung gleichermassen einen gewissen Vertrauensvorschuss wie auch das Einbinden in die internationale Staatengemeinschaft bedeutet. Die Anerkennung erlaubt es, ohne formale Verrenkungen von aussen beim Aufbau neuer Strukturen in Politik und Wirtschaft mitzuhelfen und bestehende Verträge mit neuen Partnern zu verankern.[9]

Heute Montag, 23.12.1991 ist klar, dass die zwölf Republiken in nächster Zukunft international anerkannt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich entsprechend geäussert, von den USA ist bekannt, dass sie – eine Geste an den ehemaligen Partner unter Supermächten – damit warten will, bis Gorbatchew formal zurücktritt.[10]

Sicherheitspolitische Auflagen im Bereich der Nuklearrüstung, welche die USA und die übrigen NATO-Staaten bislang im Zusammenhang mit der Anerkennung genannt haben, sind natürlich auch für die Schweiz von Bedeutung; indes sind das nicht Aspekte, die für einen neutralen Staat formal im Vordergrund stehen.

Georgien ist ein Spezialfall. Es hat den Minsker Vertrag noch nicht unterzeichnet, zudem ist die innenpolitische Lage dort so verworren, dass eine sofortige Notifizierung der Anerkennung aus praktischen Gründen nicht möglich erscheint.[11] Wir schlagen vor, dass Georgien zwar anerkannt, die Notifikation dieser Anerkennung aber aufgeschoben wird.

Auch heute, im Zeitalter fortschreitender Relativierung staatlicher Souveränität, kann ein Anerkennungsentscheid der Schweiz in voller Unabhängigkeit gefällt werden. Da, wie dargelegt, alle Voraussetzungen erfüllt sind, zudem die Anerkennung aller Voraussicht nach lediglich eine Zeitfrage ist, kann unser Entscheid im gegenwärtigen Zeitpunkt erfolgen.

---

7 *Zum Augustputsch vgl. DDS 1991, Dok. 34,* dodis.ch/54827 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1951.

8 *Am 13. Dezember 1991 diskutierten Vertreter der Direktion für Völkerrecht, des Finanz- und Wirtschaftsdienstes, der Politischen Abteilungen I und III sowie des Politischen Sekretariats des EDA und des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD die Frage der Anerkennung der einzelnen Republiken der UdSSR, vgl.* dodis.ch/58737.

9 *Für die völkerrechtlichen Betrachtungen zur* Staatennachfolge in Verträge *vgl.* dodis.ch/59822. *Zu den Erwägungen des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD vgl.* dodis.ch/59805.

10 *Zur Haltung der USA vgl. das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Washington, Edouard Brunner, an das Politische Sekretariat des EDA vom 11. Dezember 1991,* dodis.ch/59291.

11 *Zwischen dem 22. Dezember 1991 und dem 6. Januar 1992 kam es zu einem schliesslich erfolgreichen Militärputsch oppositioneller Kräfte gegen den georgischen Präsidenten Swiad Gamsachurdia.*

4. Umsetzung

Was die Aufnahme diplomatischer Beziehungen anbelangt – ein von der Anerkennung formal zu trennender Akt – so sehen wir ein ähnliches Vorgehen wie im Falle der drei baltischen Republiken.[12] Nach der Notifizierung der Anerkennung wird Anfang 1992 ein hochrangiger Vertreter des EDA anlässlich einer Reise in die drei Hauptstädte die diplomatischen Beziehungen etablieren.[13] Die Frage der schweizerischen Vertretungen in den drei Staaten ist wiederum separat zu behandeln; wir werden zum gegebenen Zeitpunkt entsprechende Anträge vorlegen.[14]

5.

Die Frage der Anerkennung von Slowenien und Kroatien stellt sich bekanntlich ebenfalls.[15] Sie ist indes verschieden von der hier behandelten Anerkennung neuer Republiken auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR;[16] falls es die internationale Entwicklung über die nächsten Tage weg nahe legt, werden wir auf Jugoslawien in einem weiteren Antrag zurückkommen.[17]

6.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragen wir,

– die Föderation Russland, sowie die Republiken Ukraine, Weissrussland, Kasachstan, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Usbekistan, Turkmenien, Tadschikistan und Kirgisien anzuerkennen,[18]

– die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den zwölf Republiken,[19]

– die Notifizierung der Anerkennung von Georgien aufzuschieben und durch das EDA zum gegebenen Zeitpunkt vorzunehmen.

---

12 *Am 2. September 1991 ermächtigte die Landesregierung den Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Jenö Staehelin, als Sondergesandter des Bundesrats für die baltischen Staaten mittels Briefwechsel mit den Republiken Litauen, Lettland und Estland diplomatische Beziehungen aufzunehmen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1653,* dodis.ch/57448. *Vgl. dazu auch DDS 1991, Dok. 39,* dodis.ch/57645.

13 *Zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit den GUS-Staaten vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2010.

14 *Vgl. die BR-Prot. Nr. 27 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58006 *und Nr. 301 vom 19. Februar 1992,* dodis.ch/59817. *Vgl. dazu auch die Zusammenstellung* dodis.ch/C2011.

15 *Vgl. DDS 1991, Dok. 55,* dodis.ch/57983 *sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C2037.

16 *In der Beratung des Antrags warf der Bundesrat die Frage auf, weshalb die sowjetischen Teilrepubliken anerkennt werden sollen, nicht jedoch die jugoslawischen.* «Herr Felber verweist auf die Gefahr, dass eine Anerkennung von Serbien *[sic]* und Kroatien den Bürgerkrieg schüren könnte, z. B. durch ein Übergreifen auf andere Teile des jugoslawischen Staates (Herzegowina). Diese Gründe für die unterschiedliche Haltung der Schweiz in bezug auf die ehemaligen Sowjetrepubliken resp. Jugoslawien sollen der Presse gegenüber deutlich dargelegt werden.» *Vgl.* dodis.ch/57766.

17 *Vgl. das BR-Prot. Nr. 25 vom 15. Januar 1992,* dodis.ch/58005.

18 *Noch am Abend des 23. Dezembers 1991 notifizierte das EDA via die schweizerische Botschaft in Moskau per Fernschreiben die Anerkennung gegenüber den Präsidenten der elf Republiken und kündigte die Aufnahme diplomatischer Beziehungen an. Die Schreiben wurden von Bundesrat Felber in seiner Funktion als aktueller Vizepräsident und als Bundespräsident des Jahres 1992 signiert. Vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C1950.

19 *Vgl. die Zusammenstellung* dodis.ch/C2010.

62

dodis.ch/59676

Die schweizerische Botschaft in Teheran an das EDA[1]

VERHAFTUNG SARHADI.
KONSEQUENZEN FÜR BOTSCHAFT TEHERAN[2]

Urgent Teheran, 29. Dezember 1991

Fortsetzung der Chronologie der Ereignisse gemäss 386[3]*/28.12.1991, 20.00 Uhr, und Flash 385*[4]*/29.12.1991, 07.30 Uhr*

Sonntag, 29. Dezember 1991:

05.05 Uhr
S*[talder]* wird telefonisch von Daniel Häne (DH) der sich mit Frau Christa Felder (CF), die ausreisen will, auf dem Flughafen Mehrabad befindet, informiert, dass F*[elder]* nicht ausreisen kann und ersucht S*[talder]*, auf den Flughafen zu kommen.

---

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#1553* (B.15.21). *Das Fernschreiben Nr. 387 wurde vom schweizerischen Geschäftsträger a. i. in Teheran, Botschaftssekretär Walter Haffner, verfasst und am 29. Dezember 1991 um 10:45 Uhr versendet. Es richtete sich an den Chef der Politischen Abteilung II des EDA, Botschafter Pierre-Yves Simonin. Kopien gingen an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, an EDA-Staatssekretär Klaus Jacobi sowie an den mit Sicherheitsfragen betrauten Botschafter Gaudenz Ruf von der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst. Das Fernschreiben wurde in Bern am 29. Dezember 1991 um 10:50 Uhr empfangen. Es muss unter sehr grossem Zeitdruck verfasst worden sein, denn es enthält im Original zahlreiche offensichtliche Tippfehler, vgl. das Faksimile* dodis.ch/59676.

2 *Am 23. Dezember 1991 wurde der iranische Staatsbürger Zeynal Abedin Sarhadi, ein Neffe von Staatspräsident Haschemi Rafsandschani, in Bern verhaftet und in Auslieferungshaft genommen. Er wurde verdächtigt, an der Ermordung des letzten Premierministers des Schah-Regimes, Schapur Bachtiar, am 6. August 1991 in Paris beteiligt gewesen zu sein, weshalb Frankreich einen internationalen Haftbefehl gegen ihn ausgestellt hatte. Sarhadi war lediglich mit einem Touristenvisum in die Schweiz eingereist. Die iranische Botschaft in Bern machte indessen umgehend geltend, dass er als Botschaftsangestellter diplomatischen Schutz geniesse. In Teheran begannen sodann die iranischen Behörden, das schweizerische diplomatische Personal in seiner Bewegungsfreiheit stark einzuschränken. Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung* Sarhadi-Affäre (1991–1992), dodis.ch/T2013. *Die Beziehungen der Schweiz zum Iran waren schon seit einiger Zeit angespannt. Am 24. April 1990 wurde in Coppet der iranische Jurist Kazem Radjavi erschossen, wobei viele Indizien auf eine offizielle iranische Täterschaft hindeuteten. Die iranischen Behörden wurde erfolglos um Kooperation bei den Ermittlungen gebeten, vgl. dazu DDS 1990, Dok. 62,* dodis.ch/56245, *bes. Anm. 4 sowie die Zusammenstellung* dodis.ch/C1814. *Am 26. Juni 1991 wurde in Genf der Autokonvoi des iranischen Aussenministers Ali Akbar Velayati von iranischen Demonstranten angegriffen, was in Teheran für starke Irritationen gegenüber der Schweiz sorgte, vgl. dazu die Zusammenstellung* dodis.ch/C2061. *Zum Stand der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Iran vgl. ferner DDS 1991, Dok. 11,* dodis.ch/57361.

3 *Vgl.* dodis.ch/60296.

4 *Vgl.* dodis.ch/60295.

05.10 Uhr
S*[talder]* informiert H*[affner]*.

05.15 Uhr bis 05.30 Uhr
Telefon H*[affner]* mit Direktor Ansari (A): Ich teile A*[nsari]* mit, ich hätte ein sehr ernsthaftes Problem. Eine meiner Mitarbeiterinnen, mit Diplomatenpass, werde am Flughafen zurückgehalten. Es werde ihr nicht erlaubt, Teheran in Richtung Schweiz zu verlassen. Dies sei ein klarer Verstoss gegen die Wiener Konventionen[5] und unakzeptabel für die Schweizer Regierung. Ich fordere ihn auf, sofort Instruktionen zu geben, die Beamtin ausfliegen zu lassen. A*[nsari]* antwortet, uns sei doch gesagt worden, dass wir Teheran nicht verlassen dürften. Ich widerspreche ihm klar: Dies sei nicht wahr. Als ich dem mir den Entscheid des «Teheran-Arrests» mitteilenden Protokollbeamten (Mortezae Far = MF) die präzise Frage gestellt habe, ob dies auch für Ausreisen in die Schweiz gelte, war dieser nicht imstande, eine Antwort zu geben. Er sagte, wir würden diesbezüglich noch informiert werden, was aber nie geschah. A*[nsari]* behauptet, es sei ihm vor meinem Treffen mit F*[ar]* gesagt worden, F*[ar]* werde mich informieren, das Verbot gelte auch für Flüge aus Teheran nach der Schweiz. Ich wiederhole, dies entspreche nicht den Tatsachen. Ich füge an, das Verbot, Teheran zu verlassen, sei uns als Massnahme zu unserem eigenen Schutz erklärt worden. Ein Zurückhalten beim Abflug in unser eigenes Land sei jedoch nicht mehr als Sicherheitsmassnahme erklärbar. Ich bestehe darauf, dass man F*[elder]* unverzüglich ausfliegen lässt. A*[nsari]* antwortet, er sehe ein, dass dieser Fall für die Schweiz ein ernsthaftes Problem sei. Für die iranische Regierung sei es aber ein umso ernsthafteres Problem, dass seit einer Woche ein Botschaftsangestellter in der Schweiz gefangen sei, ohne Angabe von Gründen. *Dies* sei ein Verstoss gegen die Wiener Konventionen. Ich erläutere A*[nsari]* noch einmal in Ruhe, dass es sich beim Verhafteten weder um eine Person mit Diplomatenpass handle, noch sei er bei unserem Aussenministerium als Mitarbeiter der Botschaft angemeldet gewesen. Bei der jetzt am Flughafen zurückgehalteten Person handle es sich aber zweifelsfrei um eine Person mit Diplomatenpass, die somit durch die Bestimmungen der Wiener Konvention geschützt werde. Ausserdem stimme es nicht, dass der Verhaftete seit einer Woche ohne Angabe von Gründen gefangen gehalten werde. Ich verweise ihn auf den Sachverhalt von Punkt eins meiner gestern übergebenen Note,[6] der dem IRI-Aussenministerium bereits am 24.12.1991 auf verschiedenen Kanälen erläutert wurde.[7] A*[nsari]* erwidert, die Schweiz hätte nun eine Woche Zeit gehabt, die Anschuldigungen gegen den Verhafteten darzulegen und zu begründen. Dies sei nicht geschehen und er sitze noch immer unschuldig in Haft. Ich stelle klar, dass es nicht an uns liege, irgend etwas gegen den Verhafteten zu beweisen, da in der Schweiz keine Anklage gegen ihn erhoben wurde. Die französischen Behörden hätten einen internationalen Haftbefehl ausgestellt, dem wir aufgrund

5 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen *vom 18. April 1961, AS, 1964 S. 435–455. Vgl. dazu ausserdem die Einschätzung des stellvertretenden Direktors der Völkerrechtsdirektion des EDA, Minister Blaise Godet, vom 31. Dezember 1991,* dodis.ch/60376.

6 *Für den Wortlaut der Note Nr. 133 der schweizerischen Botschaft in Teheran an das iranische Aussenministerium vom 28. Dezember 1991 vgl.* dodis.ch/60428.

7 *Vgl. dazu* dodis.ch/60429.

europäischer Abkommen Folge geleistet hätten. Ich wiederhole, ich hätte auf einer sofortigen Ausreise meiner Mitarbeiterin zu bestehen, andernfalls sei es diesmal das IRI-Aussenministerium, das allfällige Konsequenzen zu tragen habe. Ich sage: «This is going to provoke a scandal. If she cannot leave Tehran, what is she then: a hostage?» A*[nsari]* springt förmlich auf das Wort hostage und sagt sofort: «She is nothing of the sort. I will see what I can do. I call you back.» Ich bedanke mich und sage, ich warte dringendst auf eine Antwort, da sonst das Flugzeug abgeflogen sei. (Ansari ruft nicht zurück)

05.30 Uhr
S*[talder]* verlässt die Residenz. Die Bewacher im Polizeiauto vor der Residenz schlafen. S*[talder]* entwischt unentdeckt.
(Ende 1. Teil)
(2. Teil)

06.00 Uhr
S*[talder]* trifft auf Flughafen ein. Spricht mit verantwortlichem Offizier, der bestätigt, dass ein Telexschreiben vorliegt. Nach Kontaktnahme mit H*[affner]* (der bestätigt, mit Ansari gesprochen zu haben) lässt S*[talder]* die Sicherheitsleute auf dem Flughafen Ansari telefonieren. Ansari erklärt gegenüber S*[talder]*, dass er keine Befehlsgewalt über die Flughafenpolizei besitze, dass er versuchen werde, jemanden zu erreichen, aber dass dies nicht vor 08.00 Uhr geschehen werde. S*[talder]* erklärt ihm die Konsequenzen, wenn F*[elder]* nicht ausreisen kann (Titelnachricht in den Morgennachrichten in der Schweiz und damit Verkomplizierung der Situation) und bittet ihn alles zu veranlassen, da noch eine halbe Stunde Zeit sei, da das Flugzeug zwei Stunden verspätet abfliegt (07.00 Uhr statt 05.00 Uhr).

06.10 Uhr
H*[affner]* gibt Ammann (AJ) den Auftrag, Bern zu informieren, da H*[affner]*'s Telefonlinie für einen ev. Rückruf von Ansari frei bleiben muss.

06.35 Uhr
S*[talder]* erhält definitiv negativen Bescheid. Der Pass bleibt konfisziert, die Ausstellung einer Empfangsbescheinigung wird verweigert (verantwortlicher Offizier: Mr. Azaripoor).

06.40 Uhr
S*[talder]* informiert telefonisch H*[affner]*.

07.00 Uhr
Telefon H*[affner]*–Ammann: Ammann hat GS Schaller informiert. Schaller erwartet Telex von uns.

07.15 Uhr
H*[affner]* und S*[talder]* treffen gleichzeitig bei der Kanzlei ein (H*[affner]* von Residenz, die nicht mehr bewacht ist, S*[talder]* mit Kurier vom Flughafen). Eintritt in die Kanzlei wird erst nach einigen Minuten gestattet. S*[talder]* blockiert für

wenige Minuten mit seinem Fahrzeug die Durchgangsstrasse, dadurch beschleunigt sich die Abfertigung…

08.00 Uhr
H*[affner]* informiert telefonisch Botschafter Freitag (D).

08.10 Uhr
Unser Flash 385 geht nach Bern ab.[8]

08.30 Uhr
Sowohl die Lokalangestellten wie auch das Schweizer Personal hatten Mühe in die Botschaft eingelassen zu werden. Vom Lokalpersonal sind noch nicht alle Aufgebotenen eingelassen worden.

Vom Schweizer Personal sind folgende Leute auf der Botschaft:

Hans Stalder, Urs Flückiger, Daniel Häne und Christa Felder. Ammann, Boschung und Siegwart wurden gebeten zuhause zu bleiben.

09.05 Uhr
Der britische Geschäftsträger a. i., Sharrington, erkundigt sich nach unserer Lage und bietet seine Hilfe an.

09.45 Uhr
GS Schaller bestätigt Eingang Flash 385.[9]

GS Schaller beantwortet unsere Frage bezüglich Aussagen gegenüber CH-Presse folgendermassen: Wir dürfen weiterhin Angaben bezüglich unserer Situation machen, politische Kommentare sind selbstverständlich von den Journalisten bei Cameroni einzuholen. Bezüglich einer Protestnote, die von H*[affner]* allenfalls dem Aussenministerium zu überbringen wäre, verspricht er uns, möglichst bald Bescheid zu geben. Auf Schallers Frage was wir von hier aus an Gegenmassnahmen in Teheran inbetracht ziehen würden, antwortet H*[affner]*, es wäre für uns hier ein logischer Schluss, unter diesen Bedingungen den Botschaftsbetrieb bis auf weiteres ganz einzustellen.

Schaller erwähnt, Bern müsse auch überlegen, ob gegenüber der IRI-Botschaft in Bern Massnahmen ergriffen werden sollten. Unsere Bemerkung dazu: Dies würde dem iranischen Slogan «tit for tat» entsprechen.

10.00 Uhr
Herr Boschung telefoniert von seiner Residenz und teilt mit, die F. I.[10] seien umringt von Sicherheitsleuten, sämtliche Besucher der im gleichen Gebäude eingemieteten Bühler-MIAG würden aufs peinlichste kontrolliert. Diese Info hat er vom Bühler-MIAG Personal.

8 *Vgl.* dodis.ch/60295.

9 *Vgl.* dodis.ch/60295.

10 *Zum Stand der Vertretung der US-amerikanischen Interessen im Iran vgl.* dodis.ch/59993.

10.30 Uhr

Frau Stalder telefoniert von der Residenz und teilt mit, seit einer halben Stunde würden drei iranische Freundinnen die zu Besuch kommen wollen, vor dem Haus von der Polizei aufs peinlichste verhört und nicht eingelassen.

10.45 Uhr

Empfang Flash Tg Nr 183/Cameroni aus Bern.[11]

11 *Vgl.* dodis.ch/60372.

VI. Appendix
Appendice

Im vorliegenden Band DDS 1991 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 1991 finden sich in der Datenbank Dodis rund 1700 weitere Dokumente.

Dans le présent volume DDS 1991, 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 1991, la base de données Dodis contient environ 1700 documents supplémentaires.

Nel presente volume DDS 1991 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 1991, 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/1991

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches thematisches Verzeichnis der Dokumente des vorliegenden DDS-Bandes sowie aller Dokumente aus dem Jahr 1991 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 1991 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 1991 della banca dati Dodis.

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

dodis.ch/index/dos/1991

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches Verzeichnis der benutzten Archivdossiers des vorliegenden DDS-Bandes sowie aller Dokumente aus dem Jahr 1991 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 1991 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 1991 della banca dati Dodis.

Register / Index / Indici

Unter den angegebenen Links befinden sich dynamische Register der Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen, die in den Dokumenten des vorliegenden DDS-Bandes sowie in jenen aus dem Jahr 1991 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 1991 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 1991 della banca dati Dodis.

Personen / Personnes / Persone

dodis.ch/index/bio/1991

Körperschaften / Organisations
Organizzazioni

dodis.ch/index/org/1991

Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques
Denominazioni geografiche

dodis.ch/index/geo/1991

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

Die Forschungsstelle *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) ist ein Institut der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* (SAGW). Entsprechend unterliegen die Mitglieder der Forschungsgruppe Dodis denselben rechtlichen Bestimmungen wie alle Forscherinnen und Forscher. Artikel 20 der *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* gewährleistet die Wissenschaftsfreiheit. Als Forschungsunternehmen ist die Forschungsgruppe Dodis deshalb im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen in der Auswahl der Dokumente vollkommen frei. Die wissenschaftliche Verantwortung dafür trägt der Direktor von Dodis. Die Forschungsstelle Dodis ist dem von der *Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte* (SGG) verabschiedeten *Ethik-Kodex* und deren *Grundsätzen zur Freiheit der wissenschaftlichen historischen Forschung und Lehre* verpflichtet.

Der Zugang zum Archivgut des Bundes ist im *Bundesgesetz über die Archivierung* (BGA) vom 26. Juni 1998 geregelt. Gemäss Artikel 9 (Grundsatz der freien Einsichtnahme und Schutzfrist) steht dieses Archivgut der Öffentlichkeit nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung. Die Ausnahmen sind in Artikel 11 (Verlängerte Schutzfrist für Personendaten) und Artikel 12 (Weitere Beschränkungen der Einsichtnahme) geregelt. Die aufgrund von Artikel 12 vom Bundesrat einer verlängerten Schutzfrist unterstellten Bestände werden jährlich im Anhang 3 (Liste von Archivgut mit verlängerter Schutzfrist) zur *Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung* (VBGA) veröffentlicht. In der dritten Serie der DDS über die Jahre 1990–1999 beabsichtigt die Forschungsstelle Dodis, eine Auswahl relevanter Dokumente unmittelbar nach Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist zu veröffentlichen. Für die Forschungsarbeiten bedingt dies eine Einsichtnahme in die massgeblichen Dossiers noch vor Ablauf der Schutzfrist. Für den vorliegenden Band zum Jahr 1991 hat die Forschungsstelle Dodis gemäss Artikel 13 BGA (Einsichtnahme während der Schutzfrist) folglich eine Vielzahl an Einsichtsgesuchen gestellt mit dem Hinweis, dass etliche für eine Veröffentlichung in Frage kommende Dokumente zum Zeitpunkt ihrer Publikation in der Datenbank Dodis per 1. Januar 2022 ohnehin frei zugänglich sein werden.

Gemäss Artikel 13 Absatz 2 BGA gelten die von der Forschungsstelle Dodis erhaltenen Bewilligungen «unter gleichen Bedingungen für alle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller». Die Einsichtnahme in noch einer Schutzfrist unterstehende Dossiers kann nach Artikel 13 Absatz 3 BGA «mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden, insbesondere kann die Anonymisierung von Personendaten verlangt werden». Aus den rund 1700 für die Publikation in der Datenbank Dodis ausgewählten Dokumenten zum Jahr 1991 unterstanden 38 der Auflage der Manuskriptvorlage bei der jeweiligen aktenabliefernden Stelle. Ferner unterstanden 15 weitere Dokumente aus dem *Archiv für Zeitgeschichte* in Zürich (AfZ) analogen Auflagen. Erfreulicherweise konnten alle diese 53 Dokumente vollumfänglich im vorliegenden Band oder in der Datenbank Dodis veröffentlicht werden.

Im nachfolgenden Verzeichnis hingegen werden diejenigen Dossiers festgehalten, bei denen die zuständige Stelle im entsprechenden Departement der For-

schungsstelle Dodis die Einsicht während der Forschung für den vorliegenden Band verweigert hat. Von den insgesamt 68 verweigerten Dossiers sind deren 21 beim Zeitpunkt des Erscheinens dieses Bandes bereits frei zugänglich (mit † markiert). Die Ablehnung dieser Einsichtsgesuche nur wenige Monate vor dem Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist wirft etliche Fragen zur Verhältnismässigkeit dieser Entscheide auf. In regelmässigen Abständen überprüft die Forschungsstelle Dodis die Schutzfristen aller Dossiers, in die sie keine Einsicht erhalten hatte. Nachträglich frei gewordene Dossiers werden systematisch ausgewertet und gegebenenfalls daraus ausgewählte Dokumente auf Dodis veröffentlich. Ebenfalls stellt die Forschungsstelle Dodis regelmässig erneute Einsichtsgesuche für zuvor verweigerte Dossiers, um der 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 im Internet unter dodis.ch/dds/BGA konsultiert werden.

Le centre de recherche *Documents diplomatiques suisses* (Dodis) est un institut de l'*Académie suisse des sciences humaines et sociales* (ASSH). Les membres du centre de recherche Dodis sont ainsi soumis aux mêmes dispositions légales que tous les chercheurs et chercheuses. L'article 20 de la *Constitution fédérale de la Confédération suisse* garantit la liberté de la science. En tant qu'entreprise de la recherche, le centre de recherche Dodis est ainsi entièrement libre dans la sélection de documents, dans le respect des dispositions légales en vigueur. La responsabilité scientifique est du ressort du Directeur de Dodis. Le centre de recherche Dodis est soumis au *Code d'éthique* et aux *Principes de la liberté de la recherche et de l'enseignement scientifiques de l'histoire* tels qu'adoptés par la *Société suisse d'histoire* (SSH).

L'accès aux archives de la Confédération est réglementé par la *Loi fédérale sur l'archivage* (Lar) du 26 juin 1998. Selon son article 9 (Principe de la libre consultation et délai de protection), ces archives peuvent être consultées librement par le public après l'expiration d'un délai de protection de 30 ans. Des exceptions sont prévues à l'article 11 (Prolongation du délai de protection pour les données personnelles) et à l'article 12 (Autres restrictions de la consultation). Les fonds soumis à un délai de protection prolongé par le Conseil fédéral, en vertu de l'article 12, sont publiés annuellement dans l'Annexe 3 (Liste des archives soumises à un délai de protection prolongé) de l'*Ordonnance relative à la loi fédérale sur l'archivage* (OLAr). Concernant la troisième série des DDS, consacrée aux années 1990–1999, le centre de recherche Dodis a prévu la publication d'une sélection des documents immédiatement après l'expiration du délai de protection de 30 ans. Par conséquent, la consultation des dossiers pertinents nécessaires aux travaux de recherche a dû se faire pendant le délai de protection. Pour le présent volume, portant sur l'année 1991, le centre de recherche Dodis a ainsi dû soumettre un grand nombre de demandes de consultation, tel que le prévoit l'article 13 Lar (Consultation pendant le délai de protection). Les services versants ont été rendus attentifs au fait que la plus grande partie des documents concernés serait, de toute manière, librement accessible au moment de leur publication sur la base de données Dodis, au 1er janvier 2022.

Conformément à l'article 13, alinéa 2 Lar, les autorisations accordées au centre de recherche Dodis le sont «aux mêmes conditions» que «toutes les personnes qui en font la demande». La consultation des dossiers encore soumis à un délai de protection «peut être assortie de charges et de conditions ; il peut en particulier être exigé que les données personnelles soient rendues anonymes», ainsi que le prescrit l'article 13 alinéa 3 Lar. Sur les quelques 1700 documents de l'année 1991 sélectionnés pour une publication dans la base de données Dodis, 38 documents étaient conditionnés par la présentation du manuscrit aux services versants. Par ailleurs, 15 autres documents provenant des *Archives suisses d'histoire contemporaine à Zurich* (AfZ) ont été soumis à des conditions analogues. Ces 53 documents ont heureusement tous pu être publiés, intégralement et sans aucune restriction, dans le présent volume et dans la base de données Dodis.

En revanche, la liste ci-après consigne les dossiers dont l'autorité compétente du Département correspondant a refusé la consultation au centre de recherche Dodis. Sur les 68 dossiers interdits d'accès, 21 d'entre eux sont déjà librement accessibles au moment de la publication du présent volume (indiqués par †). Le rejet de ces demandes de consultation à quelques mois de l'expiration du délai de protection soulève de nombreuses interrogations quant à la proportionnalité de ces décisions administratives. À intervalles réguliers, le centre de recherche Dodis vérifie les délais de protection des dossiers auxquels il n'a pas eu accès. Une fois rendus accessibles, ces dossiers sont soumis à une recherche systématique, qui peut aboutir à la sélection et à la publication de documents sur la base de données Dodis. Le centre de recherche Dodis présente également de nouvelles requêtes de consultation pour les dossiers auxquels l'accès lui a été précédemment refusé, afin d'offrir au service versant la possibilité de contrôler le bien-fondé de la prolongation du délai de protection.

Une première liste cumulative constamment actualisée fait état des dossiers auxquels le centre de recherche Dodis s'est vu refuser l'accès. Une seconde liste, toujours complétée et mise à jour, détaille, d'une part, les dossiers rendus accessibles ultérieurement ainsi que, d'autre part, les documents publiés à partir de ces dossiers. Ces listes sont disponibles à l'adresse dodis.ch/dds/Lar.

Il centro di ricerca *Documenti diplomatici svizzeri* (Dodis) è un istituto dell'*Accademia svizzera di scienze umane e sociali* (ASSU). I membri del gruppo di ricerca Dodis sono perciò soggetti alle stesse disposizioni legislative di tutte le ricercatrici e i ricercatori. L'articolo 20 della *Costituzione federale della Confederazione svizzera* garantisce la libertà della scienza. In quanto progetto di ricerca, il gruppo di ricerca Dodis è completamente libero nella selezione dei documenti, nel rispetto delle leggi vigenti. La responsabilità scientifica spetta al direttore Dodis. Il centro di ricerca Dodis si attiene al *Codice d'etica* e ai *Principi della libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifico della storia* della *Società svizzera di storia* (SSS).

L'accesso agli archivi della Confederazione è regolato dalla *Legge federale sull'archiviazione* (Lar) del 26 giugno 1998. Secondo l'articolo 9 (Principio della libera consultazione e termine di protezione), questi archivi sono accessibili al pubblico, a titolo gratuito, dopo la scadenza di un termine di protezione di 30 anni. Le eccezioni sono definite negli articoli 11 (Proroga del termine di protezione per i dati personali) e 12 (Altre restrizioni alla consultazione). I fondi soggetti a una proroga del termine di protezione da parte del Consiglio federale in

base all'articolo 12 sono resi noti ogni anno nell'Allegato 3 (Elenco degli archivi con termine di protezione prorogato) dell'*Ordinanza relativa alla legge federale sull'archiviazione* (OLAr). Nella terza serie dei DDS relativa agli anni 1990–1999, il centro di ricerca Dodis intende pubblicare una selezione di documenti rilevanti alla scadenza del termine di protezione di 30 anni. Ciò richiede ovviamente che i relativi dossier della Confederazione siano consultati durante il termine di protezione. Per il presente volume, relativo all'anno 1991, il centro di ricerca Dodis, conformemente all'articolo 13 della Lar (Consultazione durante il termine di protezione), ha presentato un gran numero di richieste di consultazione indicando che, al momento della loro pubblicazione nella banca dati Dodis il 1° gennaio 2022, molti di questi documenti sarebbero comunque liberamente accessibili. Conformemente all'articolo 13 paragrafo 2 della Lar le autorizzazioni accordate al centro di ricerca Dodis si «applicano alle stesse condizioni a tutti i richiedenti.»

La consultazione di dossier soggetti a protezione «può essere subordinata a oneri e condizioni; segnatamente può essere stabilito che i dati personali vengano resi anonimi», conformemente all'articolo 13 paragrafo 3 della Lar. Dei circa 1700 documenti scelti per la pubblicazione riguardanti l'anno 1991, 38 documenti sottostavano alla condizione della presentazione del manoscritto ai servizi mittenti. Inoltre, altri 15 documenti provenienti dall'*Archivio di storia contemporanea* a Zurigo (AfZ) erano soggetti ad analoghe condizioni. Tutti questi documenti hanno potuto essere pubblicati integralmente e senza alcuna restrizione in questo volume o nella banca dati Dodis.

Nel seguente elenco sono invece indicati i dossier la cui consultazione è stata negata al centro di ricerca Dodis dalle autorità competenti dei rispettivi Dipartimenti durante la ricerca per il presente volume. Dei 68 dossier negati alla consultazione 21 saranno liberamente consultabili al momento della pubblicazione del presente volume (indicati con †). La negazione della consultazione di questi dossier a pochi mesi dalla loro scadenza suscita interrogativi sul principio della proporzionalità di tali decisioni. A intervalli regolari, il centro di ricerca Dodis riesamina i termini di protezione dei dossier per i quali non ha ottenuto l'accesso. Se resi accessibili, questi dossier vengono analizzati sistematicamente ed eventuali documenti pertinenti selezionati per la pubblicazione nella banca dati Dodis. Inoltre, il centro di ricerca Dodis presenta regolarmente nuove richieste di consultazione in modo da consentire al servizio mittente di verificare se il prolungamento del termine di protezione sia ancora giustificato.

Gli elenchi, costantemente aggiornati, dei dossier che non sono stati resi accessibili al centro di ricerca Dodis e di quelli che sono stati resi accessibili posteriormente e dai quali, se del caso, sono stati pubblicati documenti su Dodis, sono consultabili all'indirizzo internet dodis.ch/dds/Larc.

Stand / État au / Stato: 06.12.2021

Dossier	**Datum des ablehnenden Entscheides** **Date de la décision négative** **Data della decisione negativa**
Bundeskanzlei BK *Chancellerie fédérale ChF* *Cancelleria federale Caf*	
CH-BAR#E1030.4#2001/17#341* (328) Von Wattenwyl-Gespräche 1991, 17.5.1991, 30.8.1991, 8.11.1991 (1991)	19.03.2021
Bundesversammlung BVers *Assemblée fédérale Ass. féd.* *Assemblea federale AF*	
CH-BAR#E1050.7A#1999/272#407* (412) Plenar (1990–1992)	24.09.2021
CH-BAR#E1050.8#1994/307#9* (1) Protokolle und Sitzungsakten (1991)	22.10.2021
CH-BAR#E1050.8#1994/306#13* (1) Protokolle und Sitzungsakten (1991)	22.10.2021
Eidgenössisches Departement des Innern EDI *Département fédéral de l'intérieur DFI* *Dipartimento federale dell'interno DFI*	
CH-BAR#E3120C#2005/269#319* (22-01.8) Sicherstellungsakten (1975–1998)	30.10.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#685* (8.32.14) Zoll und Handelsabkommen «GATT» (1989–1991)	†23.06.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#118* (8.01.80) Interne Schweiz. UNECED-Vorbereitung (1990–1991)	†11.08.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#821* (8.34.26) Accords de transit CH–CE (1991–1992)	23.06.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#1043* (8.43.19) Comité de l'environnement / Organigramme / Préparation / Programme / Rapports (1990–1991)	†11.08.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#1047* (8.43.19) Groupe sur l'énergie et l'environnement (1991–1994)	23.06.2020
CH-BAR#E3363-07#2009/233#1646*–CH-BAR#E3363-07#2009/233#1647* (8.60.4) Genève international (1991–1994)	23.06.2020
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD *Département fédéral de justice et police DFJP* *Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP*	
CH-BAR#E4320C#2001/55#1631*, CH-BAR#E4320C#2001/55#1683* und CH-BAR#E4320C#2001/55#1751* (420) Arbeiterpartei Kurdistan (2175:0) 420/65 (1986–1993)	10.08.2021
CH-BAR#E4320C#2001/55#1652* und CH-BAR#E4320C#2001/55#1663* (420) Auslandkontakte - Türkei/PKK Schweiz (2175:0) 420/65/2 (1988–1989)	10.08.2021
CH-BAR#E4320C#2001/55#1666* (420) Prozess gegen PKK-Angehörige in Düsseldorf BRD, Prozessbeginn am 24.10.1989 (2175:0) 420/65/3 (1989)	10.08.2021

CH-BAR#E4320C#2001/55#1685*, CH-BAR#E4320C#2001/55#1686* und CH-BAR#E4320C#2001/55#1708* (420) Auslandkontakte – Türkei/PKK Schweiz (2175:0) 420/65/2 (1989–1991)	10.08.2021
CH-BAR#E4320C#2001/55#3076* (952.2) Flugwesen – Golfkrieg Irak/Kuwait (464:0) 952.2 (1990–1991)	23.09.2021
CH-BAR#E4268-06#2014/25#3388* (1-27) Schengen 90 EG 92 (1990–1992)	24.06.2020

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS
Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport DDPS

CH-BAR#E5004A#2014/94#1333* (308.222) Sicherheitspolitische Experten SIPOLEX. Band VI: Ausbildungsprogramm 1991/92 (1991–1992)	15.07.2021 26.08.2021
CH-BAR#E5004A#2014/244#17* (094.29-001) Verteidigungsattaché-Dispositive (1990–1997)	19.08.2020
CH-BAR#E5560D#2003/350#2124* (912) Genfer Abrüstungskonferenz (1990–1992)	07.09.2021
CH-BAR#E5560D#2003/350#2133* (912) UNTAG GANUPT Namibia (1990–1994)	07.09.2021
CH-BAR#E5560D#2003/350#2145* (912) UNSCOM Irak CW-Inspektoren (1991–1996)	07.09.2021
CH-BAR#E5563#1993/382#1* (11) Orientierung über Projekt 26 zuhanden PUK-EMD, geheim, Teil 1 (1982–1990)	08.10.2020

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Département fédéral des finances DFF
Dipartimento federale della finanze DFF

CH-BAR#E6100C#1998/106#2169* (940.5) Finanzhilfe an Entwicklungsländer, Allgemeines (1990–1993)	30.01.2020
CH-BAR#E6100C#1998/106#2087* (945.2) Abkommen über die Gewährung eines zweiten Mischkredits an Kolumbien – BRB 21.11.90 / Mischkredit an Zimbawe – BRB 16.1.91 / Mischkredit an Indien – BRB 30.1.91 / Mischkredit (1990–1991)	30.01.2020
CH-BAR#E6100C#1998/106#2112* (946.2) Peru: Entschuldungsaktion – BRB 13.11.91 / Entschuldungsmassahmen im Rahmen der 700-Jahrfeier: Aufkauf kommerzieller, nicht-ERG-garantierter Guthaben gegenüber ärmeren Ent. (1990–1991)	30.01.2020
CH-BAR#E6100C#1998/106#2119* (948.2) Polen: Abkommen über Finanzhilfe einschliesslich die Gewährung einer Ausfallgarantie an die Exportrisikogarantie – BRB 29.8.90 (1989–1994)	30.01.2020
CH-BAR#E6100C#1998/106#2120* (948.2) Sofortmassnahmen für Osteuropa – BRB 22.11.89 und BRB 1.12.89 (1989–1994)	30.01.2020
CH-BAR#E6100C#1998/106#2346* (972.193) Briefwechsel zwischen dem Geschäftsführenden Direktor des IMF und dem Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes – BRB 12.6.89 (1988–1993)	14.04.2020
CH-BAR#E6100C#1998/106#1784* (900-00) Bericht über die Stellung der Schweiz in Europa – BRB 29.6.88 / Studiengruppe des EDA zu Fragen der schweiz. Neutralität – BRB 11.3.91 und BRB 25.3.92 (1988–1992)	02.09.2020
CH-BAR#E6100C#1998/106#1788* (900-08) Ernennung eines ständigen Beobachters der Schweiz bei der Abrüstungskonferenz in Genf – BRB 13.12.90 / Octroi du titre de ministre au Chef adjoint de la Délégation suisse (1990–1991)	†02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1789* (900-08) Structures institutionelles de la CSCE, Détachement d'un diplomate suisse au Secrétariat de la CSCE à Prague – BRB 10.4.91 / Entsendung von Schweizer Wahlbeobachtern (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1796* (900-09) Coopération entre pays ayant en commun l'usage du français dans le domaine de la télévision: Propositon visant l'octroi d'un crédit au DFAE (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1797* (900-09) Coopération entre pays ayant en commun l'usage de français: Mise en disposition de locaux pour le Bureau de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) à Genève (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1874* (920.2) Revisionskonferenz des partiellen Teststoppabkommens in New-York – BRB 10.12.90 / Europäische Ministerkonferenz über Ost-West-Migration in Wien – BRB 16.1.91 und in Rom (1990–1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1875* (920.2) Diplomatische Konferenz in Wien – BRB 21.3.91 / Conferenza informale die Ministri europei incaricati degli affari culturali a Leon (Spagna) – BRB 18.3.91 (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1876* (920.2) Réunion informelle des Ministres du travail à Prague – BRB 17.4.91 / Schweizer Delegation an der Weltgesundheitsversammlung in Genf – BRB 10.4.91 (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1877 (920.2) Internationale Kommission für das Zivilstandswesen in Istanbul – BRB 17.6.91 / Ministerkonferenz «Umwelt für Europa» in Prag – BRB 17.6.91 (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1878* (920.2) Conseil de l'Europe: Questions de migration, Luxembourg – BRB 11.9.91 / GV der Weltorganisation für Tourismus in Buenos Aires – BRB 23.9.91 / Familienministerkonferenz (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1879* (920.2) Délégation suisse à la conférence de l'UNESCO à Paris – BRB 30.9.91 / Schweizer Delegation an 60. Jahrestagung de O.I.P.C- Interpol in Punta del Este (Uruguay) (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1880* (920.2) Délégation suisse des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (CEMAT) à Ankara – BRB 23.10.91 / Session der Organisation der Vereinten Nationen für Industrie (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#1881* (920.2) Schweizer Delegation an die Internationale Rotkreuzkonferenz in Budapest – BRB 13.11.91 / Participation de la Suisse à la conférence sur la Charte européenne de l'énergie (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2088* (945.2) Financement mixte: Transformation en don de la part de la Confédération accordée sous forme de prêt dans le cadre des programmes concernant la continuation du financement (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2283* (972.220) Beitrag an die IDA-Entschuldungsfazilität – BRB 2.12.91 (1973–1994) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2294* (972.222) Mali: Aide financière pour soutenir le programme d'ajustement structurel, cofinancement IDA – BRB 20.11.91 / Laos: Kredit für das «Education Development Project» (1991–1993) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2369* (975.90) Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess – BRB 24.8.88 / BRB 18.9.89 / BRB 8.11.89 und BRB 24.6.92 (1987–1992) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2377* (976.4) Réunion ministérielle pays de AELE–pays de la CE sur le marché intérieur à Bruxelles – BRB 27.1.88 / à Tampere (Finlande) – BRB 6.6.88 / à Genève – BRB 14.11.88 (1988–1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2380* (976.4) Réunion ministérielle de l'AELE à Genève – BRB 27.2.91 et BRB 7.12.92 / à Reykjavik (Islande) – BRB 13.5.92 et 8.5.92 (1991–1992) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2391* (977.0) Programme législatif EEE: modifications du droit etermi etermi par la mise en place de l'EEE, etermination des responsabilités, échéancier des travaux législatifs (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2392* (977.0) Fragen der GPK SR an die Bundeskanzlei im Rahmen der GPK 1990 betr. EWR, Vernehmlassungsverfahren und Teilnahme von Bundesräten an Kommissionssitzungen – BRB 1.5.91 / EWR (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2393* (977.0) Stellenbegehren im Zusammenhang mit dem EWR / Kohäsionsfonds EWR / EWR-Vertrag: drittes Gesetzgebungspaket, Änderungen von OG und VwVG, Ämterkonsultation zum Vorentwurf (1991–1993) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2396* (977.4) Eurolex: Änderung der Gesetzesbestimmungen über das Pulverregal (Sprengstoffgesetz) / Bankengesetzrevision: Anpassung an Eurolex / Eurolex: Änderung der Störfallverordnung (1991–1992) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2398* (977.4) Eurolex-Stellen – BRB 1.4.92 / Eurolex: Änderung Alkoholgesetz / Eurolex: Sozialversicherung / Eurolex: Änderung der Publikationsverordnung, Ämterkonsultation (1991–1993) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2571* (990.2) Accord de promotion et de protection réciproque des investissements (APPI) avec la République Socialiste du Viet Nam – BRB 14.8.91 / avec la République de Bulgarie (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#1998/106#2572* (990.2) Accord de promotion et de protection réciproque des investissements (APPI) avec la République du Cap-Vert – BRB 23.10.91 / avec la République du Chili – BRB 6.11.91 (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#2003/394#40* (972.19) Bretton Woods 1991 (1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#2003/394#177* (975.30) Intégration Européenne. EWR Verhandlungen (1990–1996) 02.09.2020

CH-BAR#E6100C#2009/86#2277* (336.30) Kapitalexport nach Südafrika, Allgemeines (1978–1991) †02.09.2020

CH-BAR#E6100C#2012/153#2412* (975.90) Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Diverses (1990–1999) 02.09.2020

Depositen und Schenkungen

CH-BAR#J1.301#2002/197#678* Briefwechsel mit Mavriks Vulfsons (I. Teil) (1990–1996) 13.01.2020

CH-BAR#J1.328#2003/2#3* (3) Mittlerer Osten – Friedenskonferenz, Madrid, Spanien (1991) †20.04.2021

CH-BAR#J1.328#2003/2#7* (4) Ernennung von Botschafter Eduard Brunner zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für den Mittleren Osten (1991) †20.04.2021

CH-BAR#J1.328#2003/2#8* (4) Unterlagen zum Hotel Reitz in Madrid, Notiz für den Generalsekretär (1991–1997) 20.04.2021

CH-BAR#J1.328#2003/2#9* (4) Korrespondenz von und an E. Brunner (1989–1993) 20.04.2021

Der Gesamtbundesrat erwartet am Tag der internationalen Beziehungen vom 14. Juni 1991 im Rahmen der 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft seine Gäste vor dem Landgut Lohn bei Bern. Von links: die Bundesräte Villiger, Felber, Koller, Delamuraz und Stich, Bundespräsident Cotti sowie Bundesrat Ogi, dodis.ch/60362 (CH-SNM LM-179435.21).

Bundesrat / Conseil fédéral / Consiglio federale

Presidente della Confederazione	Flavio Cotti (PPD, Ticino)	EDI / DFI
Vice-président du Conseil féd.	René Felber (PS, Neuchâtel)	EDA / DFAE
Bundesrat	Otto Stich (SP, Solothurn)	EFD / DFF
Conseiller fédéral	Jean-Pascal Delamuraz (PRD, Vaud)	EVD / DFEP
Bundesrat	Arnold Koller (CVP, Appenzell Innerrh.)	EJPD / DFJP / DFGP
Bundesrat	Adolf Ogi (SVP, Bern)	EVED / DFTCE
Bundesrat	Kaspar Villiger (FDP, Luzern)	EMD / DMF

Bundeskanzlei / Chancellerie fédérale / Cancelleria federale

Bundeskanzler 1981–30.6.1991	Walter Buser (SP, Basel-Stadt)	BK / ChF / Caf
Chancelier fédéral 1.7.1991–1999	François Couchepin (PRD, Valais)	BK / ChF / Caf
Vice-chancelier 1981–30.6.1991	François Couchepin	BK / ChF / Caf
Vicecancelliere 1981–2005	Achille Casanova	BK / ChF / Caf
Vizekanzlerin 1.7.1991–2005	Hanna Muralt Müller	BK / ChF / Caf

Staatssekretäre / Sécretaires d'État / Segretari di Stato

Staatssekretär 1986–1998	Franz Blankart	EVD / DFEP
Staatssekretär 1989–1992	Klaus Jacobi	EDA / DFAE

Diplomatische Dokumente der Schweiz
Documents diplomatiques suisses
Documenti diplomatici svizzeri

1991

Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* ist das Kernstück der Grundlagenforschung zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen. Sie enthält zahlreiche Querverweise zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und Orten in der Datenbank Dodis. Band 1991 beleuchtet den Ausbruch des Golfkriegs und der Jugoslawienkriege, den Zerfall der Sowjetunion sowie den Abschluss der Verhandlungen über den EWR-Vertrag.

L'édition des *Documents diplomatiques suisses* est la pierre angulaire de la recherche fondamentale sur les relations extérieures de la Suisse. Elle renvoie abondamment vers d'autres documents, thématiques, personnes, organisations et lieux de la base de données Dodis. Le volume 1991 donne à voir le déclenchement des guerres du Golfe et de la Yougoslavie, l'effondrement de l'Union soviétique ainsi que la fin des négociations de l'accord sur l'EEE.

L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* costituisce il nucleo della ricerca di base sulla storia delle relazioni estere della Svizzera. Contiene innumerevoli rimandi ad altri documenti, temi, persone, organizzazioni e luoghi della banca dati Dodis. Il volume 1991 evidenzia lo scoppio della guerra del Golfo, delle guerre in Jugoslavia, il crollo dell'Unione Sovietica e la conclusione dei negoziati sul trattato SEE.

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 978-3-907261-07-1

9 783907 261071 >

OPEN science