

DEPARTEMENT POLITIQUE  
FEDERAL

---

P R O C E S - V E R B A L

de la

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

(mercredi 4 septembre - vendredi 6 septembre 1974)

---

---



TABLE DES MATIERES

|    |   |       |
|----|---|-------|
| A) | Les conséquences de la crise énergétique  | p. 6  |
| B) | Problèmes monétaires  | p. 13 |
| C) | Le voyage en Chine du Chef du Département                                       | p. 16 |
| D) | La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe                       | p. 21 |
| E) | Die Rolle des Botschafters heute  | p. 26 |
| F) | Die heutige Stellung der Schweiz in der multilateralen Aussenwirtschaftspolitik | p. 40 |
| G) | La stratégie de la coopération au développement                                 | p. 45 |
| H) | Le problème des travailleurs étrangers  | p. 49 |
| I) | Kolloquium mit den Botschaftern aus Schwarz-Afrika                              | p. 60 |
| J) | Problèmes de politique intérieure   | p. 85 |

Annexes

- I Exposé de M. l'Ambassadeur Languetin, Chef de la Délégation suisse près l'AELE: "Les conséquences de la crise énergétique
- II Exposé de M. Jean Zwahlen, Chef du Service économique et financier: "Quelques questions en rapport avec la réforme monétaire et l'adhésion de la Suisse au FMI
- III Rapport de M. le Conseiller fédéral P. Graber, Chef du Département politique, sur son voyage en Chine

- IV Informations complémentaires au volet économique par M. l'Ambassadeur Raymond Probst, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux: "China-Reise 1974"
- V Exposé de M. l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler; "Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"
- VI Exposé de M. l'Ambassadeur Albert Weitnauer "Die Rolle des Botschafters heute"
- VII Exposé de M. l'Ambassadeur Jolles, Directeur de la Division de commerce: "Die heutige Stellung der Schweiz in der multilateralen Aussenwirtschaftspolitik"
- VIII Exposé de M. l'Ambassadeur Marcel Heimo, Délégué à la Coopération technique: "La stratégie de la coopération au développement"
- IX (1) Exposé de M. Kaspar König, Vice-directeur de la Police fédérale des étrangers: "Die Ueberfremdungsinitiativen"
- IX (2) Exposé de M. Jean-Pierre Bonny, Directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail: "Fremdarbeiterprobleme "
- X Exposé de M. le Conseiller fédéral G.-A. Chevallaz, Chef du Département fédéral des finances et des douanes: "Problèmes de politique intérieure"

- 1 -

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

Séance plénière du mercredi 4 septembre 1974  
au Bernerhof

PREMIERE PARTIE

Monsieur le Conseiller fédéral Graber ouvre la Conférence à 09.00 heures et salue les participants; il tient à prendre congé de six ambassadeurs atteints par la limite d'âge, MM. Corti, Dufour, von Graffenried, Pahud, Parodi et Real, qui quittent le service de la Confédération cette année. Passant en revue leur longue et fructueuse carrière, il lui paraît difficile d'en choisir les événements et les traits les plus saillants, tant il y aurait à dire sur une vie consacrée au service public.

M. Corti a apporté au département, au lendemain de la guerre, non seulement une expérience juridique de l'économie de guerre et des produits de base, mais surtout une droiture, un sens de l'humain, une gentillesse, une culture et une connaissance de la Suisse dont profitèrent tous ses collaborateurs et nos colonies suisses à l'étranger.

M. Dufour, par son esprit juridique, son souci de la précision poussé à la perfection, fit de la section des traités et conventions un modèle du genre qu'elle est restée. De toute sa carrière, qui se déroula en grande partie à la Centrale, ses anciens chefs, collègues et subordonnés gardent le souvenir d'un homme de droiture et de haute conscience professionnelle.

M. de Graffenried en revanche eut lui de nombreuses affectations à l'étranger. Il fut, aux côtés du Ministre Walter Stucki, l'artisan de l'efficace défense du dossier suisse à la Conférence des dettes allemandes à Londres. M. de Graffenried ne nous quitte pas vraiment,

./.

puisqu'il a transmis le flambeau à un de ses fils auquel il a su léguer la vocation du service public.

M. Pahud, envoyé à deux reprises dans la capitale égyptienne y passa quinze années de sa vie. Devenu notre spécialiste des questions du Moyen-Orient, il eut la mission délicate de défendre les intérêts de notre pays et, après la désastreuse affaire de Suez, de veiller aux intérêts britanniques et français et par la suite aux intérêts belges et turcs.

M. Parodi passa une quinzaine d'années à la Division du Commerce avant de rejoindre le Département. Rompu aux affaires économiques, doué de perspicacité politique, M. Parodi, ferme et inébranlable, sut faire comprendre à certain gouvernement que des relations bilatérales ne sauraient se développer harmonieusement parallèlement à une politique délibérée d'espionnage.

La carrière de M. Real est l'illustration de notre politique traditionnelle de bons offices; il reçut une formation excellente dans ce domaine à Washington durant le dernier conflit, à laquelle il donna une dimension supplémentaire en s'occupant durant plusieurs années de problèmes de développement comme directeur de l'organisation privée "Fondation suisse pour la coopération au développement" (Swiss Contact), pionnier suisse de l'aide au Tiers monde; il put avec succès offrir l'aide de notre pays et rendre des services inestimables à la satisfaction de toutes les parties en présence dans les situations combien délicates de la guerre civile du Nigéria et du conflit indo-pakistanaï.

A ces six collaborateurs estimés, il faut ajouter les noms de Messieurs les Ambassadeurs Frochaux et Lacher, qui ont pris la décision de quitter le Département pour des raisons qui ont toute notre compréhension.

M. Frochaux nous quitte, nous le regrettons, mais il restera toujours dans notre souvenir comme l'artisan du Règlement des fonctionnaires (3) et de ses règlements d'exécution dans lesquels il mit non seulement son coeur et des années de travail, mais sa compétence de spécialiste de l'organisation et des questions administratives mondialement connue.

En M. Lacher nous avons non seulement un spécialiste des problèmes d'Outre-Rhin et un juriste distingué, mais un humaniste doué du sens de l'humour, passionné d'art et de culture, qui sut trouver le contact avec le monde artistique et faire rayonner notre présence culturelle dans tous les postes qu'il dirigea.

Trois collègues, fidèles collaborateurs, ont été en pleine activité arrachés trop tôt à leurs postes et à l'affection de leurs familles:

M. l'Ambassadeur de Stoutz, le 21 septembre 1973,

M. l'Ambassadeur Schmidlin, le 25 avril 1974,

M. l'Ambassadeur Hans-Karl Frey, le 9 août 1974.

Né à Tokyo, M. de Stoutz vit le jour, si l'on peut dire, dans la Carrière dont les traditions, les us et coutumes n'avaient aucun secret pour lui. Que ce soit à Paris, à Moscou ou à Londres, il représenta notre pays avec compétence et distinction; observateur passionné de politique, historien à ses heures, il fut surtout un homme de culture. Sachant conseiller ses collaborateurs, il était toujours prêt à aider son prochain. Lors des deux importantes et délicates missions qui lui furent confiées ces dernières années - Tel Aviv et Moscou -, il sut montrer un sens du devoir et du service public hors pair. Abattu, souffrant, vraisemblablement déjà

miné par le mal qui devait l'emporter, il tint quotidiennement à accomplir ses tâches, à remplir sa mission, à demeurer à son poste, pour emprunter une expression militaire.

M. Schmidlin ne fut pas seulement le bon juriste, l'homme compétent, rapide et méthodique, mais un spécialiste des problèmes asiatiques et de l'Est européen où il passa une partie de sa carrière. Son goût des questions politiques l'amena à exercer avec compétence la direction du service de documentation politique et les fonctions de premier collaborateurs de notre mission en République fédérale d'Allemagne. Il laisse partout où il a passé le souvenir du diplomate serviable, doué d'une gaieté et d'un optimisme communicatifs, épicurien délicat, dévoué à la patrie et à son épouse.

A ses dons personnels qui le prédestinaient à la Carrière. M. Frey fut formé à la dure mais excellente école du Ministre Stucki à Vichy en 1942 puis passa à Berlin le reste de la guerre où il fut chargé de la défense des intérêts américains. Ses qualités de juriste, de négociateur, sa rapidité d'esprit trouvèrent un terrain idéal au sein de la Commission de nationalisation dirigée par M. l'Ambassadeur Troendle. Comme premier collaborateur à Bonn lors de l'entrée de la RFA dans le Marché Commun et à Washington lors de la crise de Cuba, il put se donner entièrement à l'observation politique, que son étonnante facilité de contact aida grandement. S'étant découvert une passion pour le Tiers-Monde, il se montra tout autant à l'aise en Afrique qu'ailleurs et contribua à la complète normalisation de nos relations avec l'Egypte, organisant de main de maître notre visite au Caire. Il restera pour nous la jeunesse d'esprit incarnée, observateur pénétrant, doué d'une faculté d'adaptation supérieure à la moyenne.

M. le Conseiller fédéral Graber demande alors aux participants de se lever et d'observer une minute de silence à la mémoire de ces trois regrettés collègues. Il exprime ensuite, au nom du Conseil

Fédéral et en son nom personnel, sa profonde gratitude pour le dévouement dont ces personnalités ont si longuement apporté la preuve.

M. le Conseiller fédéral Graber confie à M. l'Ambassadeur Thalmann la présidence de la séance pour la deuxième partie, devant se rendre lui-même à une séance du Conseil Fédéral.

## CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

DEUXIÈME PARTIE

La séance reprend à 09.20 h. au Bernerhof, sous la présidence de M. l'Ambassadeur Thalmann.

A) LES CONSEQUENCES DE LA CRISE ENERGETIQUE

Botschafter Thalmann erteilt das Wort an Botschafter Languetin.

M. l'Ambassadeur Languetin (cf. annexe No I)

M. l'Ambassadeur Caillat

fait part des observations suivantes:

1. La direction des compagnies pétrolières n'est pas optimiste quant à l'avenir de la situation sur les marchés des produits énergétiques.
  - 1.1. La concertation entre les pays consommateurs a des objectifs limités.
  - 1.2. Le système de concertation est précaire, car les participants ne forment pas un groupe homogène.
  - 1.3. Certains pays, tels que les Etats-Unis, jugent mal la situation en faisant preuve d'un optimisme exagéré.
  - 1.4. La complexité du problème s'exprime par exemple dans le manque de cohésion au sein des pays producteurs.

./.

2. Le problème essentiel est celui du recyclage
  - 2.1. La situation dans ce domaine est de plus en plus tendue, et la quantité d'argent non utilisé sera de 300 Mia Dollars dans quelques années.
  - 2.2. Les richesses des pays arabes sont souvent employées d'une manière irrationnelle, voire dangereuse.
  - 2.3. La concertation sur ce problème avec les pays arabes est par conséquent très urgente.
3. L'Organisation mondiale sur le plan industriel a bien fonctionné jusqu'à présent, mais les domaines moyens et d'intervention sont limités à ce niveau.
4. Tout le monde, la France incluse, doit pouvoir participer aux discussions sur les problèmes énergétiques.

#### Botschafter Weitnauer

glaubt nicht an das Zustandekommen einer kollektiven Organisation auf Weltebene zur Lösung der Energiekrise. Er glaubt auch nicht an die dazu notwendige Vernunft der Araber. Vielleicht ist die erforderliche Einsicht bei den Persern vorhanden, die durch Investition wie beispielsweise die Krupp selber erfahren werden, wie sich ihre Politik auswirkt. Er stellt deshalb an Botschafter Languetin die Frage: "Worauf gründet der Optimismus, dass mit den Arabern ein Modus vivendi gefunden werden könnte?".

#### M. l'Ambassadeur Bucher

s'exprime sur la question du contrôle des compagnies pétrolières.

Le Japon se demande quels moyens les autres pays vont engager à cet effet et souhaite la participation de la France à ces mesures.

M. L'Ambassadeur Dupont

parle de la position de la France dans la crise énergétique.

1. A cause de la prédominance des Etats-Unis, la France estime que la solidarité des pays consommateurs n'est que apparente et que le programme international établi n'a pas abouti.
2. En cas de crise, la France bénéficierait de trois avantages:
  - 2.1. de ses contacts privilégiés avec les pays arabes
  - 2.2. du fait qu'elle possède une compagnie pétrolière nationale
  - 2.3. de la mauvaise qualité du programme international.
3. Pour ce qui est de l'avenir, la France désire observer un attentisme courtois, et n'exclut pas de demander sa participation au plan de collaboration qui est en préparation au sein de l'OECD. Elle prendra sa décision finale vers le 15 ou 16 septembre de cette année.

Botschafter Grübel

stellt fest, dass wegen einer zu starken wirtschaftlichen Expansion viele innenpolitische Probleme nicht mehr allein von der Schweiz lösbar sind (z.B. Gastarbeiterfrage, Umweltschutz). Die Korrektur in der öffentlichen Meinung erfolgt verspätet, dafür schießt sie aber über das Ziel hinaus. Während in den Fünfzigerjahren ein unkritischer Wachstumsglaube dominierte, herrscht jetzt das Gefühl als seien die Folgen der Expansion unkontrollierbar geworden. Im Gegensatz zu den Illusionen der glücklichen 50-er-Jahre wird heute das ausgeliefertsein doppelt spürbar.

Botschafter Schnyder

gibt seinem Erstaunen Ausdruck, dass man heute nur noch von den Folgen der Oelkrise spricht, als ob die Oelkrise selber vorbei wäre. Die Araber haben die Wirksamkeit der Oelwaffe erkannt. Die entscheidende Frage aber lautet, wie sie - trotz der ungelösten Nahostfrage - entmutigt werden könnten, diese Waffe wieder anzuwenden.

In der Zwölfergruppe ist man kaum über Tastversuche hinausgekommen. In den USA wurde viel Zeit und Energie für den Regierungswechsel verwendet und zudem hat Kissinger zuviele andere Probleme, um sich diesen Fragen widmen zu können.

Ueber die Art und Weise, wie die Oelgesellschaften zu kontrollieren seien, gehen auch in den USA die Meinungen auseinander. Die Vertreter dieser Gesellschaften erklären, ihre Stellung den Produzentländern gegenüber sei viel schwächer geworden. Aber das Prinzip "die Oelpolitik den Oelgesellschaften" gehört auch in den USA der Vergangenheit an.

Die Vereinigten Staaten versuchen sich vor der Erdölwaffe folgendermassen zu schützen: Erstens streben sie eine internationale Solidarität an. Sie befinden sich dabei jedoch in einer starken Stellung, weil sie aufgrund eines hohen Verbrauchs wirksamer sparen können als ihre Partner und sich zudem auf eine relativ hohe Selbstversorgung stützen. Zweitens versuchen sie den arabischen Oelproduzenten zu zeigen, dass die Oelmilliarden nur so lange fliessen, als die Wirtschaft der Industriestaaten einigermaßen funktioniert. Drittens sind sie bestrebt, die oelproduzierenden Länder, besonders Iran und Saudiarabien, in einer Weise zu engagieren, dass sie selber kooperativ werden, nach dem Prinzip: "The more is take and give, the more is interest in keeping the other healthy."

Aber alles hängt davon ab, ob die Konsumentenländer eine gemeinsame Haltung und Politik finden können.

Botschafter Pestalozzi

betont die Auswirkungen der Energiekrise auf die Dritte Welt. Die Solidarität unter den Entwicklungsländern ist nicht so gross, wie man hätte erwarten - oder befürchten - können. Die Industrieländer sind nicht mehr die einzigen, die ihren Aufstieg behindern. Diese Aufspaltung der Dritten Welt verändert den Süd - Nord-Konflikt und damit auch unsere Beziehungen zu ihr.

M. l'Ambassadeur Campiche

demande à l'Ambassadeur Languetin de définir brièvement l'attitude des pays de l'Est, en particulier de l'Union Soviétique, dans la crise énergétique.

M. l'Ambassadeur Languetin répond aux questions posées:

1. Il se défend d'avoir voulu exprimer un sentiment d'optimisme ou de pessimisme. Pour nuancer sa pensée, il expose
  - a. que les évaluations des déficits de balance de paiements des pays de l'OCDE, pour importantes qu'elles soient, doivent être mises en relation avec d'autres ordres de grandeur. Par exemple, le produit national brut de ces pays estimé pour 1974 à 3 500 milliards de dollars. De ce point de vue on peut considérer que les déficits pétroliers sont digestibles par l'économie mondiale;
  - b. sur le plan des relations internationales cependant, ce qui compte, ce ne sont pas uniquement les valeurs totales, mais aussi les déficits qui sont des soldes d'autres grandeurs. Or ces soldes ne pourront guère être éliminés avant de nombreuses années. Le danger est sérieux que l'on ne puisse maîtriser ce problème en sauvegardant les politiques libérales d'échange de biens de service et de paiements;
  - c. les pays producteurs, ou tout au moins certains d'entre eux parmi les plus importants, comprennent que la collaboration

avec les pays consommateurs, en vue de sauvegarder l'économie mondiale, est aussi à leur avantage. On peut escompter en particulier leur collaboration pour recycler les capitaux. Ce recyclage revêtira des formes très variées. Il ne sera pas seulement traité dans une conférence mais aussi sans doute dans le cadre des organisations existantes, le FMI, la Banque mondiale. Des banques d'investissement ont déjà été créées, aussi bien dans les pays arabes que dans certains pays développés. Cette collaboration sera favorisée par la force de réalité et par des intérêts qui dans ce domaine sont pour l'essentiel concordants;

- d. en ce qui concerne le reproche fait à l'OCDE de faire obstacle au progrès en raison du nombre des pays qui participent aux décisions, il faut bien reconnaître qu'il n'est pas justifié. Les insuffisances de l'OCDE tiennent au fait que les grands pays eux-mêmes ne se sont presque jamais mis d'accord entre eux, au cours de ces dernières années, sur des objectifs économiques communs;
- e. une collaboration avec les compagnies pétrolières est une nécessité. Sans elle, il n'est guère possible d'avoir une vue d'ensemble du marché pétrolier.

#### Botschafter Jolles

Die Sowjetunion hat aus der Erdölkrise gewisse Vorteile gezogen, da sie nun ihre Exporte auch teurer verkaufen kann. Darum vielleicht ihre Diskretion.

Frankreich hat durch seine bilateralen Abkommen die Preissteigerung noch ermutigt, weil seine Abschlüsse zu sehr hohen Preisen, diese Preise gerade dadurch konsolidierten.

Es ist heute schwierig, in der öffentlichen Meinung eine gewisse Logik durchzusetzen. In den letzten Jahren wurde das Wachstum der

- 12 -

Wirtschaft im allgemeinen und jenes der Exportwirtschaft im besonderen kritisiert, aber bei den ersten Strukturvereinbarungen wird der aufgeblähte Apparat plötzlich wieder als schutzwürdig befunden.

M. l'Ambassadeur Dupont

réaffirme que la position de la France dans cette question n'est pas définitive.

Botschafter Thalmann

dankt den Teilnehmern und schliesst die Diskussion um 10.15 Uhr.

\* \*  
\*

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

Séance plénière du mercredi 4 septembre 1974

La séance reprend à 10.30 h.

B) PROBLEMES MONETAIRES

M. le Conseiller fédéral Graber

donne la parole à M. J. Zwahlen.

M. Zwahlen (cf annexe No II)

M. le Conseiller fédéral Graber

remercie M. Zwahlen de son exposé et ouvre la discussion.

Botschafter Schnyder

teilt die Ansichten Herrn Zwahlens über die Folgen, die ein Abseitsstehen der Schweiz vom FMI haben kann. Wir haben den Zug verpasst, und die Voraussetzungen für einen Eintritt dürften nur schlechter werden, wenn wir noch lange zuwarten. Die Politik des FMI ist gegenwärtig im Steigen begriffen, und es wäre wohl leichter, jetzt eine Lösung zu finden als erst nach der Verteilung des Kuchens. Das geeignete Vorgehen stellt sich Botschafter Schnyder so vor: zuerst soll eine interne Ueberprüfung des Problems durch die Nationalbank und die anderen zuständigen Gremien stattfinden, worauf die schwierige diplomatisch-politische Aufgabe folgt, wie die besten Voraussetzungen für einen Beitritt geschaffen werden können. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich dadurch, dass wir im FMI keinen direkten Verhandlungspartner haben. Wir müssen uns deshalb bemühen, mit den Staaten in entscheidender Stellung eine Lösung zu finden. Möglichlicherweise könnte man der Schweiz durch

eine institutionelle Erweiterung Platz machen. Die allgemeine Tendenz im FMI geht aber nicht in diese Richtung, weil die Instrumente schon jetzt nicht immer leicht zu handhaben sind. Wir müssen, so schliesst Botschafter Schnyder seine Ausführungen, den Beitritt zum Währungsfonds ins Auge fassen.

#### Botschafter Jolles

teilt die Auffassung Herrn Zwahlen grundsätzlich, bringt jedoch zwei Nuancierungen an. Die erste bezieht sich auf unsere Bedeutung im Währungsgeschehen: man kann deutlich erkennen, dass die Bedeutung des schweizerischen Finanzapparates wieder stark im Steigen ist. Die Oelproduzenten zeigen eine ausgesprochene Vorliebe für den Schweizer Franken und die schweizerischen Kanäle für die Anlage von Oelgeldern. Unsere Zahlungsbilanz wird dieses Jahr stark aktiv sein, und auch die Ertragsbilanz wird mit einem Ueberschuss abschliessen. Man darf auch nicht verkennen, dass die Schweiz an dritter Stelle (in absoluten Zahlen) unter den investierenden Ländern steht. Unterschätzen wir uns also nicht! Eine wichtige Bedingung für unseren Beitritt ist das Mitspracherecht.

Die zweite Nuancierung betrifft unsere schwere Stellung gegenüber dem Parlament und der Oeffentlichkeit. Der Schweizer will wissen, welche Verpflichtungen er eingeht. Gerade aber weil wir in einem evolutiven Prozess stehen, in einen fahrenden Zug einsteigen, ist die Voraussage nicht möglich, welche konkreten Verpflichtungen wir mit einem Beitritt eingehen.

#### M. l'Ambassadeur Caillat

confirme quelques points abordés par M. Zwahlen. Il pense également que l'importance de la Suisse diminue. Dans le procès-verbal du Groupe des Vingt qui discutait de la présence d'un observateur suisse, on constate une grande confusion. Le délégué de l'Inde a par exemple assimilé la Suisse à la Banque des Règlements Internationaux.

- 15 -

M. le Conseiller fédéral Graber

clôt la discussion à 12.30 h.

CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS 1974

Séance plénière du mercredi 4 septembre 1974

La séance débute à 14.30 h. au Bernerhof sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Graber.

C) Le voyage en Chine du Chef du Département

M. le Conseiller fédéral Graber ouvre la séance et fait un rapport sur son récent voyage en Chine (cf annexe III)

M. l'Ambassadeur Probst (cf annexe IV)

M. le Conseiller fédéral Graber remercie l'Ambassadeur Probst et ouvre la discussion.

Botschafter Weitnauer

dankt für die aufschlussreichen und faszinierenden Berichte von Bundesrat Graber und Botschafter Probst. Er eröffnet die Diskussion mit Reflexionen über das mysteriöse Fluidum, das China umgibt. Drei Umstände sind es seines Erachtens, die uns das Verständnis für dieses Land erschweren und China zu einem so grossen Mysterium machen:

- Die Chinesen sind uns fremd, fremder noch als die Russen. Sie haben eine ganz andere Denkweise als wir, ihre Reaktionen sind nur schwer zu deuten, ihre Kriterien sind uns nicht vertraut.
- China ist kommunistisch und hat die Prätenzion, die menschliche Natur zu ändern.
- China ist ein junger kommunistischer Staat. Es gehört noch nicht zum Establishment, wie etwa Russland, und ist auch nicht Mitglied im Klub der Supermächte.

Botschafter Weitnauer fragt nun nach dem Bild, das man sich in China von der Schweiz und ihrer Rolle im westeuropäischen Konzert macht. Betrachtet man die Schweiz als Alliierten in der Zweiten Welt gegen die Supermächte, der chinesischen Konzeption von der drei Hauptgruppierungen in der Welt entsprechend? Hat China differenzierte Kenntnis von unserer Neutralität und von all den Punkten, in denen wir uns vom engagierten Europa unterscheiden? Und gelang es, Verständnis zu wecken, für die besondere Stellung der Schweiz?

M. le Conseiller fédéral Graber:

Aux yeux des dirigeants chinois, notre position est exemplaire. Ils ont apprécié à leur juste valeur notre effort d'indépendance nationale et la part que nous prenons à la défense européenne. Il ne nous faut pourtant pas nous laisser impressionner par les exhortations chinoises. La Chine fait la politique de ses moyens. Son poids militaire et économique est encore maigre. Mais elle l'acquerra un jour. Sera-t-elle alors si désintéressée, si amicale à l'égard de cet Occident mûr pour la Révolution?

Botschafter Weitnauer

erkundigt sich nach der Zukunft Chinas als Wirtschaftsmacht. Während sich die Russen eher durch Faulheit auszeichnen und ihre Mehrjahrespläne kaum je einhalten, wird den Chinesen grosser Eifer attestiert; literarische Quellen schildern sie schon in ihrer korrupt-kapitalistischen Epoche als tüchtige Vertreter ihrer materiellen Eigeninteressen. Lassen sich aus dem Vergleich dieser Arbeitsmentalitäten wirtschaftliche Prognosen ableiten?

Botschafter Probst

bestätigt die wirklich grundlegende Verschiedenheit zwischen Russen und Chinesen und illustriert die wichtigsten Unterschiede in Charakter, politischer Form und Zielsetzung.

Die Chinesen, die nie eine Gottesreligion gekannt haben, erweisen

sich als tüchtig, nüchtern, sachlich, realistisch. Die Pekingreise lief ganz programmgemäss ab, Panik kam nur auf, wenn ein unvorhergesehener Wunsch geäussert wurde. Auf der Moskaureise dagegen klappte vieles nicht so ganz, die Russen neigen eher zu grossen Worten als zu Taten. Ihr Kommunismus ist aus einer gekünstelten Revolution des Industrieproletariates hervorgegangen. Russland stabilisiert neu und geht von der Produktions- zur Konsumgesellschaft über. Der chinesische Kommunismus ist anders, nicht nur weil er jünger ist. Er weist - auch ausserhalb von Zeiten der Gefahr - eine stark nationalistische Komponente auf. Die Revolution ging von den Bauern aus. China ist noch immer in permanenter Revolution, ständig in Bewegung, ständig im Wandel.

Bei wirtschaftlichen Prognosen ist daher mit Ueberraschungen zu rechnen. Die Reise gab kaum Aufschluss über Chinas wirtschaftlichen Aussichten, da neben den üblichen Betriebsbesichtigungen wenig zu sehen war. Vorläufig ist China noch ein armes Land, eine vier- bis fünfköpfige Familie muss sich mit einem Jahreseinkommen von 1'800,- Franken zufriedengeben. Aber China ist im Aufbau. Es scheint noch mehrere Jahre zu dauern, bis China wirtschaftlich eine wichtige Rolle spielen können; Ueberraschungen sind indes nicht auszuschliessen.

#### M. l'Ambassadeur Marcuard

souhaite poser la question suivante: La plupart de ses collègues à New York lui ont révélé que l'entrée de la Chine à l'ONU a fait l'effet d'un abcès qui crève, d'un vert nouveau qui souffle, c'est-à-dire qu'elle a été accueillie avec satisfaction, surtout par les pays en voie de développement. Mais les attaques lancées contre les Deux Grands, sans cesse répétées, ont fini par lasser. Ce sentiment a encore été quelque peu renforcé par le rôle souvent effacé, voire timoré de la délégation chinoise qui s'abstient souvent d'adopter une position claire sur d'importants problèmes, prétextant qu'elle n'a pas participé aux discussions antérieures

à l'adhésion de la République populaire. Aussi M. l'Ambassadeur Marcuard aimerait-il savoir si l'attitude de la Suisse face à l'ONU a été discutée au cours des entretiens que le Chef du Département a eus à l'occasion de sa visite officielle à Pékin.

M. le Conseiller fédéral Graber

répond à M. Marcuard qu'au cours de ses rencontres avec les dirigeants chinois la question de la Suisse et de l'ONU n'a jamais été abordée, pas plus d'ailleurs que celle du rôle de la Chine au sein de cette Organisation. Pékin n'entend pas se distancer du Tiers-Monde et reste dans l'expectative, jusqu'au jour où sa puissance deviendra effective.

Botschafter Probst

erläutert das befremdliche Verhalten chinesischer Delegationen an Konferenzen. Im Rat der UNIDO, wo China seit zwei Sitzungen vertreten ist, verlesen seine Delegierten nur fertig vorbereitete Papiere und lassen sich zu keinerlei spontanen Äusserungen hinreissen. Sie müssen sich natürlich gegen oben absichern. Es ist aber offensichtlich, dass sich hinter diesem unbeweglichen Gebaren auch viel Unsicherheit und Angst vor Fehlern verbergen. China mangelt es ganz einfach an Erfahrungen auf dem internationalen Parkett.

M. l'Ambassadeur Parodi

mentionne qu'à l'occasion des nombreux contacts qu'il a noués avec ses collègues chinois, il a remarqué que ceux-ci connaissent très bien la façon dont la Suisse résolvait le problème des minorités nationales, qu'en d'autres termes ils savaient l'absence d'un tel problème chez nous. La question des minorités nationales a-t-elle été à l'ordre du jour des entretiens du Chef du Département? La délégation suisse a-t-elle été en contact direct avec des minorités lors de son voyage?

M. le Conseiller fédéral Graber

répond négativement à ces deux questions. Il estime ce-

pendant que le système chinois se concilie avec le problème des minorités grâce au principe de la cascade, de la délégation des compétences. Le Plan, par exemple, se décide au plus haut niveau; mais il est répercuté sur les provinces, puis sur les communes populaires, sur les brigades de production enfin, qui sont l'équivalent de nos villages. A chaque échelon, une place est ménagée à l'esprit d'initiative, aux responsabilités propres, à la nature du sol aussi. Mais on ne saurait pour autant parler de fédéralisme, au sens où ce mot est compris dans notre pays.

#### Botschafter Probst

ergänzt, dass China als Vielvölker- und Vielsprachenstaat eine lange historische Tradition besitzt. Das ist sichtbar bei Kaiserinschriften aus dem 15. Jahrhundert, die in fünf oder sechs Sprachen abgefasst sind und es ist auch heute noch spürbar, wenn während einer Reise Mandarin- gegen Kanton-Dolmetscher ausgetauscht werden. Die Tibetfrage ist, falls mit den Minoritäten auf sie angespielt werden sollte, ein rein machtpolitisches Problem und kein Minoritätsproblem.

#### Monsieur l'Ambassadeur Campiche

releve que selon une opinion unanime tout rapprochement entre Pékin et Moscou paraît exclu mais aimerait savoir s'il ne pourrait, en revanche, en aller autrement lorsqu'une nouvelle génération de dirigeants aura repris la succession de Mao et de Chou.

#### Monsieur le Conseiller fédéral Graber

n'a décelé aucun élément permettant de conclure à un éventuel rapprochement entre Pékin et Moscou. Sur ce sujet - et d'une façon générale d'ailleurs - il n'a recueilli aucune confiance.

Monsieur le Conseiller fédéral Graber clôt à 16.15 h. la discussion consacrée à son voyage en Chine.

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

Séance plénière du mercredi 4 septembre 1974

D) LA CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE

M. le Conseiller fédéral Graber

donne la parole à Monsieur l'Ambassadeur Bindschedler.

M. l'Ambassadeur Bindschedler (cf annexe V)

M. le Conseiller fédéral Graber

remercie M. l'Ambassadeur Bindschedler de son exposé et ouvre la discussion.

Botschafter Schnyder

confirme de son côté l'intérêt des Etats-Unis pour la KSZE, qu'ils considèrent comme une affaire européenne. Il est évident que cette attitude, quant au 3. panier, dont le contenu les Etats-Unis accueillent avec une certaine réserve.

Botschafter Schnyder voudrait savoir, si la réjection soviétique de l'obligation dans le projet suisse se rapporte uniquement à la procédure obligatoire.

Botschafter Wacker

demande plus de renseignements sur la coopération des Etats neutres et non-alignés. Existe-t-il une répartition du travail; est-ce que chaque Etat est à l'avant-garde; est-ce que la coopération sous forme de réunions régulières est institutionnalisée ?

M. l'Ambassadeur Hurni

est allé à plusieurs reprises, au sujet de la CSCE, avec le Ministre des affaires étrangères de Tunisie qui lui a

fait observer que son pays, bien que n'étant pas représenté à la Conférence, avait pu exposer son point de vue à Helsinki et à Genève. Selon le gouvernement tunisien, la sécurité européenne ne sera effective que lorsque tous les points chauds des régions méditerranéennes seront éliminés. Le Ministre estime, par ailleurs, que la CSCE n'a abouti à aucun résultat positif et qu'aucun progrès n'a été réalisé.

M. l'Ambassadeur Hurni pense que ce point de vue résume assez bien l'opinion générale de toute l'Afrique du Nord.

#### Botschafter Weitnauer

äussert sich zu drei Problemkreisen:

Er begrüsst 1. die Konferenz als solche und die aktive Rolle, welche die Schweiz an der KSZE spielt. Diese Tatsache ist an sich schon ein beachtliches Resultat. Das wir und die übrigen Neutralen so viel Initiative entwickelten, hat für die europäischen Grossmächte gewiss eine Ueberraschung bedeutet.

Was 2. die Substanz der KSZE betrifft, bleibt Botschafter Weitnauer skeptisch. Im besonderen erwartet er keine wesentlichen Veränderungen für die interne Situation der UdSSR und der europäischen Satellitenstaaten, da autokratischen Regierungen praktisch kein Manövrierspielraum auf mehr Freiheit hin zur Verfügung steht. Dennoch ist das Interesse gerade der Satelliten an der KSZE offenkundig, und wir wollen sie gewiss nicht enttäuschen.

Was 3. das Konferenzergebnis für die Schweiz betrifft, so ist es nach Botschafter Weitnauer eigentlich bereits erreicht, haben wir doch der Welt das Gesicht der neutralen Macht Schweiz mit all ihren Wirkungsmöglichkeiten gezeigt. Nachdem wir das Ergebnis aber sozusagen bereits in den Händen halten, würde es unseren Interessen widersprechen, nur durch beharrliches Insistieren auf Ziele, die heute ganz offensichtlich nicht erreichbar sind, unser Verhältnis zu den Supermächten zu belasten.

#### Botschafter Fässler

ist überzeugt, dass erhöhte Spannungen im Verhältnis zur Sowjetunion nicht zu befürchten sind. Für die UdSSR bleibt die Schweiz im Gegenteil ein Musterbeispiel eines neutralen Staates, was sich u.a. auch in positiven Kommentaren in der Presse niederschlägt.

In bezug auf den 3. Korb sieht Botschafter Fässler keinen Grund zum Optimismus; Konzessionen sind kaum zu erwarten, auf jeden Fall nicht über die Lockerungen hinaus, die gegenwärtig beobachtet werden können. Für die UdSSR ist nach den Wahlen, die Breschnew einen Erfolg gebracht haben, ein rascher Abschluss der KSZE nicht mehr dringend.

M. l'Ambassadeur Frochaux

rappelle la position de la Pologne, pays satellite de l'URSS. Lors d'un entretien avec le Ministre des affaires étrangères polonais, ce dernier lui a fait part de l'inquiétude ressentie par son gouvernement à l'égard de l'Ouest, inquiétude née du fait que les pays socialistes ne sont pas en tête des préoccupations occidentales.

A la suite des conversations qu'il a eues, M. l'Ambassadeur Frochaux déduit que les pays de l'Est tiennent à l'heureux aboutissement de la Conférence, ce qui, à son avis, devrait les amener à faire des concessions dans la troisième corbeille; or cela paraît douteux car ils ont obtenu ce qu'ils désiraient dans la première. S'il y a accord, ajoute M. l'Ambassadeur Frochaux, il ne se fera que sur un "commun dénominateur minimum" la tendance étant actuellement en Pologne au renvoi à des après-conférences de tous les points litigieux. Toutefois, il craint que si l'Ouest accepte ce renvoi, l'Est ne s'en tienne aux décisions de Genève, refusant toutes nouvelles résolutions.

M. l'Ambassadeur Bucher

signale que le gouvernement japonais s'intéresse très vivement à la CSCE et qu'il n'espère ni ne s'attend à un résultat positif. En effet l'URSS se propose de réunir une conférence sur la sécurité asiatique.

La Chine y est opposée, le Japon également en raison du problème posé par les îles japonaises enlevées par les soviétiques durant les derniers jours de la guerre.

M. l'Ambassadeur Dupont:

Paris, selon lui, voit d'un mauvais oeil "l'approche Kissinger" qui, donnant le temps à l'URSS de se préparer, est considérée comme une erreur tactique. L'idée française consiste à poursuivre l'examen de tous les points, ce qui pourrait se faire si les Neuf se mettent d'accord. Le gouvernement français estime que la formule danoise, visant à juger l'efficacité de la mise en application des décisions prises à Genève durant une première période allant jusqu'en 1977, est la meilleure.

Botschafter Probst

stellt fest, dass Botschafter Bindschedler in seinem Referat nicht vom 2. Korb gesprochen hat, was durchaus symptomatisch ist, da die wirtschaftlichen Fragen an der KSZE aus verschiedenen Gründen nicht zentral sind. Zum einen erhält der Osten, wirtschaftlich gesehen, was er will auch ohne KSZE. Im weitem wird die Konferenz von der bevorstehenden GATT-Konferenz und der Erdölkrise überschattet. Schliesslich konkretisieren sich auch mögliche direkte Kontakte zwischen der EWG und dem COMECON.

Trotz Bemühungen schweizerischerseits ist es bisher noch nicht gelungen, das Problem der Reziprozität in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz zu lösen. Immerhin sind in der 3. Unterkommission (échanges commerciaux) einige interessante Texte provisorisch registriert worden.

M. l'Ambassadeur Marcionelli

parle de l'attitude "ondoyante" du gouvernement italien. En effet, lors de son voyage à Moscou, Aldo Moro aurait déclaré, aux dires des journalistes, avoir de la compréhension pour la position de l'URSS concernant la troisième corbeille étant donné que les revendications occidentales à ce sujet étaient contraires à la conception soviétique. Selon M. l'Ambassadeur Marcionelli, ce revirement total pourrait s'expliquer par le fait que l'Italie, consciente de sa mauvaise situation économique, cherche à obtenir, dans ce domaine, l'appui de l'URSS.

Botschafter Lacher

äussert sich zur Kritik an der Haltung der Delegation der BRD. Er weist in diesem Zusammenhang auf die schwierige innenpolitische Lage der Koalition während und unmittelbar nach dem Sturz von Bundeskanzler Brandt hin.

Botschafter Bindschedler

beschränkt sich auf die Beantwortung direkter Fragen.

- An Botschafter Schnyder: Tatsächlich lehnt die UdSSR auch das Obligatorium für das Verfahren ab.
- An Botschafter Wacker: Von einer eigentlichen Institutionalisierung der Zusammenarbeit der neutralen und blockfreien Staaten kann nicht gesprochen werden. Die Delegationschefs treffen sich regelmässig alle vierzehn Tage zu einem Mittagessen. Gelegentlich übernimmt eine Delegation die Federführung, so z.B. Finnland für den "Package-Deal" oder die Schweiz in der Unterkommission Information. Sitzungen werden im übrigen nach Bedarf abgehalten.
- An B. Fässler: Die schweizerische Delegation hat keinerlei Illusionen bezüglich allfälliger Erfolge im 3. Korb. Sie sieht aber in dieser "Knabberübung" trotzdem einen gewissen Nutzen.

Abschliessend verdankt Botschafter Bindschedler die freundlichen Worte von Botschafter Weitnauer, dessen Schlussfolgerung er zustimmt.

M. le Conseiller fédéral Graber

clôt la discussion consacrée à la Conférence sur la sécurité et la coordination en Europe à 18.15 h.

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

---

Séance plénière du jeudi 5 septembre 1974

La séance débute à 09.00 h. au Bernerhof sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Graber.

E) DIE ROLLE DES BOTSCHAFTERS HEUTE

M. le Conseiller fédéral Graber

ouvre la séance, salue au sein de l'assemblée M. Ernst Brugger, Président de la Confédération, et cède la parole à M. l'Ambassadeur Weitnauer.

M. l'Ambassadeur Weitnauer (cf annexe No VI)

M. le Conseiller fédéral Graber remercie vivement l'orateur pour son exposé et suggère une courte pause avant l'ouverture de la discussion.

M. l'Ambassadeur Marcuard

souscrit entièrement aux opinions de M. l'Ambassadeur Weitnauer. Il aimerait toutefois apporter trois remarques:

- 1) l'Ambassadeur doit informer son Gouvernement sur d'innombrables domaines. Faut-il donc qu'il soit un généraliste ou un spécialiste? Très souvent, il est seul à son poste ou presque. Il doit accomplir des tâches très variées qui requièrent de lui trois qualités primordiales: la disponibilité, l'ouverture d'esprit et la faculté d'adaptation. Pendant longtemps, la Centrale a donc fait de ses diplomates des généralistes qui puissent ainsi répondre à l'essentiel des besoins du service.

Aujourd'hui, la tendance est toutefois de sélectionner un certain nombre d'agents en les encourageant à la spécialisation. L'idée est juste. Qu'il suffise de penser aux organisations internationales, d'une façon générale à la diplomatie multilatérale. Ce domaine justifie la nécessité d'une certaine spécialisation.

- 2) Il arrive que l'information circule à sens unique. L'Ambassadeur est parfois négligé par la Centrale. En cas de crise, par exemple, lorsque la Centrale met sur pied un état-major ad hoc, il est rare qu'elle répercute sur les missions concernées les informations reçues de celles-ci. De même, il n'arrive presque jamais qu'un chef de poste soit convoqué à Berne pour donner son avis sur un problème d'importance. A cet égard, les conférences régionales constituent des expériences à renouveler car elles permettent une meilleure coordination et fournissent une précieuse occasion de rencontres.
- 3) Il est regrettable que les questions de personnel se traitent directement entre la Centrale et l'intéressé, sans que le chef de mission soit consulté.

#### Botschafter Schnyder

wünscht, dass der Vortrag von Herrn Botschafter Weitnauer für seine eigenen Mitarbeiter und die Ausbildung des Nachwuchses zur Verfügung stehen möge.

Er plädiert für eine Synthese von Generalist und Spezialist und weist dem Postenchef besonders auch einer grossen Botschaft die wichtige Aufgabe zu, zwischen den beiden zu vermitteln. Die Ausweitung des internationalen Lebens brachte eine Spezialisierung mit sich. Ein Spezialist beschäftigt sich mit Dingen, mit denen ein Diplomat gewöhnlich nicht vertraut ist, läuft aber dabei, wie etwa bei den "Communication by Satellite" - Verhandlungen deutlich wurde, Gefahr, dass er den Blick für die allgemeinen Zusammenhänge

verliert. Der Diplomat wird ein Problem immer im Lichte der allgemeinen Interessen seines Landes sehen.

Der in einem grossen Lande (wie den USA) tätige Botschafter wird in seiner Berichterstattung nicht mit den Medien konkurrieren wollen und wird sich nicht mit der Vermittlung genereller Informationen begnügen, sondern er wird versuchen, die Hintergründe aufzuspüren, die Kräfte zu verstehen, die am Werk sind, um so eine Einsicht in die Zusammenhänge zu ermöglichen.

Es ist ein Irrtum zu glauben, dass wegen der Nichtmitgliedschaft in der UNO sich die Möglichkeit der Schweiz und ihrer Aussenposten verringert habe, ihre humanitäre Mission zu erfüllen. Wichtig ist nicht, dass die Schweiz als erstes Land um Hilfe angegangen wird, sondern dass sie das letzte Land ist, an das man bei schwierigen Situationen noch gelangen kann.

Monsieur l'Ambassadeur Parodi

admire et félicite le conférencier d'avoir réussi ce tour de force de présenter un exposé sur un tel sujet sans égratigner au passage la Centrale ou les Affaires administratives. Soulignant l'aspect humanitaire de la mission du diplomate à l'égard du Tiers-Monde plus particulièrement, il aimerait apporter trois nuances:

- 1) L'Ambassadeur est encore aujourd'hui bien plus "plénipotentiaire" qu'on veut le dire dès lors que toutes ses déclarations engagent son gouvernement sous peine de passer pour un menteur.
- 2) Il ne faudrait pas pécher par excès de confiance envers le multilatéralisme. Cette forme de diplomatie est loin de répondre à tous les espoirs placés en elle. Tant qu'il y aura des nations indépendantes sur la terre, la diplomatie bilatérale subsistera.
- 3) La diplomatie des sommets donne une impression de réduction du rôle de l'ambassadeur alors que tout accord, à défaut d'être négocié, est préparé, mis en application, exécuté, interprété

par le diplomate.

M. l'Ambassadeur Dupont

souligne que l'importance de l'ambassadeur n'a pas diminué. Dans son pays de résidence, il reste l'interlocuteur privilégié, le porte-parole de la politique de son Gouvernement. Aussi est-il à souhaiter que la Centrale informe encore mieux ses agents.

Il arrive aussi que des démarches entreprises par l'ambassadeur soient court-circuitées par celles émanant directement de services techniques ou spécialisés de l'Administration. Il serait judicieux de renseigner à temps ces services sur le passage à Berne d'un chef de mission.

Le diplomate suisse et sa femme - dont l'importance du rôle ne saurait être assez soulignée - doivent vouer une grande attention aux réceptions qu'ils donnent car elles contribuent à façonner l'image que l'on s'y fait de notre pays.

M. l'Ambassadeur Bucher

estime que le chef de mission qui négligerait tout l'aspect des contacts sociaux commettrait une lourde erreur. Sa fonction consiste notamment, au gré des situations, à mettre en relation des ressortissants de son pays de résidence avec ses compatriotes.

Botschafter Wacker

betont die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit der im multilateralen und im bilateralen Bereich tätigen Diplomaten. Die letzteren können sehr viel von der Technik der ersteren lernen; es sollte Gelegenheit zur gegenseitigen Aussprache geboten werden. Obwohl es für bestimmte Gebiete (z.B. wissenschaftliche, monetäre Fragen) Spezialisten braucht, ist vor einer Spezialisierung ausschliesslich für die multilaterale Diplomatie zu warnen: wer in einem Bereich tätig ist, sollte auch den anderen kennen.

M. l'Ambassadeur Marcionelli

estime que les propos tenus par M. l'Ambassadeur Weitnauer trahissent la taille de son poste. Le problème du choix à opérer entre généraliste et spécialiste ne se pose pas à celui qui n'est pas à la tête d'une grande ambassade. La spécialisation, pour qui dirige une petite ambassade, consisterait bien plutôt à nouer des liens d'amitié avec le Ministre des affaires étrangères, afin d'exercer sa mission dans les conditions les plus favorables. En fait, le "petit" ambassadeur, tour à tour consul, attaché économique, social ou même agricole, ambassadeur enfin, doit partout "mettre la main à la pâte".

Il est possible que la diplomatie multilatérale suppose un effort de spécialisation. Mais que l'on ne se méprenne pas. Les organisations internationales sont composées d'Etats. Et ceux-ci disposent en principe d'un poids égal. A l'Assemblée générale de l'ONU, il n'y a pas de petits Etats.

Botschafter Pestalozzi schlägt vor, das Thema des Referates in drei Jahren etwa wieder aufzunehmen, da sich die Rolle des Botschafters ständig verändert. Er weist darauf hin, dass eine allgemein gültige Umreissung nicht möglich sei, weil die Verhältnisse von Land zu Land verschieden sind.

Die wichtigste Rolle des Botschafters ist die des Anwaltes für sein Land; aber in gewissen Ländern, bei denen er akkreditiert ist und die selber aus finanziellen Gründen in der Schweiz keine Botschaft unterhalten können, spielt er eine Doppelrolle: Er geht auf die Anliegen und Interessen dieses Landes ein und trägt zur Stärkung seiner Beziehungen mit der Schweiz bei; er vertritt in einem gewissen Sinn dieses Land in der Schweiz.

Wenn die Eigeninteressen die Suche nach auch für andere akzeptablen Lösungen nicht versperren, ist damit im weiteren Sinn auch ihnen gedient. Der Botschafter kann durch die intensive Pflege des

Gesprächs einen Beitrag leisten zu solchen gemeinsamen Lösungen der Probleme des internationalen Zusammenlebens, die heute auf bilateraler Ebene nicht mehr lösbar sind.

Botschafter Pestalozzi erachtet eine Orientierung dieser Botschafterkonferenz über den Stand der Arbeiten der Gruppe Florian als wünschenswert.

### Botschafter Jolles

antwortet aus der Sicht der Zentrale auf die Frage, ob der Botschafter Generalist oder Spezialist sein solle, und plädiert für eine Kombination der beiden: Die Handelsabteilung erwartet nicht, dass der fremde Botschafter Spezialist sei und sich in allen Detailfragen auskenne; aber sie erwartet, dass er mit der schweizerischen Problematik vertraut und in der Lage ist, alle für die Schweiz interessanten Informationen über die Stellung seines Heimatlandes zu bestimmten Fragen zu geben und auf die allgemeinen Zusammenhänge aufmerksam zu machen.

Botschafter Jolles unterstreicht die Bedeutung der kulturellen Ausstrahlung: Der beneidenswerte kulturelle Reichtum der Schweiz fällt auch in der Handelspolitik ins Gewicht; die Stellung eines Unterhändlers wird durch die Tatsache gestärkt, dass er die wirtschaftlichen Interessen nicht eines Volkes von Krämern sondern eines kulturell hochstehenden Landes vertritt.

Bei der Berichterstattung an die Zentrale und bei der Herstellung von persönlichen Kontakten ist der spezielle Nutzen für die Schweiz das einzige Kriterium. Schweizerische Parlamentarier, Geschäftsleute, Vertreter der Zentrale wollen im Land, das sie besuchen, nicht einfach angenehmen gesellschaftlichen Umgang pflegen: sie wollen mit den Leuten zusammentreffen, welche die Politik auf einem für die Schweiz wichtigen Gebiet bestimmen.

### Botschafter Real

hofft auch, dass der Vortrag von Botschafter Weitnauer

einer weiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werde. Er warnt vor einer Abwertung des Botschafters gegenüber der Zentrale, die ihn z.B. in Personalfragen nicht immer berücksichtigt. Er stellt fest, dass die Zentrale bei personellen Schwierigkeiten innerhalb einer Botschaft gegenüber Mitarbeitern der unteren Stufen wohl aus Gründen des Personalmangels gelegentlich sehr nachgiebig geworden sei, den Botschafter nicht genügend unterstütze und so seine Stellung schwäche.

Botschafter Real findet, dass der Informationsfluss aus der Zentrale über allgemeine politische Belange reichhaltig und gut sei; weniger zufriedenstellend sei die spezielle Information über Ereignisse, welche die Botschaft in einem bestimmten Land betreffen: Er erwähnt als Beispiel die verspätete Unterrichtung der entsprechenden schweizerischen Botschaft über die Bitte Pakistans um die schweizerischen guten Dienste im Mai 1971; diese Verspätung sei auf die mangelhafte technische Ausrüstung der Zentrale mit leistungsfähigen Uebermittlungsgeräten zurückzuführen.

Auch Botschafter Real hält Essen im kleinen Kreis für zweckmässiger; aber auf mindestens einen grossen Empfang am Nationalfeiertag besonders für die Sachbearbeiter und andere Gesprächspartner, die viel für die Botschaft leisten, kann nicht verzichtet werden.

Besonders unterstreichen möchte Botschafter Real die Schlussbemerkung des Referates: Der schweizerische Botschafter soll ungezwungen und natürlich auftreten als Schweizer, der seine Heimat gut kennt und die Verbindung zu ihr nicht verloren hat.

#### M. l'Ambassadeur Dominicé

se déclare convaincu que le diplomate suisse ne doit pas être un spécialiste, car le spécialiste attribue trop d'importance à sa spécialité. Rapportant un souvenir personnel, M. Dominicé estime que seule sa qualité de généraliste lui a permis, d'un jour à l'autre, alors qu'il était en poste au Brésil, de se pencher

exclusivement durant deux mois sur le difficile domaine du droit aérien. Le bilatéralisme n'est pas mort, loin de là. La diplomatie classique et le multilatéralisme sont complémentaires. Mais, moins submergé par l'information que son collègue des organisations internationales, l'ambassadeur accrédité auprès d'un Etat peut consacrer davantage de temps à soigner l'image de son pays.

### Botschafter Diez

wünscht, dass ein Diplomat nicht entweder bilateral oder multilateral ausgebildet werde, sondern beides, wobei auf dem Gebiet der Ausbildung für den letzteren Bereich noch mehr zu tun wäre.

Die bilaterale Diplomatie ist nicht überflüssig: So konnte der Plan des sich in Vorbereitung befindenden Handbuches für Aussenpolitik der Gesellschaft für Aussenpolitik dahin abgeändert werden, dass neben dem multilateralen nun auch der bilaterale Bereich Aufnahme gefunden hat. Statt der gefährlichen Trennung multilateral/bilateral, Zentrale/Aussenposten braucht es ein Zusammengehen. Botschafter Diez betont die Wichtigkeit der bilateralen Ebene bei der Vorbereitung und Weiterführung von Verhandlungen, bei festgefahrenen oder schleppenden Gesprächen; es gibt kaum eine Sache, die nur multilateral geregelt werden könnte.

Für Botschafter Langenbacher ist der Botschafter ein Dilettant im besten Sinne des Wortes, der auf gesunden politischen Ueberzeugungen und auf einer im humanistischen Gedankengut verankerten philosophischen Grundlage baut. Dabei ist die Grundschulung wichtig, denn für eine éducation permanente fehlen ihm später oft Zeit und Kraft. Bei der Ausbildung muss auch daran gedacht werden, dass in vielen Ländern, besonders in Entwicklungsländern, sich der Beruf des Botschafters anders darstellt: Hier sind Sternstunden selten; Kenntnisse sind weniger wichtig als menschliche Beziehungen; der Botschafter muss erdnah sein, er ist oft allein: er ist "Mädchen für alles", ein Botschafter im Landroverstil.

Botschafter Langenbacher fordert statt einer all-round Repräsentation, die über die Kräfte eines Botschafters geht, die strikte interessen- und zielgerichtete business-Repräsentation des Managers, der allerdings die allgemeine kulturelle Mission nicht vergisst.

#### Botschafter Weitnauer

stellt fest, dass zwei Drittel der Kommentare, die sein Bild dessen, was ein Botschafter leisten kann, bereichert hätten, an die Zentrale gerichtet sind.

Auf einige kritische Bemerkungen und Anregungen eingehend, nimmt Botschafter Weitnauer folgendermassen Stellung:

Obwohl er aus der "Optik London" gesprochen habe, d.h. als Chef einer grossen Botschaft in einem Lande, dessen Beziehungen zur Schweiz ausgezeichnet sind, habe er in seinen zwölf Jahren als Unterhändler manche Krisensituation erlebt. Er könne sich daher sehr wohl die Situation von Botschaftern vorstellen, die krisenhafte Entwicklungen zu meistern haben. Insbesondere auf Grund der Voten der Leiter kleinerer Missionen hätten für ihn die Generalisten an Prestige gewonnen.

Auch Botschafter Weitnauer ist damit einverstanden, dass in formellen Zusammenhängen die Aeusserungen eines Botschafters als der Ausdruck der Meinung seiner Regierung betrachtet werden. Er geht mit der Forderung einig, dass die Zentrale mehr an die Botschafter delegieren sollte: sie kennen die Zusammenhänge, sie stehen an Ort und Stelle zur Verfügung und könnten eine Rolle als Unterhändler spielen.

Was die Berichterstattung betrifft, so muss eine Auswahl getroffen werden: der Botschafter kann nicht mit der NZZ rivalisieren. Die Berichte des Botschafters sprechen genauere, besser durchdachte Kenntnisse aus als jene des Journalisten, der oft rasch und oberflächlich schreibt.

Botschafter Weitnauer leugnet nicht die Wichtigkeit von

grossen Essen, bei denen auch die schweizerische Botschaft in all ihrem Glanz erscheinen soll, auch nicht von gelegentlichen Empfängen (vor denen uns allerdings ein Zirkular der Zentrale ausdrücklich warnt!). Aber er beharrt auf seiner Meinung, dass dem "image" der Schweiz und der Kontaktnahme besser durch Essen und Gespräche im kleinen Kreis gedient sei.

Botschafter Weitnauer unterstreicht die Feststellung, dass der Botschafter nicht unbedingt ein Fachmann, wohl aber ein interessanter Gesprächspartner sein soll, der in seinem eigenen Lande angesehen ist und deshalb Gewicht hat, der nicht nur zuhört, sondern auch selber etwas beizutragen hat.

Der kulturellen Mission kommt besondere Bedeutung zu: Der schweizerische Botschafter will keineswegs der Vertreter eines Landes von "Krämern", sondern auch eines kulturell aussagekräftigen Landes sein. Darüber hinaus spricht aus ihm notwendigerweise die westliche Welt mit ihrer Wertordnung und ihrem Erbgut.

#### M. le Conseiller fédéral Graber

remercie de leurs critiques constructives tous ceux qui sont intervenus dans le débat. Il constate également qu'il ne saurait y avoir un type d'ambassadeur, un modèle uniforme. Les postes sont par trop divers. Il faut donc mettre l'accent sur la faculté d'adaptation, l'aptitude au changement. La Centrale a été mise en cause sur deux plans:

- L'information a été jugée tour à tour insuffisante ou excessive, malaise dont le remède procède bien davantage d'une question de choix, de sélection de l'information. Il convient de prêter à ce problème une plus grande attention.
- Il serait opportun, en effet, de veiller à une meilleure répercussion de l'information. Il est normal que celui qui renseigne soit à son tour renseigné. Si la chose a parfois été négligée, c'est en raison surtout des tâches multiples qui assaillent la Centrale et du personnel restreint qui y travaille.

Le Chef du Département a pris bonne note des remarques faites. Le temps fait défaut pour qu'il puisse répondre en détail

à chacune d'elles. Certaines suggestions appellent toutefois quelques précisions de sa part.

Il est rare qu'un chef de mission soit rappelé pour consultation à Berne. C'est là une question de temps, mais surtout de frais. Les Conférences régionales ont démontré leur utilité. Par ces temps de restrictions budgétaires, le Département est hors d'état de provoquer l'opinion publique.

Quant aux problèmes de personnel, il est vrai que souvent l'ambassadeur se trouve placé devant le fait accompli. L'Administration, dont le propre est, par souci d'ordre et de justice, d'éviter les abus, devra cependant faire preuve de plus de souplesse et d'une façon générale s'efforcer de régler en fonction du cours normal des choses et non pas des abus, sous peine de créer un malaise et de mécontenter définitivement les diplomates en poste.

Généraliste ou spécialiste, il s'agit là d'un faux dilemme. Il n'y a qu'une politique mondiale et elle s'exprime par la voix du bilatéralisme aussi bien que du multilatéralisme. On ne peut exiger du diplomate qui doit accomplir des tâches très variées qu'il soit omniscient, homme orchestre. En revanche, il faut qu'il dispose d'une très grande faculté d'adaptation. Cela ne l'empêchera pas de laisser libre cours à ses dispositions naturelles, de cultiver ses dons. Le rôle de l'ambassadeur ne s'est nullement dégradé. Il est simplement devenu plus difficile car il faut devenir compétent dans un beaucoup plus grand nombre de domaines qu'autrefois. C'est cette nécessité qui fait la grandeur et la dignité de cette profession.

#### Botschafter Thalmann

ersucht um Verständnis und Nachsicht für die Zentrale, die sich mit ständig wachsenden Schwierigkeiten, gerade auch auf dem personellen Sektor, konfrontiert sieht: So muss das EPD mit 300 Diplomaten auskommen, während das Aussenministerium der Niederlande, eines Landes vergleichbarer Grösse, 1'300 Diplomaten beschäftigt. Dem an sich sehr wünschenswerten Dialog mit der Zentrale

sind also Grenzen gesetzt; trotzdem wird zu verhindern versucht, dass die politische Berichterstattung und im besonderen der Informationsfluss via Krisenstab im Falle einer Krise nur in eine Richtung fliessen. Andererseits muss auch die Zentrale Nachsicht üben und versuchen, auf den persönlichen Stil der Botschafter einzugehen.

Zum Tagesthema hält Botschafter Thalman fest, dass für den Beruf des Botschafters wie für jeden anderen anspruchsvollen Beruf der Charakter ausschlaggebend sei.

#### Botschafter Janner

orientiert über den Stand der Arbeiten der Gruppe Florian, die ein erfreuliches Echo gefunden hat.

Die Gruppe Florian ist gebildet worden, weil gewisse Dinge, so gerade auch das Verhältnis Zentrale-Aussendienst, neu überdacht werden müssen, um aus der Defensive, in die das Departement durch die Finanzklemme und die sensibilisierte öffentliche Meinung gedrängt worden ist, herauszukommen und konkrete Ergebnisse und Antworten vorweisen zu können, wenn im Parlament bestimmte Fragen aufgeworfen werden.

Die 1. Kommission, die bisher acht Sitzungen durchgeführt hat, beschäftigt sich mit der Tätigkeit der Missionen. Sie versucht, Prioritäten zu setzen und zu unterscheiden zwischen grossen, mittleren und kleinen Botschaften; sie untersucht die Leistungen und fragt sich, ob vielleicht früher das Netz zu sehr ausgeweitet worden sei und ob gewisse Positionen zurückgenommen (nicht geschlossen!) werden sollten. Der analytische Teil der Arbeit dieser Kommission sollte bis Oktober vorliegen, der Bericht, die Synthese, bis Jahresende.

Die Kommission 2 behandelt die vielen Veränderungsvorschläge betreffend Konsulate und Kanzleien: hier kann das EPD weniger flexibel sein, nicht frei entscheiden, weil auch andere Departemente mit-sprechen.

Die 3. Kommission, Informationsfragen, untersucht, ob zuviel informiert werde oder zuwenig, zuwenig gezielt und rasch. Auch dies ist eine Personalfrage; der Informations- und Pressedienst und das Politische Sekretariat müssten personell verstärkt werden, aber die hierzu benötigten erstklassigen Leute würden dann den Botschaften fehlen.

Mit der Personalpolitik beschäftigt sich die 4. Kommission: es müssen Modelle aufgestellt werden aufgrund der Beschlüsse des Parlaments über Personalstopp bzw. minimalen Zuwachs. Das Departement hat für das nächste Jahr 20 Stagiaires zugesprochen erhalten und hofft, dass es auch in den folgenden Jahren die nötige Zahl von geeigneten Leuten einstellen kann.

Die Kommission 5, die sich mit der Repräsentation abgibt, will keine Weisungen erlassen; sie will feststellen, was finanziell möglich ist; jeder Botschafter muss selber wissen, wie er die zur Verfügung stehenden Mittel, die im übrigen im nächsten Jahr nicht gekürzt werden, am besten einsetzt.

Schliesslich wurde eine ad hoc-Kommission gebildet, die sich mit der Zentrale befasst und nächste Woche erstmals zusammentreten wird; sie wird u.a. untersuchen, ob durch eine andere Gruppierung im Departement sinnvollere Arbeit geleistet werden kann.

Es muss noch abgeklärt werden, an wen der Bericht der Gruppe Florian zu richten ist - intern an das Departement, an den Departementschef oder an die Oeffentlichkeit - und unter wessen Verantwortung er stehen soll: je höher die Verantwortung, desto schwieriger wird es sein, heikle Fragen zur Diskussion zu stellen.

#### Botschafter Probst

betont die Notwendigkeit des Dialogs zwischen Zentrale und Aussenposten, weist aber darauf hin, dass die Handelsabteilung 130 Leute beschäftige, Ausläufer und Daktylographinnen eingeschlossen,

und bittet um Verständnis für die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten.

Botschafter Probst unterstreicht die Bedeutung des Botschafters für den Negotiator, der ihn im Ausland nicht als Fremdling, sondern als Familienmitglied behandeln soll. Der Botschafter soll am Denkprozess teilnehmen, er soll informiert werden über die Gespräche des Unterhändlers mit ausländischen Vertretern und Interessenten; seine Mitarbeit ist für die Kontaktnahme, für die Vorbereitung und Durchführung von Verhandlungen unerlässlich.

M. le Conseiller fédéral Graber

relève en conclusion qu'il a été sensible aux critiques formulées à l'encontre de la Centrale. Mais que l'ambassadeur qui se croit négligé ne s'abandonne pas à son sort. Car il dispose d'une arme: la réclamation. Qu'il n'hésite pas, en cas de besoin, à en faire usage.

M. le Conseiller fédéral Graber

clôt à 12.15 h. la discussion consacrée au rôle de l'ambassadeur aujourd'hui.

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

Séance plénière du jeudi 5 septembre 1974

La séance reprend à 15.00 h. sous la présidence de  
M. le Conseiller fédéral Graber.

F) DIE HEUTIGE STELLUNG DER SCHWEIZ IN DER MULTILATERALEN  
AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK

M. le Conseiller fédéral Graber

donne la parole à M. l'Ambassadeur Jolles.

M. l'Ambassadeur Jolles (cf annexe No VII)

M. le Conseiller fédéral Graber

remercie M. l'Ambassadeur Jolles de son exposé et ouvre  
la discussion.

Botschafter Grübel

bezieht sich auf die Probleme der internationalen Wirtschaftsorganisationen und möchte den erwähnten vier Gründen ihrer Funktionsunfähigkeit noch einen fünften hinzufügen. Die Erwartungen in diese Organisationen waren zu hoch. Was auf nationaler Ebene nicht gelöst werden konnte, sollte nun plötzlich, in einer Flucht nach vorne, auf multinationaler Ebene geregelt werden können. Dies setzt jedoch eine gewisse gemeinsame Basis voraus. Aber gerade diese gemeinsame Basis ist heute nicht überall vorhanden. Es ist erfreulich, wenn die Einsicht heute durchdringt, dass mit einseitigem Protektionismus die Probleme nicht gelöst werden. Es ist gut, wenn die OECD in diesem Sinne Empfehlungen an die Mitgliedländer herausgibt. Aber nicht alle Länder sind in der Lage, diese auch wirklich durchzusetzen.

Botschafter Weitnauer

stellt fest, dass bereits in der Kennedy-Runde ein "Steering Group" aus 7 Ländern bestand. Neben der EWG, die mit einer Stimme sprach, gehörten die USA, Kanada, Grossbritannien, Schweden, Japan und die Schweiz dazu. Die Tendenz zur Schaffung von Direktorien oder exklusiven Klubs der Regierungen, in denen nur die wichtigsten Länder vertreten sind, ist unvermeidlich und in einem gewissen Sinne auch zu begrüßen. Dass es sich um eine Zusammenarbeit der Regierungen handelt, die sich nun immer mehr durchsetzt, lässt das Ideal der Supranationalität in den EG weiter in den Hintergrund treten. Um aus dem bestehenden Chaos den Weg zu einer Ordnung finden zu können, ist es unerlässlich, dass die eigentlichen Träger der Verantwortung, d.h. die nationalen Regierungen, in kleinen Gruppen eng zusammenarbeiten.

Die Schweiz sollte den internationalen Organisationen beitreten, wenn dies eine Voraussetzung darstellt, um in den entscheidenden Gremien oder Klubs mitwirken zu können. Dies gilt vor allem für den Währungsfonds und die Weltbank. Dazu gehört auch der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, sobald die Schweiz und die EG dafür reif sind. Solange die Schweiz jedoch diesen multilateralen Institutionen nicht angehört, ist sie auf "ad hoc-Formeln" angewiesen, um orientiert zu werden und, wenn möglich, an den Beschlüssen mitwirken zu können. Dies ist - gerade im Falle Grossbritannien - nicht immer leicht.

Botschafter Langenbacher

führt aus, dass die Entwicklungsländer die schweizerische Neutralität nicht kennen und dafür auch wenig Interesse bekunden. Die schweizerische Mitarbeit auf multilateraler Ebene eröffnet jedoch neue Möglichkeiten, ihre Vermittlerfunktion bekanntzumachen und damit zu zeigen, wie nützlich auch den Entwicklungsländern ein unparteiischer Partner sein kann.

Da die Schweiz ebenfalls zu den Industrieländern gehört, riskiert ihre Neutralität von den Entwicklungsländern in Frage gestellt zu werden. Eine verstärkte Teilnahme an der internationalen

Zusammenarbeit soll es darum gestatten, der schweizerischen Neutralität mehr Profil zu geben. Zudem entstehen dadurch an Ort und Stelle neue Anknüpfungspunkte.

M. l'Ambassadeur Monfrini

se demande quels sont les voies et moyens pour les petits Etats d'éviter que tout se passe au-dessus de leur tête. De l'aveu même de son pays de résidence, l'appartenance aux communautés européennes ne garantit pas à la Belgique la "Mitsprache". Cette situation présente des analogies avec la Suisse. Voilà pourquoi il est judicieux qu'un petit pays s'efforce de dépolitiser les grands contentieux en cours, en étendant le nombre des participants et en technicisant les débats. Par exemple tenter d'insérer dans le cadre de l'OCDE les discussions du Groupe des Douze.

M. l'Ambassadeur Mallet

se demande s'il ne conviendrait pas d'opérer l'aide économique sur un plan uniquement multilatéral. L'aide bilatérale est soumise à trop d'aléas. Ainsi, le Pakistan ne peut rembourser ses dettes, l'Inde fait exploser une bombe thermonucléaire.

M. l'Ambassadeur Marcuard

donne son sentiment sur la participation aux organisations internationales. En dépit de la faiblesse de ces organisations, l'observateur ne peut qu'être frappé du nombre d'impulsions économiques qui partent de leur sein, particulièrement de l'Assemblée générale des Nations Unies. Témoin la Session extraordinaire de cette année sur les matières premières. Une autre conférence, de même nature, est prévue pour l'année prochaine.

M. l'Ambassadeur Dupont

parle de l'appui que la France pourrait nous apporter dans les négociations en cours. Il rappelle que Paris avait insisté pour que la Suisse soit représentée, en tant qu'observateur, au Groupe des Vingt.

M. l'Ambassadeur Bucher

estime que le Japon pourrait être utile à la Suisse, surtout en ce qui concerne les renseignements. Le géant asiatique se sent faible et sera d'accord d'aider la Suisse si cela concorde avec ses intérêts.

Botschafter Jolles

nimmt Bezug auf die Aeusserungen von Botschafter Weitnauer und wiederholt die schweizerische Bereitschaft, internationalen Organisationen beizutreten, wenn dies eine Voraussetzung bildet, in den entscheidenden Klubs mitzuwirken. Dies trifft vor allem für den Währungsfonds zu. Was die EG anbelangt, sieht sich die Schweiz jedoch nach wie vor den gleichen Schwierigkeiten gegenüber. Wohl hätte sie als Mitglied das Recht, vor einer gemeinsamen Stellungnahme der EG angehört zu werden, aber wie nützlich dieses Recht wäre, bleibt offen. Gemäss den Ausführungen von Botschafter Monfrini beklagt sich Belgien trotz seiner Mitgliedschaft über ein mangelndes Mitspracherecht.

Die Selbständigkeit der Schweiz hat auch heute noch mehr Vorteile als Nachteile, weil die Anzahl der Länder, die keiner Gruppe angehören, immer abnimmt. Im GATT-Ausschuss der 7 Industrieländer haben neben den USA, der EG und Japan nur Kanada und die Schweiz einen permanenten Sitz. Die nordischen Staaten einerseits und Australien und Neuseeland andererseits verfügen über rotierende Sitze. Dies ist ein Beispiel dafür, wie die Schweiz, gerade weil sie nicht zur EG gehört, über ein gutes Mitspracherecht verfügt.

Es ist zweifellos schwierig, an die "Grossen" heranzukommen. Aber die Aufgabe der Botschaften besteht gerade darin zu erkennen, welches Interesse ein Land haben kann, die Schweiz zur Mitwirkung heranzuziehen. Deshalb ist es unerlässlich, die Zentrale auf eine gemeinsame Interessenlage aufmerksam zu machen. Kanada, Japan oder Frankreich sind beispielsweise hin und wieder zu ihrem eigenen Vorteil an einer Mitarbeit der Schweiz interessiert.

Was die von Botschafter Marcuard erwähnten wirtschaftlichen Impulse betrifft, die von der UNO ausgehen, so verändern sie doch die bestehenden Prioritäten nicht. In erster Linie ist die Schweiz an einem Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen interessiert. Die UNO ist heute so stark politisiert und deshalb blockiert, dass sich dort unser Abseitsstehen wirtschaftlich weniger direkt auswirkt.

Die von Botschafter Mallet aufgeworfenen Fragen über die schweizerische Entwicklungshilfe werde besser Botschafter Heimo beantworten. Es sei jedoch fraglich, ob man Indien wegen seiner Atombombe einen politischen Strick drehen sollte. Vielleicht sei es auch im allgemeinen Interesse, wenn in Asien zumindest ein nichtkommunistisches Land über die Atombombe verfüge.

#### M. Le Conseiller fédéral Graber

revient sur la question d'une éventuelle adhésion aux communautés européennes en insistant sur les servitudes de la démocratie directe. Après avoir pris un tel soin d'expliquer pourquoi il n'était pas possible d'adhérer aux communautés, il faudrait un événement absolument dramatique pour que la politique actuelle soit changée. Le facteur émotionnel, qui est souvent la caractéristique du peuple, provoque parfois une certaine imperméabilité aux arguments même les plus rationnels.

#### Botschafter Weitnauer

unterstreicht, was einen Beitritt der Schweiz zu den EG betrifft, nochmals, dass er vielleicht erst in fünf oder zehn Jahren möglich sein wird. Dazu müssten aber nicht nur die Schweiz, sondern auch die EG reif sein und die schweizerischen Bedingungen bezüglich Neutralität, Landwirtschaft, Gastarbeiter und direkte Demokratie akzeptieren.

#### M. le Conseiller fédéral Graber

remercie les participants et donne la parole à M. l'Ambassadeur Heimo.

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

Séance plénière du jeudi 5 septembre 1974

La séance reprend à 15.05 h. au Bernerhof sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Graber.

G) LA STRATEGIE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

M. le Conseiller fédéral Graber donne la parole à M. l'Ambassadeur Heimo, Délégué à la Coopération technique.

M. l'Ambassadeur Heimo (cf annexe No VIII)

M. le Conseiller fédéral Graber

remercie M. l'Ambassadeur Heimo de son exposé substantiel et ouvre la discussion.

Botschafter Andres

Es handelt sich bei der Entwicklungshilfe um ein mit vielen Problemen und Schwierigkeiten verbundenes Unterfangen, das in weiten Kreisen nicht richtig verstanden wird. Ein Aufenthalt in den betroffenen Ländern führt einem aber die Notwendigkeit der Entwicklungshilfe deutlich vor Augen.

Es sind vor allem drei Aspekte, die im Zusammenhang mit dieser Problematik interessant sind:

- Inwieweit ist es den Geberländern möglich, auf die nationalen Entwicklungs- und Hilfsprogramme der Empfängerländer einzuwirken?
- Seinem Residenzland (Nigeria) wird oft vorgeworfen, dass es - als

relativ gut situiertes Erdölexporteur - keinen Beitrag für die Entwicklung bedürftigerer Staaten leistet.

- Wie kann die Komplexität der Entwicklungshilfe allgemeinverständlich dargelegt und wie kann diese populärer gemacht werden?

#### M. l'Ambassadeur Suter

Se déclare convaincu, par l'expérience, de la nécessité de l'aide au développement. Certains pays sont hélas éternellement voués à la mendicité à moins qu'ils ne soient un jour absorbés dans une entité plus grande, par des fusions pacifiques ou militaires. Outre les mesures financières et monétaires indispensables, il faut favoriser l'industrialisation; la Suisse à cet égard apporte une contribution des plus positives.

Le Ministre du Plan ivoirien incite les entreprises des pays industrialisés à s'installer dans les pays en développement, où elles trouveraient le terrain et la main d'oeuvre bon marché, résolvant du même coup les problèmes qu'elles connaissent dans les régions saturées industriellement.

M. l'Ambassadeur Suter signale l'existence du "Club de Dakar", lieu de rencontre entre hommes d'affaires occidentaux et délégués des gouvernements africains, et demande si l'on peut envisager d'y aborder le problème des pétrodollars qui seraient si nécessaires à l'Afrique, tandis qu'ils fuient ce continent par manque de sécurité.

#### M. l'Ambassadeur Richard

rappelle que, sur une idée du Président Senghor, il a été créé à Dakar une zone industrielle franche. La SGI avait fait des démarches auprès du Vorort dans le but d'y attirer des industries suisses; la réponse fut malheureusement négative car les entreprises occidentales, recherchant la sécurité, s'implantent plus volontiers en Afrique du Sud, au Nigeria, voire au Zaïre.

M. l'Ambassadeur Richard considère que pour aider les pays voués au sous-développement - tel que le Mali, vaste et peu peuplé - l'affluence de pétrodollars serait souhaitable; mais les Arabes n'y sont guère enclins. L'exemple vient de l'Iran qui a conclu un accord avec le Sénégal portant sur 8,5 millions de dollars.

#### Botschafter Jolles

antworte auf die Fragen, die den Aussenhandel betreffen:

Es besteht heute - schon aus konjunkturpolitischen Ueberlegungen heraus - ein Interesse zur Dezentralisierung der Exportindustrie. Dies entlastet den schweizerischen Arbeitsmarkt und vermindert den konjunkturellen Druck. Die Schaffung von Investitionsanreizen in Entwicklungsländern ist daher erwünscht. Tatsächlich kam bereits vor einigen Jahren eine gewisse Tendenz zur Dezentralisierung auf. Sie hat aber wieder abgenommen, da sich heute ausländische Investoren in Entwicklungsländern steigender Kritik ausgesetzt sehen. Vor allem in internationalen Gremien geschehe dies auf recht undifferenzierte Art gegenüber multinationalen Unternehmen. Dazu kommen die in letzter Zeit immer häufiger werdenden Nationalisierungen. So hat beispielsweise ein Entwicklungsland schweizerische Investitionen verstaatlicht, obwohl im Jahr zuvor ein Investitionsschutzabkommen geschlossen wurde. Begründet wurde dieser Schritt mit dem Hinweis darauf, dass das Abkommen eben im letzten Jahr geschlossen worden sei und daher jetzt keine Gültigkeit mehr habe. Solche Vorkommnisse entmutigen natürlich schweizerische Investoren.

#### M. l'Ambassadeur Heimo

considère qu'il faut répondre de manière différenciée à la question posée par M. l'Ambassadeur Andres concernant l'influence qu'il est possible d'exercer sur les programmes nationaux de développement. Les grands pays qui ont élaboré de vastes plans mettant en jeu des sommes importantes sont assez sensibles à leur souveraineté. Dans le cas d'autres pays aux programmes plus modestes et moins

précis, les autorités peuvent être plus accessibles. Dans tous les cas, la sensibilité est grande. Une des bonnes manières d'exercer une telle influence est d'avoir un conseiller sur place, comme au Rwanda. Toutefois, faire comprendre les impératifs du développement afin d'obtenir plus de cohérence dans la planification requiert un degré de spécialisation que tous nos coopérants n'ont pas.

M. l'Ambassadeur Heimo n'a pas d'informations assez précises et complètes pour confirmer ou infirmer l'avis de M. l'Ambassadeur Suter concernant la viabilité de certains pays en développement. Il ne fait pas de doute que quelques uns de ces Etats ont été créés artificiellement sans tenir suffisamment compte de l'équilibre des ressources.

La redistribution des centres de production est souhaitable, mais les conditions de sa réalisation seront difficiles à réunir.

Quant à la création d'une zone industrielle franche, signalée par M. l'Ambassadeur Richard, il semble que sa mise en place soit difficile car les conditions nécessaires à une telle réalisation sont extrêmement complexes; des progrès ne se feront que lentement.

Le développement est une entreprise de longue haleine et ce fut une erreur de croire qu'il serait réalisé en quelques années. La Suisse s'est parfois lancée dans des projets qu'elle devra soutenir encore longtemps car ils dépassent les capacités actuelles des pays bénéficiaires. Le problème du délai à partir duquel le pays peut supporter de lui-même le développement d'un projet est devenu un critère important pour les services de la Coopération technique.

#### M. le Conseiller fédéral Graber

remercie M. l'Ambassadeur Heimo et clôt à 17.55 h. la discussion consacrée à la stratégie de la coopération au développement.

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

---

Groupe I, Séance du vendredi 6 septembre 1974

H) LE PROBLEME DES TRAVAILLEURS ETRANGERS

Botschafter Müller eröffnet die Sitzung um 09.00 Uhr im Bernerhof und begrüsst die Herren Bonny (Direktor BIGA) und König (Vizedirektor Fremdenpolizei). Er weist hin auf die Bedeutung der Fremdarbeiterfrage für die Aussenpolitik und erläutert kurz den Zweck dieser Konferenz, der darin besteht, einmal den anwesenden Botschaftern möglichst umfassende Informationen über dieses Problem zu vermitteln, dann den Einfluss unserer Fremdarbeiterpolitik auf die Beziehungen mit den interessierten Staaten zu erhellen und besonders deren Möglichkeiten zu Retorsionsmassnahmen zu untersuchen.

Ferner solle die Konferenz einen Ueberblick vermitteln helfen über die Behandlung der entsprechenden Probleme im Ausland und in multilateralen Organisationen.

Botschafter Müller erteilt dann das Wort Herrn Vizedirektor König

Vizedirektor König (Siehe Beilage Nr. IX(1) )

Botschafter Müller dankt Herrn Vizedirektor König für das Referat und erteilt das Wort Herrn Direktor Bonny.

Direktor Bonny (Siehe Beilage Nr. IX(2) )

Botschafter Müller dankt Herrn Direktor Bonny für sein Referat und eröffnet die Diskussion um 10.00 Uhr.

Botschafter Grübel

ist mit unwesentlichen Ausnahmen mit der verfolgten Politik einverstanden und betont, dass alle diese Fortschritte nur in einem ständigen Kampf gegen alle erzielt werden konnten.

Anschliessend macht er einige Ausführungen über die Durchführbarkeit der Initiative, die auf seinen Wunsch nicht protokolliert werden.

M. l'Ambassadeur Dominicé

remercie le Département pour le choix de ce thème, essentiel pour la Suisse. Il désire poser quatre questions:

- Les initiateurs pourraient-ils retirer l'initiative s'ils le voulaient?
- Les difficultés amenant certaines entreprises à licencier du personnel ont-elles un effet allant dans le sens de l'initiative?
- L'initiative exclut-elle de ses effets les diplomates des organisations internationales à l'instar de ceux accrédités à Berne?
- Tenant compte de l'accroissement de la population étrangère dû aux naissances, soit en moyenne 25'000 par an, serait-il possible d'inciter les étrangers à limiter le nombre de leurs enfants?

Botschafter Jaeggi

will wissen, ob bereits Meinungsumfragen über die Chancen der Abstimmung vom 20. Oktober durchgeführt wurden und falls ja, ob man diese zu publizieren gedenke.

M. l'Ambassadeur Turrettini

déclare qu'en Suède on s'intéresse au problème posé à la Suisse car son pays de résidence compte un demi-million d'étrangers. Il se demande ce qui se passerait si d'autres cantons que Bâle-campagne déclaraient ne pas vouloir appliquer l'initiative au cas où elle donnerait un résultat positif.

M. l'Ambassadeur Dupont

demande de quelle façon précise s'effectuera la diminution de la population étrangère.

Vizedirektor König antwortet auf diese Fragen.

Die Initiative verfügt über keine Rückzugsklausel, und es besteht daher keine Möglichkeit, sie zurückzuziehen.

Nationalrat Oehri hat sich beim EJPD erkundigt, ob nicht im Falle einer Annahme mittels Notrecht regiert werden könne, da die Durchführung äusserst schwierig sei und erhebliche politische Probleme entstünden.

Nach Bundesrat Furgler soll die Initiative, falls angenommen, aber auch durchgeführt werden. Das muss dem Volke in der Abstimmungskampagne immer wieder gesagt werden. Der Stimmbürger soll darüber ins Bild gesetzt werden, dass die Behörden die Initiative gegebenenfalls vollziehen müssen.

Was die internationalen Funktionäre betrifft, die von der Initiative ausgenommen sind, so würde hier eine extensive Auslegung vorgenommen; darunter fallen alle jene Personen, die ausserhalb des Kompetenzbereiches der Fremdenpolizei sind.

Die Behauptung, dass die Ausländer mehr Kinder haben als die Schweizer, ist ungenau; man muss nämlich berücksichtigen, dass sich der grösste Teil von ihnen im zeugungsfähigen Alter befindet und daher naturgemäss die Kinderzahl proportional höher ist als in der anders strukturierten Gesamtbevölkerung.

Es sind keine offiziellen Meinungsumfragen durchgeführt worden. Bei einer durch die "Weltwoche" unternommenen Erhebung sei ein knappes Resultat prognostiziert worden. Nach einer vor einigen Tagen veröffentlichten weiteren Umfrages eines Lausanner Meinungsforschungsinstitutes ist sogar nur mit einer äusserst knappen Verwerfung der dritten Ueberfremdungsinitiative zu rechnen.

Ueber die Art der Durchführung der Initiative könne man erst bei einer Annahme konkrete Angaben machen. Solch schwerwiegende Schritte seien

nur unter erheblichem Druck möglich.

### Direktor Bonny

Auch für ihn steht fest, dass bei einer allfälligen Annahme nicht einfach Zuflucht beim Notrecht genommen werden kann. "Il faut jouer le jeu". Es ist undenkbar, dass sich die Vollzugsbehörden einfach über einen Entscheid des Souveräns hinwegsetzen könnten.

Er sieht eine grosse Gefahr darin, dass viele Leute für die Initiative stimmen, nicht weil sie mit ihren Forderungen einig gehen, sondern um einen "Denkzettel" aus verschiedenen Gründen (Umweltschutz, Wirtschaftsfeindlichkeit, politischem Malaise, Nostalgie nach vergangenen Zeiten) zu erteilen. Man könne aber doch hoffen, dass sich diese Leute an den knappen Ausgang der Schwarzenbach-Initiative erinnern würden.

Die sich leicht abzeichnende Tendenz zu einer Rezession könnte durch einen solch massiven Abbau der Fremdarbeiterzahl noch verstärkt werden.

Die erhöhte Geburtenzahl bei Ausländern ist eine Frage der Altersstruktur, auf keinen Fall kann man aber gewisse Bevölkerungsteile diskriminieren, indem man gerade ihnen etwa die Verwendung von anti-konzeptionellen Mitteln besonders empfiehlt, wie dies Botschafter Dominicé vorgeschlagen hat.

### Botschafter Grübel

ist der Ansicht, dass die Frage der Durchführung mindestens in den Grundzügen vorgesehen werden sollte.

### M. l'Ambassadeur Marcionelli

demande ce que ferait le Gouvernement italien si l'initiative était acceptée.

Botschafter Müller

betont die Auswirkungen, die die Fremdarbeiterpolitik auf unsere auswärtigen Beziehungen hat. Es treten hier bilaterale und multilaterale Probleme auf, wobei nicht nur eine eventuelle Annahme der Initiative, sondern auch schon die Abstimmung im Ausland zu Diskussionen Anlass gibt.

M. l'Ambassadeur Marcionelli

fait observer que les Italiens forment le plus gros contingent de travailleurs étrangers en Suisse; ils savent à quel point nous avons besoin d'eux, ce qui explique que le temps des manifestations de reconnaissance est passé. Le Gouvernement italien tend à européaniser le problème, comme le montre son intervention à Bruxelles sur le statut des saisonniers; il considère la déclaration suisse de juin 1972 comme partie intégrale de l'accord avec la CEE. De plus, il pourrait mettre le Gouvernement helvétique dans une position inconfortable en portant cette question devant le BIT.

M. Marcionelli ajoute qu'étant donné la nature très particulière de la surpopulation étrangère en Suisse, le Conseil Fédéral s'oppose à cette européanisation, tout en reconnaissant que ce problème représente le contentieux le plus important avec l'Italie; il souhaite cependant pouvoir le régler sur la base d'un accord bilatéral.

M. l'Ambassadeur Marcionelli estime qu'il ne faudrait pas traiter cette question uniquement sous les angles économique et social, mais également sous l'angle politique - ce qui amènerait le Département à donner des avis déterminants - comme le fait le Gouvernement italien. C'est ainsi que ce dernier a mis une sourdine à ses revendications lorsqu'il obtint la promesse d'un accord sur la double imposition et la rétrocession.

M. Marcionelli poursuit en soulignant que jamais les Italiens n'abandonneront leurs compatriotes, et que plus ils obtiendront, plus ils demanderont. Par ailleurs, le Gouvernement suisse pourrait

avoir besoin du soutien italien aussi bien pour des questions d'adhésion au Groupe des Vingt, par exemple, que pour notre approvisionnement en énergie.

Pour toutes ces raisons, M. l'Ambassadeur Marcionelli souhaite le rejet de l'initiative par une forte majorité et précise que même en cas d'acceptation, le Gouvernement italien ne prendrait pas de mesures de rétorsion contre les 15'000 Suisses résidant en Italie, mais peut-être ferait-il quelques difficultés pour accorder de nouveaux permis.

M. l'Ambassadeur Parodi

signale que l'Espagne est notre deuxième fournisseur de main d'oeuvre. Les travailleurs viennent individuellement sur offre du bureau de recrutement suisse à Madrid. Mais le Pouvoir n'engage pas l'émigration car elle symbolise en quelque sorte la faillite du régime.

En Suisse, les Espagnols ne posent pas les mêmes problèmes que les Italiens car ils ne cherchent pas à s'installer mais uniquement à rassembler un pécule suffisant pour rentrer chez eux où ils achètent un lopin de terre. Cependant, ils reviennent parfois avec des idées jugées subversives, ce qui explique que les mesures suisses visées par l'initiative ne soient pas considérées avec antipathie; mais surtout, les autorités espagnoles souhaitent que les industries suisses s'installent là où se trouve la main d'oeuvre.

M. l'Ambassadeur Parodi demande enfin à M. le Directeur Bonny s'il ne serait pas souhaitable, à l'égard de l'Italie et de l'Espagne, qu'une mission de conciliation prenne contact avec les autorités pour expliquer la situation au cas où l'initiative serait adoptée.

M. l'Ambassadeur Dupont

fait part des mesures réglementant l'immigration en France qui prévoient que l'on doit trouver un emploi avant d'obtenir d'un

- 55 -

consulat un permis de travail. On dénombre en ce pays 3,7 millions d'étrangers, soit le 7 % de la population. Les plus gros contingents sont fournis par l'Algérie, l'Espagne et le Portugal. Mais, depuis le 3 juillet de cette année, le Gouvernement a décidé de suspendre pour six mois l'immigration, avec toutefois des exceptions notables concernant les saisonniers et les travailleurs en provenance des pays de la CEE. Toute mesure future ira dans un sens restrictif, car le Gouvernement français est désireux de réduire le nombre des étrangers.

Après avoir rappelé que le tiers des émigrés suisses réside en France, M. l'Ambassadeur Dupont conclut en faisant observer que dans ce pays on ne semble pas trop se préoccuper de l'initiative.

#### Botschafter Hess

weist darauf hin, dass er erst seit kurzem in Belgrad ist. Die Jugoslawen werden gegen eine allfällige Ausweisung ihrer Arbeiter kaum scharf reagieren, da ihnen aus den gleichen Gründen wie in Spanien, trotz der Devisen, ohnehin nicht angenehm ist, dass eine grosse Anzahl ihrer Landsleute Arbeit im Ausland suchen muss. Botschafter Hess nimmt an, dass sich die Jugoslawen etwas nach der Haltung der Italiener richten; falls diese mit Protesten etwas zu erreichen scheinen, würden sich die Jugoslawen einem solchen Protest u.U. anschliessen.

Da in Jugoslawien keine Schweizerkolonie besteht, sind auch keine Retorsionsmassnahmen zu erwarten.

Im übrigen wird sich gerade etwa im Höhepunkt der Abstimmungskampagne eine jugoslawische Wirtschaftsdelegation in der Schweiz aufhalten.

Botschafter Hess würde es begrüessen, wenn im Falle der Annahme der Initiative die interessierten Botschafter zu Konsultationen nach Bern gerufen würden.

./.

M. l'Ambassadeur Hurni

parle au nom des autres représentants de la Suisse en Afrique du Nord.

Il signale qu'au récent Congrès des travailleurs tunisiens à l'étranger, ceux des immigrants qui venaient de Suisse se sont déclarés satisfaits de leurs conditions de vie.

Par contre, la Police fédérale des étrangers a interdit l'entrée à 102 Tunisiens au cours du premier trimestre 1973 et en a poursuivi plusieurs qui se livraient au travail "noir"; le fait de se voir puni pour avoir voulu travailler est incompréhensible pour l'Arabe, "paresseux de nature". Quant à l'amende qui frappe l'entrepreneur dans un tel cas, son montant de 20 francs seulement devient plutôt un encouragement.

Il fait observer les effets désastreux du film documentaire suisse "Clandestini" sur une population simple et naïve. Il conclut en signalant plusieurs cas où la Police fédérale des étrangers a perquisitionné chez des ressortissants libyens au milieu de la nuit, et demande s'il ne vaudrait pas mieux effectuer ces perquisitions pendant la journée.

Botschafter Grübel

gibt zu bedenken, dass sich die Situation in bezug auf die Behandlung der Fremdarbeiter in Europa seit der letzten Abstimmung geändert hat, indem nun auch verschiedene andere Länder Massnahmen ergriffen haben oder zu ergreifen erwägen, um eine Zunahme der Ausländer zu verhindern oder den Bestand abzubauen. Er würde es begrüßen, wenn eine Dokumentation über die von den verschiedenen Ländern ergriffenen oder geplanten Massnahmen erstellt würde.

M. l'Ambassadeur Keller

déclare que certaines parties des résolutions adoptées à la Conférence mondiale de la population tenue à Bucarest pourraient

être embarrassantes, en particulier celle qui demande aux gouvernements d'éviter la séparation des familles des travailleurs émigrés. Il cite un passage de la déclaration qu'il y fit et qui explique la situation très particulière de la Suisse au sujet du problème de la main d'oeuvre étrangère. M. Keller signale que, pendant la Conférence, l'Italie ne fut pas très active, au contraire de l'Algérie (surtout contre la France) et du Saint-Siège.

M. l'Ambassadeur Keller fait remarquer qu'à 50 ans d'intervalle, la même fourchette caractérise la votation pour l'entrée de la Suisse à la SDN et le rejet de l'initiative Schwarzenbach, comme s'il y avait toujours le même noyau conservateur pour lequel tout progrès est un mal. Seul l'engagement des partis, des divers groupes sociaux constitués et des mass media devrait pouvoir faire pencher la balance.

#### M. l'Ambassadeur Campiche

relate qu'à Helsinki, lors de la première phase de la CSCE, les efforts suisses avaient eu pour but, notamment, d'éviter que la question des travailleurs étrangers ne soit abordée à la table de la Conférence. Le succès avait été certain grâce à la compréhension italienne.

Lors de la deuxième phase, la situation a changé car la Turquie a mis ce sujet sur le tapis en faisant une proposition dont la Délégation suisse a tenté d'atténuer la portée. Toutefois, les effets psychologiques d'une telle discussion sont néfastes.

#### Botschafter Wacker

weist darauf hin, dass der Europarat schon seit Jahren an einem Fremdarbeiterstatut gearbeitet hat und dass nun ein Entwurf vorliegt, bei dem allerdings noch einige Punkte offen sind. Das Abkommen soll eine Gesamtregelung gewährleisten über die Rechte ausländischer Arbeitnehmer in Europa, so insbesondere in bezug auf Ein- und Ausreise, Nachzuziehenden der Familie, Sozialleistungen etc.

Mit Ausnahme von Italien und der Türkei sind die Standpunkte der Mitglieder ziemlich ausgeglichen; mit diesen beiden Ländern bestünden aber Gegensätze, die nicht zu überbrücken seien, wobei vor allem die Italiener eine starrere Haltung einnehmen als die flexibleren Türken.

Man habe aber den Eindruck, dass keine Delegation allzu enthusiastisch an dieser Gesamtregelung hänge.

#### Botschafter Grübel

weist darauf hin, dass auch die OECD sich diesem Problem widmet.

#### Botschafter Müller

Das EPD ist sich bewusst, dass das Fremdarbeiterproblem ein Politikum darstellt, glaubt aber andererseits, dass es vorteilhafter wäre, wenn der politische Einfluss nach Möglichkeit etwas heruntergespielt und versucht wurde, die Gespräche auf technischer Ebene zu führen.

Die Anregung, dass die betreffenden schweizerischen Stellen direkt mit den jeweiligen Botschaften Kontakt aufnehmen, scheint sehr nützlich, und auch die Anregung, im Falle einer Annahme eine adhoc Konferenz einzuberufen, wird vom Redner begrüsst.

#### Direktor Bonny

verneint nicht, dass Koordinationsprobleme bestanden. Seit April sei die Zusammenarbeit mit den interessierten Stellen aber institutionalisiert und funktioniere gut.

Auch er ist der Ansicht, dass im Interesse der Schweiz die Gespräche mit Italien vorderhand nach Möglichkeit auf technischer Ebene geführt werden sollen.

Die Idee von Botschafter Parodi, eine "Aufklärungsmission" aus

Bern in die verschiedenen Staaten zu schicken ist prüfenswert. Auf alle Fälle müsste von Staat zu Staat unterschieden werden. Schon heute kann man sagen, dass eine solche Aufklärungsmission nach Rom nicht angezeigt sei.

Die gewünschte Dokumentation über Massnahmen von andern Regierungen auf diesem Gebiet wird vom BIGA an die Hand genommen werden.

Vizedirektor König

dankt für die Ausführungen und ersucht Botschafter Hurni, die von ihm gestellten Fragen der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten, die ihm alsdann schriftlich antworten wird.

Botschafter Müller

führt abschliessend aus, dass eine Untersuchung über das Vorgehen in anderen Ländern in dieser Frage leider aus Zeitgründen nicht mehr möglich gewesen sei, dass aber die in Aussicht gestellte Dokumentation diese Lücken schliessen werde.

Botschafter Müller erachtet die Ausbeute dieser Diskussion als sehr fruchtbar und betont zusammenfassend, dass eine Belastung unserer internationalen Beziehungen durch die Fremdarbeiterpolitik möglich sei, dass ihre Auswirkungen aber unter Kontrolle gehalten und gemildert werden könnten. Ein enger Kontakt zwischen den Aussenposten und der Zentrale in dieser Hinsicht sei sicher begrüssenswert.

Botschafter Müller dankt erneut Herrn Direktor Bonny und Herrn Vizedirektor König sowie allen Diskussionsmitgliedern für ihre Ausführungen und schliesst die Sitzung um 12.15 Uhr.

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

---

vendredi 6 septembre 1974

I) KOLLOQUIUM MIT DEN BOTSCHAFTERN AUS SCHWARZ-AFRIKA

- Vorsitz: Botschafter Gelzer, Stv. Direktor der Politischen  
Direktion, Chef der Politischen Abteilung II
- Teilnehmer: Botschafter Andres (Lagos)  
Geschäftsträger a.i. Baumgartner (Tananarive)  
Dr. Bill, Delegierter des Bundesrats für Katastrophen-  
hilfe  
Botschafter Heimo, Delegierter für Technische Zusam-  
menarbeit  
Hr. Huguenin, dipl. Mitarbeiter, Politische Abtei-  
lung II  
Dr. Kamer, Stv. Chef der Sektion Vereinte Nationen  
und Internationale Organisationen  
Botschafter Langenbacher (Addis Abeba)  
Minister Moser, Vizedirektor der Handelsabteilung  
Botschafter Pestalozzi (Nairobi)  
Dr. Raeber, Abteilungschef, Stv. des Delegierten  
für Technische Zusammenarbeit  
Botschafter Richard (Dakar)  
Botschafter Rothenbühler, Delegierter für Handels-  
verträge, Handelsabteilung  
Dr. Saladin, Wissensch. Adjunkt, Entwicklungsdienst,  
Handelsabteilung  
Hr. Salvi, Chef der Sektion Afrika, Dienst für  
Technische Zusammenarbeit  
Geschäftsträger a.i. Schopfer (Monrovia)  
Hr. Staehelin, Abteilungschef, Entwicklungsdienst,  
Handelsabteilung  
Botschafter Suter (Abidjan)  
Botschafter Weber (Kinshasa)

Botschafter Gelzer,

der die Sitzung um 09.00 Uhr eröffnet, weist darauf hin, dass dieses Kolloquium den Charakter einer informellen Aussprache habe, in der alle die Zentrale oder die Aussenposten interessierenden Fragen aufgeworfen werden können. Der Fragenkatalog ist als Uebungsgrundlage zu betrachten; die Fragen sind nicht als starres Schema aufzufassen. Es sind keine Einführungsreferate vorgesehen, Botschafter Gelzer wird jedoch zu den einzelnen Punkten Präzisierungen geben.

M. l'Ambassadeur Suter,

en accord avec M. l'Ambassadeur Andres, propose que soient également traités les sujets suivants:

- la question du découpage des secteurs diplomatiques et consulaires
- la question des voyages de service
- le problème des liaisons entre les postes en Afrique et la Centrale
- l'engagement du Corps des volontaires suisses au Sahel
- la question de la négritude
- le problème de l'authenticité
- le problème du pétrole

Botschafter Gelzer

nimmt diese Diskussionsthemen entgegen und schlägt vor, sie bestimmten Punkten der vorgeschlagenen Tagesordnung anzugliedern.

Botschafter Gelzer bemerkt einleitend, es gehöre zum Beruf des Diplomaten, Spekulationen über die Zukunft, die Entwicklung gewisser Gegenden, Situationen, Verhältnisse anzustellen. Dies könnte auch am heutigen Kolloquium geschehen; aber er würde es vorziehen, wenn man beim Faktuellen bleiben würde: schon wegen der Zusammensetzung der Diskussionsrunde würde es schwierig sein, auf gewisse politische Fragen Antworten zu bekommen.

1. Die Auflösung des portugiesischen Imperiums und deren Auswirkungen.

Die folgenden Punkte könnten behandelt werden:

- Generelle Fragen
- Prognose über die Entwicklung in Moçambique, Angola, Guinea-Bissau
- die Haltung der afrikanischen Staaten
- die Frage der äusseren Einflüsse, namentlich USA, UdSSR, China
- die Auswirkungen und Reaktionen in Südafrika und Rhodesien

2. Der Stand der Beziehungen zwischen Schwarz-Afrika und den arabischen Staaten.

Von besonderem Interesse wären die folgenden Punkte:

- Auswirkungen der Oelkrise
- Hat sich die Haltung der schwarz-afrikanischen Staaten im Jom Kippur-Krieg, d.h. ihre Unterstützung der arabischen Staaten ausbezahlt? Wie ist ihre heutige Haltung gegenüber Israel?
- Werden die schwarz-afrikanischen Staaten in ihrer Haltung gegenüber Austral-Afrika von den arabischen Staaten unterstützt? Wird die Tatsache, dass die nächste UNO-Generalversammlung von einem Araber geleitet wird, von Bedeutung sein für die zu erwartende neue Offensive der schwarz-afrikanischen Staaten in der UNO ?

3. Die Bedeutung der Grossmächte - USA, UdSSR, China - in Afrika.

Wie ist die Präsenz dieser Staaten auf zivilem und militärischem Gebiet? Welches sind ihre Ambitionen?

4. Das Rhodesien-Problem.

Botschafter Gelzer wird in diesem Zusammenhang über die Entwicklung in Bern orientieren.

5. Die OAU.

Welche Aussichten auf Erfolg haben die Einigungsbemühungen der OAU? Welche divergierenden Auffassungen werden innerhalb der OAU vertreten? Botschafter Langenbacher wird über diesen Punkt orientieren.

6. Die Lage in Aethiopien und Zukunftsaussichten.

Auch hier kann Botschafter Langenbacher berichten.

7. Generelle Fragen betreffend Nationalisierung in Schwarz-Afrika.  
Es gibt zwei verschiedene Tendenzen in diesem Bereich, die plötzlichen, überraschenden Nationalisierungen (Zaire, Tansania) und die kalte Nationalisierung, z.B. die sog. "Nigerianisierung", "Ghanaisierung", "Senegalisierung". Hier stellt sich auch die grundsätzliche Frage nach der Opportunität und Wirksamkeit von Investitionsschutzabkommen.
8. Schaffung eines schweizerischen Entwicklungsfonds für Afrika.
9. Ausbau des Informationswesens über die schweizerische Wirklichkeit, um oft sensationell aufgelegenen negativen Berichten in der afrikanischen Presse begegnen zu können.

#### Botschafter Pestalozzi

ist der Ansicht, es sei falsch, allgemeine Kommentare abzugeben und einfach die politischen Berichte zu wiederholen. Die Missionschefs wollen konkret über die Haltung der Schweiz in bestimmten Fragen informiert werden; über Fragen, zu denen die Schweiz bis jetzt noch nicht Stellung bezogen hat, soll konkret diskutiert werden.

#### Botschafter Gelzer

ist damit einverstanden und fügt hinzu, die Haltung der Zentrale sei eine Funktion der tatsächlichen Verhältnisse und Situationen. Es sei daher wichtig zu wissen, wie sich eine Situation entwickelt; trotzdem wolle man keine Spekulationen anstellen.

1. Die Auflösung des portugiesischen Imperiums und deren Auswirkungen
- 

#### Botschafter Andres

wirft eine Frage auf, die Botschafter Tröndle gesprächsweise angeschnitten habe: Auf die häufigen Anfragen bei der Zentrale über die Situation in Moçambique, Angola und

Guinea-Bissau könne keine rechte Antwort gegeben werden, weil die Konsuln in diesen Gebieten über die Entwicklung der Lage nicht ausreichend informieren.

Botschafter Gelzer

antwortet darauf, dass die Zentrale tatsächlich trotz der Berichterstattung, die sich, weil alles im Fluss begriffen ist, sehr schwierig gestaltet, bisweilen nicht voll informiert sei und deshalb schweizerischen Interessenten nur kurzfristig gültige Auskünfte über die Lage in diesen Gebieten geben könne. Von den Konsuln in den portugiesischen Gebieten dürfe man wegen der unsichern Lage und der Tatsache, dass sie über eine ganz andere Vorbildung verfügten, nicht zu viel verlangen.

M. l'Ambassadeur Suter

souligne que les Portugais seront chassés de territoires aux ressources immenses. Il ajoute que la Suisse devrait chercher à établir des contacts avec les nouveaux dirigeants grâce à une collaboration économique et financière; cette tâche devrait se révéler relativement aisée du fait que certains chefs du FRELIMO ont été formés par des missionnaires suisses.

M. l'Ambassadeur Richard

rappelle que la Guinée-Bissau a été reconnue par le gouvernement suisse et que le Portugal a rétabli ses relations diplomatiques avec le Sénégal. Il précise qu'à la suite d'un conflit qui les opposa, Dakar et Conakry rompirent leurs relations bien que tous deux aient appuyé le PAIGC. En effet, Sékou Touré a permis à la guérilla de s'armer; Senghor, de son côté, a marqué des points en étant le premier à reconnaître la Déclaration d'indépendance et en concluant avec la Guinée-Bissau un traité d'amitié et de coopération.

M. l'Ambassadeur Weber

fait remarquer à quel point les mouvements de libération sont encore divisés entre eux et souligne la volonté des grandes puissances de s'y assurer une influence. L'Ambassadeur Weber cite l'exemple des mouvements de libération angolais:

- 1) Le MPLA (Movimento das populações para libertação de Angola), dirigé par Agostinho Neto, dont le quartier général se trouve à Brazzaville;
- 2) le FNLA (Frente nacional da libertação de Angola), dirigé par Holden Roberto, dont le quartier général se trouve à Kinshasa;
- 3) l'UNITA, dirigé par Joseph Savimbi, dont le quartier général se trouve en Angola.

M. l'Ambassadeur Weber ajoute que l'influence des mouvements de libération, en bonne partie artificiels et minoritaires, sur la population est difficilement évaluable, ce qui explique leur opposition à toute élection libre ou à tout plébiscite. M. l'Ambassadeur Weber rappelle à ce sujet que le Général de Spínola envisageait d'organiser un plébiscite préalable. Mais le changement gouvernemental portugais du 13 juillet 1974 a affaibli la position du Général et l'accession du Colonel Gonçalves, chaud partisan de la décolonisation rapide et immédiate, et a provoqué un resserrement du Front. Il est probable par ailleurs, que le Général Costa Gomez renforce la position du Chef de l'Etat. Toutefois il est actuellement difficile d'estimer l'influence que sa nomination comme Chef des forces armées aura sur le problème de l'Angola.

Poursuivant son exposé, M. l'Ambassadeur Weber fait encore observer que l'Afrique du Sud envisage l'affaire avec calme et pragmatisme et a déjà annoncé être prête à collaborer "raisonnablement" avec le gouvernement du Mozambique.

Botschafter Langenbacher

bemerkt, dass die OAU und die Befreiungsbewegungen ihr bisheriges politisches, strategisches und taktisches Vorgehen - Infiltration, Terror, Verunsicherung besonders der jüngeren Generation - durch die Ereignisse in den portugiesischen Besitzungen bestätigt sähen und zu einer rascheren Gangart ermuntert würden. Die Aktivität in den internationalen Organisationen, der Druck auf Rhodesien, das man in drei bis fünf Jahren zu Fall zu bringen hofft, und auf Südafrika, das eine gewisse Flexibilität zu zeigen beginnt und Fühler nach Schwarzafrika ausstreckt, verstärken sich. Von Freunden und Waffenlieferanten, von den Grossmächten und dem Weltkirchenrat erhofft man vermehrte Unterstützung.

Botschafter Gelzer

liest ein Telegramm von Botschafter Pahud vor, der aus einer Unterredung mit dem Staatssekretär im Aussenministerium Jorge Campinos das Zugeständnis herausgehört hat, dass die Dekolonisierung in Guinea-Bissau und Moçambique missglückt sei: Die "capitaines" hätten Guinea, ohne auf Instruktionen aus Lissabon zu warten, in direkten Verhandlungen mit den Guerilleros liquidiert und seien dabei, Moçambique aufzugeben, indem sie praktisch alle Forderungen des Frelimo akzeptieren, so dass der offiziellen Verhandlungsdelegation nur noch eine pro forma-Funktion zukommen wird. Mit der Dekolonisierung Angolas werde Lissabon daher wahrscheinlich kaum mehr Glück haben.

M. l'Ambassadeur Weber

précise à propos du télégramme de M. Pahud que si ré-  
ussir une décolonisation signifie procéder par étapes et per-  
mettre à la population de s'exprimer, la décolonisation du  
Mozambique peut être considérée comme un échec.

Botschafter Gelzer

teilt mit, dass die Unterstützung von Befreiungsbewegungen unter dem Titel "humanitäre Hilfe" von der Direktion für Internationale Organisation behandelt werde. Man sei in der Schweiz zurückhaltend in der Einstufung solcher Hilfe als humanitär; trotzdem habe die Politische Direktion gegenüber der Direktion für Internationale Organisationen die Auffassung vertreten, man solle den Befreiungsbewegungen schon vor der Erreichung der Unabhängigkeit Hilfe gewähren.

Dr. Kamer

bemerkt dazu, dass bisher von offizieller Seite wenig getan worden sei.

M. l'Ambassadeur Richard

mentionne les 10 tonnes de lait envoyées par la Suisse.

Botschafter Langenbacher

schlägt vor, ausgewählte Flüchtlinge aus Australafrika einem schweizerischen Entwicklungshilfeprojekt in einem Randgebiet (z.B. Rwanda) einzugliedern, um so in Afrika bei der Ausbildung von Kader für die Zeit nach der Machtübernahme mitzuhelfen und gleichzeitig für ein gutes Verhältnis dieser Leute zur Schweiz zu sorgen.

Botschafter Pestalozzi

frägt, ob im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit Mittel vorhanden seien, die in diesen Ländern nach ihrer Unabhängigkeit eingesetzt werden könnten.

M. l'Ambassadeur Heimo

fait savoir que le service de la coopération technique

serait prêt à examiner toute suggestion d'une certaine envergure, c'est-à-dire des projets permettant de ne pas trop disperser l'activité de son service. Il convient d'ajouter aussi que des projets de petite et moyenne dimension, dont le coût n'est généralement pas très élevé, peuvent toujours être pris en considération et intercalés dans le programme déjà établi.

#### M. Salvi

demande si l'opération "Dietrich Kappeler" en Guinée Equatoriale, relative à la formation de diplomates, a eu un effet positif sur les relations entre la Suisse et ce pays.

#### Laut Botschafter Andres

ist die Tätigkeit von Herrn Kappeler in Aequatorial-Guinea in bester Erinnerung: durch seine Ausbildung von Diplomaten hat er den Grundstein für das Aussenministerium gelegt; es wäre auch für die Interessen der Schweiz von Vorteil, wenn so etwas wieder getan werden könnte.

Botschafter Andres hält ferner fest, dass sich Nigeria stets geweigert hätte, den Befreiungsbewegungen die Erlaubnis zur Einrichtung von Büros in Lagos zu geben. Als jüngst auch der Vertreter der PLO abgewiesen wurde, sei dazu im Aussenministerium zu vernehmen gewesen, man habe wegen einer asiatischen Befreiungsbewegung natürlich keinen Präzedenzfall schaffen wollen.

## 2. Der Stand der Beziehungen zwischen Schwarz-Afrika und den arabischen Staaten

---

#### Botschafter Gelzer

bemerkt einleitend, es sei nicht die Aufgabe dieser Gesprächsrunde, im Detail die Oelkrise zu besprechen.

Herr Staehelin

möchte seitens der Handelsabteilung wissen, wie sich das Verhältnis der schwarz-afrikanischen und der Zahlungsbilanzüberschuss-Länder (d.h. der Oelländer) entwickelt, ob die Spannung zwischen ihnen steige, weil die erhoffte Geld-Unterstützung ausgeblieben sei.

Botschafter Pestalozzi

antwortet, dass in den schwarz-afrikanischen Ländern und namentlich in Kenia die Enttäuschung gross sei: Es wurden keine Spezialpreise für das Oel gewährt; die bisherige Hilfe wird als "lächerlich" betrachtet. Aber weil die Hoffnung auf Hilfe noch nicht aufgegeben worden ist, kommt es zu keinem Abbruch der Beziehungen.

Dr. Raeber

frägt sich, ob die laut zum Ausdruck gebrachte Enttäuschung der schwarz-afrikanischen Staaten nicht durch echte Not motiviert sei.

Botschafter Pestalozzi

stimmt zu und fügt bei, dass sie ihre Entwicklungspläne zurückstecken müssen.

M. le Chargé d'affaires Baumgartner

rappelle que, dans ce domaine, la situation de Madagascar est identique à celle du Kenya.

M. l'Ambassadeur Suter

fait observer que les pays d'Afrique Noire, bien qu'ayant rompu leurs relations avec Israel, à l'instigation des pays arabes, ont néanmoins subi le contre-coup de la crise pétrolière,

ce qui explique les tensions actuelles existant entre l'Afrique Noire et ces derniers. Il ajoute que la Côte d'Ivoire n'a quant à elle pas été très affectée par cet état de fait et que sa situation reste saine.

Selon M. l'Ambassadeur Richard

le Président poète du Sénégal, Léopold Senghor, a transcendé le problème de la crise du pétrole en l'englobant dans le cadre plus large des matières premières. Il a, d'autre part, habilement envoyé plusieurs représentants dans les pays arabes en vue d'obtenir des prêts et de nouer des relations diplomatiques plus étroites.

M. l'Ambassadeur Weber

remarque que le Général Mobutu s'est tourné vers le camp arabe en abandonnant les avantages que lui apportait Israël, sans pour autant en retrouver l'équivalent chez ses nouveaux partenaires. La situation est donc tendue entre le Zaïre et ceux-ci. A ce sujet M. Mobutu a déclaré que la question pétrolière pourrait bien se transformer en "pomme de discorde" mettant ainsi en danger les pays d'Afrique Noire.

M. l'Ambassadeur Weber ajoute que la déclaration de M. l'Ambassadeur Pestalozzi peut également être appliquée au Général Mobutu.

Herr Staehelin

wünscht für die Zentrale konkrete Angaben über die effektiven Auswirkungen der Oelsituation in den schwarz-afrikanischen Staaten; man benötigt diese Angaben für einen sich in Ausarbeitung befindenden Zusatzbericht an das Parlament.

Von Botschafter Langenbacher auf die Berichte der Botschafter zu dieser Frage aufmerksam gemacht,

präzisiert Herr Staehelin,

dass man nähere Angaben wünsche über die interne Rohstoffpolitik, die multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit, die politische Temperatur im Verhältnis der Oelländer und Entwicklungsländer untereinander, die bis jetzt trotz Spannungen an den internationalen Konferenzen eine gemeinsame Front bilden. In diesem Zusammenhang sei die mögliche Bildung von Produzentenkartellen für andere Rohstoffe nach dem Vorbild des OPEC-Kartells von besonderer Wichtigkeit für die weitere Entwicklung.

M. l'Ambassadeur Heimo

constate que la liste établie par l'ONU des 28 pays les plus touchés comporte 15 pays africains. Il lui semble que, d'après ce qui a été dit dans le contexte de cette discussion, les effets de la crise du pétrole n'ont pas été réellement catastrophiques pour les pays d'Afrique Noire. Peut-être, poursuit-il, cela est-il dû à leur faible consommation de pétrole, ce qui, par ailleurs, pourrait être considéré comme facteur de pauvreté.

M. l'Ambassadeur Richard

rappelle à M. l'Ambassadeur Heimo que le problème du pétrole n'a pas eu les mêmes effets pour tous les pays africains et qu'il ne faut pas perdre de vue les Etats - tel le Mali - plus durement touchés.

Botschafter Langenbacher

führt aus der Sicht der OAU aus, der Graben zwischen arabischen und schwarz-afrikanischen Staaten sei so tief, dass die Existenz der OAU in Frage stand und die Gründung einer

schwarzen Organisation diskutiert wurde. Gewisse schwarz-afrikanische Staaten (wie Somalia, das islamisch ist) wirken als Vermittler; andere aber warnen vor den Oelgeldern als Waffe der imperialistischen Expansion des Islam und fühlen sich von Europa, das Hilfe leistet und Kredite gewährt, besser verstanden. Eine Revision der Beziehungen zu Israel steht etwa in Kenia und Aethiopien zur Diskussion. Es herrscht die Sorge, dass die Arbeitsverteilung zwischen Europäern (Industrielländer) und Arabern (Erdöllieferanten) auf dem Rücken der Afrikaner geschehe, weshalb ein Komitee der OAU sich auf die Suche nach einer afrikanischen Rohstoffwaffe begeben hat.

M. l'Ambassadeur Suter

demande à combien s'élève, par rapport à la production totale, la production de pétrole des pays d'Afrique Noire, et si des accords ont été conclus dans ce domaine.

M. l'Ambassadeur Andres

signale que le Nigéria est actuellement le pays producteur de pétrole le plus important en Afrique.

M. l'Ambassadeur Weber souligne

l'importance de Cabinda qui produira annuellement 10 millions de tonnes de pétrole presque entièrement d'extraction sous-marine.

Il insiste sur l'importance de cette région qui pourrait modifier les données du problème de la décolonisation.

M. le Ministre Moser

répond à M. l'Ambassadeur Suter que le Président Senghor a conclu des accords bilatéraux, et prie les Ambassadeurs présents de bien vouloir l'informer si de nouveaux accords entrent en vigueur.

Geschäftsträger a.i. Schopfer

sieht eine Umwälzung in der Dritten Welt in dem Sinne, dass der bisherige Nord-Süd-Gegensatz durch die Tatsache modifiziert worden sei, dass es nun in der Dritten Welt, die zwar bis jetzt noch zusammenhalte, auch Länder gebe, die zum "Norden" gehören.

Herr Staehelin

erinnert daran, dass der drohende Zerfall der Dritten Welt verhindert wurde durch die geschickte Manövrierung der Oelländer, die den französischen Vorschlag einer Energiekonferenz mit dem einer Sondersitzung der UNO-Generalversammlung über Rohstoff- und Entwicklungsprobleme konterten. Die nicht-erdölproduzierenden Länder bezogen in den internationalen Organisationen keine Front gegen die Oelländer; sie freuen sich, dass auch Mitglieder ihrer Gruppe reich sind und suchen nach Lösungen und Kombinationsmöglichkeiten, um deren Rezept auch auf sich anzuwenden, was eine Gefahr für die Weltwirtschaft bedeutet. Allerdings sind nicht alle Oelländer auf Konfrontationskurs: einige suchen nach neuen Formen der Kooperation; sie wollen ihr Geld investieren; ihnen liegt viel daran, dass die Industrieländer prosperieren.

Botschafter Andres

möchte in diesem Zusammenhang wissen, ob die Schweiz Kenntnis habe von den Vorkontakten zwischen der Euravia und Nigeria über die projektierte Errichtung von zwei mit nigerianischem Erdöl zu beliefernden Raffinerien in der Nähe der Schweizergrenze und was ihre Einstellung dazu sei.

Minister Moser

ist über das Projekt nicht informiert; ohne nähere Angaben könne er nicht sagen, ob die Einstellung der Handelsabteilung dazu positiv oder negativ sei. Im übrigen müsste wohl eher das Amt für Energiewirtschaft angefragt werden.

Botschafter Gelzer

schlägt vor, das 3. Thema (Bedeutung der Grossmächte) zu überspringen. Ferner sei er mit Botschafter Langenbacher übereingekommen, das Thema 6, Aethiopien, an den Schluss zu stellen.

4. Das Rhodesien-ProblemBotschafter Gelzer

gibt einleitend eine Orientierung über die Rhodesien-Problematic, die das Departement seit Jahren in sehr arbeitsintensiver Weise beschäftigt. Er erinnert zunächst an die Charakteristika des eigenständigen schweizerischen Sanktionensystems: Bewilligungsverfahren - courant normal - für die Einfuhren, Ueberprüfung der Ausfuhren mit grundsätzlicher Bereitschaft - auch diese nötigenfalls zu kontingentieren. Alsdann weist er auf die Entwicklung des schweizerisch-rhodesischen Handels, insbesondere auf der Ausfuhrseite hin, wo seit einigen Jahren eine stetige Zunahme - im Vergleich zu 1971 ungefähr Verdoppelung - festzustellen ist, dies abgesehen von gewissen in der Statistik nicht in Erscheinung tretenden Exporten (Boeing-Affaire). Die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit Austral-Afrika und Rhodesien im Besonderen begegnen denn auch in letzter Zeit bei der Dritten Welt wachsender Kritik, die in der UNO, der OUA (Schwarze Listen) sowie indirekt auch bei gewissen Kreisen unserer öffentlichen Meinung (Apartheidbewegungen, Kirchen usw.) ihren Ausdruck findet. Nachdem mit einer Verstärkung dieser Tendenz sowie auch mit Risiken auf wirtschaftlichem Gebiet zu rechnen ist, werden gegenwärtig die Möglichkeiten einer Verschärfung des Sanktionen-Instrumentariums geprüft. Herr Gelzer orientiert vertraulich über die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten, die sowohl den Ausfuhr-Sektor, als auch den sehr komplexen Bereich der Finanztransaktionen betreffen.

Angesichts der geschilderten Sachlage ist es für die Zentrale natürlich von grossem Interesse laufend über alle Reaktionen der schwarzafrikanischen Staaten auf die Haltung der Schweiz gegenüber der Süd-Afrika- und Rhodesienproblematik orientiert zu werden.

Botschafter Langenbacher

berichtet aus der Sicht der OAU, dem Zentrum des Sturms; seine grösste Sorge ist, dass das Südafrika- und Rhodesien-Problem die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralität, mit der Afrika keine direkten Erfahrungen gemacht hat, beeinträchtigt: man erwartet von der Schweiz, die zum Klub der Reichen, der Industriestaaten gehört, nicht eine Reservestellung, sondern Unterstützung.

Innerhalb der OAU, auch in Kreisen, welche die Schweiz kennen, konstatiert man eine Verflechtung von schweizerischer Aussenpolitik, Aussenhandel, den der Staat z.B. mit Investitionsschutzabkommen fördert, und Innenpolitik; der Hinweis auf das Dogma der Trennung von Politik und Wirtschaft, auf die liberale Ordnung, wo der Staat geringen Einfluss auf die autonome Wirtschaft hat, stösst auf ungläubige Ablehnung. Es wird der Verdacht geäussert, in der Schweiz würden zuerst die Interessen abgesteckt und dann die Politik entsprechend formuliert; man hört den Vorwurf, die Schweiz treibe zynische Interessenpolitik, der humanitäre Aktionen als Deckmantel dienen.

Das Bild der Neutralität ist in Afrika durch Schweden geprägt worden: man erwartet auch von der Schweiz eine idealistische Politik; die in den Nord-Süd-Beziehungen zu Tage getretene Krisen- und Konfliktsituation verpflichtet, so lautet die Forderung, auch die Neutralen zu einer klaren Stellungnahme.

Für die Zukunft formuliert Botschafter Langenbacher die folgenden Wünsche und Feststellungen:

- Die schweizerischen Wirtschaftsinteressen sollten aus dem Blickwinkel einer langfristigen Betrachtungsweise gesehen werden; in Rhodesien und Südafrika ist nur eine kurzfristige Sicht möglich.
- Es sollte eine weitere Streuung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen in Afrika ins Auge gefasst werden.
- Die schweizerische Privatwirtschaft muss wissen, dass ihre Tätigkeit auch politische Bedeutung hat und in Afrika als Parteinahme gewertet wird.

- 76 -

- Die von Botschafter Gelzer skizzierten neuen Massnahmen würden in der OAU gut ankommen.

#### Botschafter Gelzer

stellt nun die Frage, ob sich die Situation auf bilateraler Ebene ähnlich darstelle.

#### Botschafter Pestalozzi

begrüssst die von Botschafter Gelzer in Aussicht gestellten neuen schweizerischen Massnahmen aus praktischen wie aus idealen Gründen und erklärt sich mit den Ausführungen von Botschafter Langenbacher einverstanden.

Zwar pflegen einzelne Staaten, etwa Malawi, auch Zaire und Tansania, geschäftliche Verbindungen mit Australafrika, denn, argumentieren sie, sie könnten sich nicht als Einzelne wirtschaftlich ruinieren lassen; aber dies ist laut Botschafter Pestalozzi kein Grund, das Problem nicht ernst zu nehmen: Die ständige Betonung des Endzieles, die Befreiung der genannten Gebiete mit Hilfe aller und mit jedem Mittel, auch dem der Gewalt, schafft ein für Geschäfte mit den Weissen ungünstiges geistiges Klima; die Europäer, welche ihre Positionen in Australafrika verteidigen, werden zu Feinden. In dieser Situation kann die Schweiz wegen ihrer Neutralität keine Sonderstellung beanspruchen.

Botschafter Pestalozzi postuliert folgendes:

- Die Schweiz muss durch eine Politik der kleinen Schritte von ihrer jetzigen Position, d.h. der Verteidigung des Bestehenden, loskommen.
- Die Schweiz darf, um glaubhaft zu bleiben, nicht die Wirtschaft unterstützen, d.h. in den südafrikanischen Ländern Wirtschaftspromotion treiben, und gleichzeitig auf deren Autonomie pochen.
- Die Schweiz sollte eine langfristige Süd-Afrika-Politik haben.

M. l'Ambassadeur Weber

déclare que la position des pays africains face à l'OUA est ambiguë car ils craignent de voir les thèses radicales l'emporter, et l'influence des pays radicaux s'accroître au sein de l'Organisation.

Botschafter Andres

stellt fest, dass die OAU durch das Rhodesien- und Südafrikaproblem eigentlich zusammengehalten werde, weshalb es in dieser Organisation eine so grosse Rolle spiele.

Im übrigen werde in Nigeria nie die geringste Kritik an den schweizerischen Beziehungen zu Rhodesien laut; Grossbritannien, mit dem Nigeria in einem besonderen Verhältnis steht, böte eine viel grössere Angriffsfläche. Da aber die Schweiz zugegebenermassen von anderer Seite kritisiert werde, sei es besser, man gehe der Entwicklung voraus; die von Botschafter Gelzer erwähnten neuen schweizerischen Massnahmen seien deshalb begrüssenswert.

M. l'Ambassadeur Richard

approuve ce qu'a dit M. l'Ambassadeur Andres et ajoute que le Président Senghor a une attitude réservée face au problème de l'Afrique australe mais qu'il se joindrait aux pays extrémistes si l'OUA proposait des sanctions plus sévères à l'égard de cette région.

Dr. Kamer

gesteht, dass das Rhodesienproblem der Direktion für Internationale Organisationen besonderes Kopfzerbrechen bereite; er weist auf das Verhalten Grossbritanniens hin, das mit Rhodesien aktiv Handel betreibt und gleichzeitig gegen die Schweiz beim Sanktionenkomitee Klage einreicht.

Zu den schweizerischen Massnahmen bemerkt Dr. Kamer, dass man sie neben der Ausfuhr und den "invisibles" mit der Zeit auch auf weitere Gebiete ausdehnen könnte. So wurden gegenüber der Schweiz Vorwürfe laut wegen Dreiecksgeschäften, gegen die es

bis jetzt keine rechtliche Handhabe gibt, so dass sich die Frage stellt, ob eine solche Handhabe zu schaffen wäre. Dr. Kamer erwähnt abschliessend das Problem der falschen Ursprungszeugnisse: so führt die Schweiz Chrom ein aus Moçambique, das gar kein Chrom produziert.

#### M. l'Ambassadeur Suter

Selon lui, le Président Houphouët-Boigny prône le dialogue et l'ouverture avec l'Afrique du Sud en estimant que ces contacts pourront faire reculer l'apartheid. Il signale en outre que l'attitude de la Suisse n'est pas critiquée en Côte-d'Ivoire.

Par ailleurs, M. l'Ambassadeur Suter fait savoir qu'il n'est pas favorable à l'introduction d'un permis à l'importation et à l'exportation; il pense en effet que le courant normal jouit d'un certain consensus alors que ce permis pourrait donner l'impression que les autorités suisses favorisent certaines opérations au détriment d'autres.

#### Botschafter Gelzer

stellt auf Grund der verschiedenen Voten fest, dass die geplanten schweizerischen Massnahmen betreffend eine Verstärkung des Sanktionen-Instrumentariums mehrheitlich begrüsst werden.

Die Anregung von Botschafter Pestalozzi, durch eine Politik der kleinen Schritte und die Unterlassung von Handelspromotion in Austral-Afrika die Glaubwürdigkeit der Schweiz zu stärken, richtet sich an die Handelsabteilung.

#### Botschafter Rothenbühler

hält fest, dass der Warenaustausch mit Rhodesien im Rahmen des "courant normal" für die schweizerische Wirtschaft - nicht aber für die schweizerische Aussenpolitik - einen sehr unbedeutenden Faktor darstellt. Die Massnahmen auf diesem Gebiet

müssen so gestaltet werden, dass die Verteidigung des schweizerischen Standpunktes erleichtert wird und gleichzeitig der geringste Nachteil in Kauf zu nehmen ist. Es geht nicht nur darum, das Klima zu verbessern, sondern auch um die Frage der Opportunität, der rechtlichen Möglichkeiten der Schweiz, darum, was im konkreten Fall einer Anschuldigung machbar ist:

Botschafter Rothenbühler fragt sich, ob es nicht ein Ver teil sei, wenn die Schweiz bei einer Klage gegen einen Herrn X sagen kann, er habe eine Bewilligung im Rahmen des ccurant normal, während sie im gleichen Fall, wird eine Transaktion ohne Bewilligung festgestellt, eine langwierige Untersuchung einleiten und gegebenenfalls in der UNO auf die Bestrafung des Herrn X hinweisen muss.

Botschafter Rothenbühler weist noch darauf hin, dass eine Kontrolle bei den "invisibles" nur in der Schweiz selbst möglich ist.

Er erinnert daran, es sei immer die Haltung des Bundesrates gewesen, dass die Schweiz nicht Drehscheibe eines sich aus den Sanktionen anderer Staaten ergebenden "profiteering" werden dürfe; die neuen Massnahmen wären nicht nötig, wenn die Tatsache eines solchen "profiteering" in der Schweiz nicht gegeben wäre: Hier zeigt sich, dass Aussenpolitik und Aussenwirtschaft nicht trennbar sind.

Von der Wirtschaft aus gesehen wäre es laut Botschafter Rothenbühler interessant, ganz konkret zu wissen, welches die schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Anti-Australafrika-Gebiet sind und welche der Länder konkrete Massnahmen gegen die Schweiz ergriffen oder in Aussicht gestellt haben, ob es neue Anhaltspunkte dafür gibt, dass die schweizerischen Handelsbeziehungen mit Australafrika sich im Handelsverkehr mit Schwarzafrika negativ auswirken.

Botschafter Rothenbühler fragt, wie die schwarzen Listen der OAU einzuschätzen seien und ob sie sich ausdehnen werden; er weist darauf hin, dass im israelisch-arabischen Konflikt in einem ähnlichen Zusammenhang nie eine Bundesratsverordnung vorlag,

d.h. dass von Staates wegen nie Partei ergriffen worden ist:  
Wenn eine schweizerische Firma auf eine schwarze Liste gerät, ist das ihr Pech, sie muss sich das Risiko überlegen; eine obrigkeitliche Verfügung jedenfalls ist nicht nötig.

Auf Südafrika zu sprechen kommend, stellt Botschafter Rothenbühler die Frage, ob das schweizerische Normalverhalten gegenüber diesem Land aufrecht erhalten werden sollte und wenn ja was für Nachteile sich daraus für die Schweiz in Schwarz-Afrika ergeben würden.

Was die falschen Ursprungszeugnisse aus Moçambique, die wohl auch ohne portugiesische Hilfe weiterhin käuflich sein werden, betrifft, weist Botschafter Rothenbühler darauf hin, dass hier schweizerischerseits schwer etwas unternommen werden könne: man werde in der Schweiz deswegen kaum jemanden belangen können.

#### Botschafter Gelzer

hält fest, dass das EPD nach wie vor der Ansicht sei, es müsse etwas unternommen werden, um negative Auswirkungen auf das Image der Schweiz und den Handelsverkehr mit den schwarz-afrikanischen Ländern zu verhindern.

#### Botschafter Langenbacher

betont, dass eine Ergänzung des Instrumentariums eine gute psychologische und politische Wirkung haben würde und dass auch der Zeitpunkt günstig wäre, da die OAU gerade einen neuen Generalsekretär erhalten habe. Von der neuen Garde in der OAU sind, da das Sekretariat dem Vorwurf ausgesetzt war, es greife zu wenig durch, eine schärfere Gangart und Offensiven in der UNO und den internationalen Organisationen zu erwarten. Nach Ansicht von Botschafter Langenbacher sollte versucht werden, den Dialog mit der OAU aufrecht zu erhalten, sie zu informieren, ihr den schweizerischen Standpunkt zu erläutern.

Die schwarze Liste befindet sich zur Zeit in Arbeit, ist aber noch nicht veröffentlicht; Botschafter Langenbacher hat den Eindruck, dass sie von den Mitgliedstaaten respektiert werden wird.

Botschafter Gelzer

erklärt, dass das Departement dem Informationsbegehren der OAU gegenüber zunächst eher negativ eingestellt gewesen sei, in der Meinung, dass es genüge, wenn die Schweiz der UNO gegenüber über ihre eigenständigen Massnahmen in der Sanktionenfrage Rechenschaft ablege. Inzwischen habe sich aber ergeben, dass es klüger sein dürfte zu versuchen, die "OAU-Wellen zu glätten" und auch dieser Organisation in geeigneter Weise Informationen zur Verfügung zu stellen.

Botschafter Pestalozzi

möchte Auskunft über die Studie von Gilbert Rist über die Beziehungen Schweiz - Südafrika, zu der Berichtigungen in Aussicht gestellt worden sind.

Dr. Kamer

erklärt dazu, dass die Umfrage über diese Studie, deren Verfasser Mitglied der Konsultativ-Kommission über die Stellung der Schweiz zur UNO ist und aktiv in multilateralen linksstehenden Organisationen mitwirkt, noch nicht abgeschlossen sei, aber in etwa zwei Wochen vorliegen werde. Im übrigen dürfe man dieser Sache kein zu grosses Gewicht geben; es sei nicht anzunehmen, dass eine Berichtigung gegenüber der UNO nötig sein wird.

Botschafter Pestalozzi

möchte wissen, ob seit der in der genannten Studie erwähnten Stellungnahme wirklich keine neue Erklärung des Bundesrates zur Apartheidpolitik vorliege.

Dr. Kamer

präzisiert, dass es sich um die vom Chef der schweizerischen Delegation an der UNO-Konferenz für Menschenrechte, Botschafter A. Lindt, in Teheran anlässlich der Diskussion der Apartheidpolitik vom 2. Mai 1968 abgegebene Erklärung handelt. Die Schweiz beruft sich seither, wenn nötig, darauf; zu einer neuen Erklärung fehlte bisher die konkrete Veranlassung.

Botschafter Gelzer

bemerkt dazu, dass die Meinungen im EPD damals, als die Erklärung abgegeben wurde, und auch heute noch geteilt sind:

Die einen vertreten die Ansicht, es handle sich um das Problem eines Dritt-Staates, in das sich die Schweiz nicht einmischen dürfe; andere jedoch glauben, dass hier die allgemeinen Menschenrechte in Frage stünden und die Schweiz daher Stellung nehmen müsste. In letzter Zeit hat sich die Frage der Abgabe einer neuen Erklärung zu diesem Problem nicht gestellt.

Zur Tagesordnung stellt Botschafter Gelzer fest, dass das 5. Thema (Die OAU; Aussichten auf Verwirklichung der Einheit; Divergenzen innerhalb der Organisation) schon berührt worden sei und schlägt vor, zum nächsten Thema überzugehen.

7. Generelle Fragen betreffend Nationalisierung in Schwarz-AfrikaBotschafter Gelzer

betont das besondere Interesse der Zentrale an dieser Frage und möchte wissen, mit welchen Entwicklungen auf dem Gebiete der kalten und plötzlichen Nationalisierungen in Afrika zu rechnen sei. Im besonderen möchte er die Auffassungen der Diskussionsteilnehmer über den Nutzen von Investitionsschutzabkommen mit schwarzafrikanischen Staaten vernehmen, die insofern problematisch sind, als sie nicht ohne weiteres honoriert werden und bei Schweizern in solchen Staaten im Falle von Nationalisierungen irrealer Hoffnungen wecken.

M. l'Ambassadeur Weber

déclare que le Zaïre se pose en Etat qui observe scrupuleusement les règles de la nationalisation, c'est-à-dire le

- 83 -

paiement des indemnités afin de ne pas décourager les investisseurs étrangers, mais qu'en fait il existe un fossé entre la théorie et la pratique.

#### M. l'Ambassadeur Richard

précise que la situation au Sénégal se présente totalement différemment. En effet, le gouvernement ayant besoin d'investissements extérieurs pour créer de nouveaux emplois, il est opposé à la nationalisation. En fait, toute industrie doit, pour s'installer, présenter au gouvernement un plan d'emplois auquel elle doit se tenir. C'est là une partie du processus de "sénégalisation" dont le but est de créer environ 70'000 nouveaux emplois d'ici à l'an 2000. Ce processus prévoit en outre soit une prise de participation dans les firmes-clé par l'Etat ou un entrepreneur, soit des accords bilatéraux volontaires. M. l'Ambassadeur Richard note à ce sujet que les Français "jouent le jeu" et considèrent cette évolution comme normale.

#### Botschafter Pestalozzi

gibt über Kenia Auskunft: Hier wird eine Afrikanisierungspolitik betrieben mit dem Ziel, dem kenianischen Kapital nach und nach eine Beteiligung an ausländischen Unternehmen zu sichern. Die Verhandlungen über ein Investitionsschutzabkommen sind gescheitert, weil man die inländischen Unternehmen favorisiert und daher keine Klausel aufnehmen wollte, welche die gleiche Behandlung von inländischen und ausländischen Unternehmen verlangt. Immerhin ist man aber auf das ausländische Kapital angewiesen; kurzfristig bestehen daher Garantien; aber man kann auf längere Sicht nicht damit rechnen, dass die Art der ausländischen Investition je wieder so sein wird, wie sie es einmal war.

#### Botschafter Andres

führt aus, dass die kalte Nationalisierung in Nigeria, die "Nigerianisierung", nicht überstürzt werde. An Investitionsschutzabkommen sei Nigeria nicht interessiert: man bestehe darauf, dass die einheimische Gesetzgebung genügend Schutz biete.

Botschafter Gelzer

dankt den Teilnehmern am Kolloquium. Wenn auch nicht alle Punkte des Fragenkatalogs behandelt werden konnten, so haben sich doch aus der Diskussion für die Zentrale wertvolle Hinweise ergeben; Botschafter Gelzer hofft, dass auch die besonderen Interessen und Probleme der Zentrale deutlich geworden seien, und schliesst die Diskussion um 12.15 Uhr.

---

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1974

---

Séance plénière du vendredi 4 septembre 1974

La séance débute au Bernerhof sous la présidence de M. le Conseiller fédéral Graber.

J) PROBLEMES DE POLITIQUE INTERIEURE

M. le Conseiller fédéral Graber ouvre la séance à 15.00 h., salue M. le Conseiller fédéral Chevallaz et lui cède immédiatement la parole.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz (cf annexe X)

M. le Conseiller fédéral Graber remercie M. le Conseiller fédéral Chevallaz de son intéressant exposé et ouvre la discussion.

Botschafter Schnyder

Wie kann man die Kantone und Gemeinden veranlassen, ebenfalls die vorgeschlagene Fiskalpolitik (zwecks Reduktion des Budgetdefizits des Bundes) zu befolgen?

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond que la Confédération a, depuis deux ou trois ans déjà, pris contact avec la Conférence des Directeurs cantonaux des finances. Les cantons ont fait des efforts considérables en vue de réduire leurs déficits budgétaires. Par des interventions sur les marchés de l'argent et certains accords, par exemple, ils ont réussi à réduire ce déficit d'un tiers. Ils bénéficient, pour ce faire, de divers avantages par rapport à la Confédération; ils prélèvent moins de droits de douanes spécifiques, qui rapportent proportionnel-

lement moins avec l'inflation, et perçoivent des impôts directs qui bénéficient de la hausse des salaires.

Botschafter Schnyder:

Darf man voraussehen, dass der Inflationsdruck unter Einsetzung aller heute zur Verfügung stehenden Mittel nachlassen wird?

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond que les résultats budgétaires des cantons forment un frein à l'inflation.

Botschafter Jaeggi

weist auf die Aeusserung Bundesrat Chevallaz' hin, wonach in der Schweiz die steuerliche Belastung auf Alkohol und Tabak fast die obere Grenze erreicht habe. Er zweifelt an dieser Annahme und erwähnt das Beispiel Dänemark, wo trotz zehn Mal höherer Besteuerung der erwähnten Verbrauchsgüter kein Konsumrückgang eingetreten sei.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond qu'en matière d'imposition sur le tabac, nos limites ne sont pas tout à fait atteintes. D'une imposition trop élevée sur ces produits résulterait néanmoins une réduction encore supplémentaire de nos exportations.

Par ailleurs, une imposition trop élevée de l'alcool favoriserait la contrebande de ces produits.

M. l'Ambassadeur Marcuard

demande si des études ont été effectuées sur la possibilité d'introduire un impôt de luxe, et si le Conseil Fédéral écarte réellement une telle possibilité.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond que l'expérience faite durant et à la fin de la dernière guerre a montré que le rendement d'un impôt de luxe était minime, qu'un tel impôt avait surtout un effet psychologique et que sa perception, enfin, engendre des frais élevés et demande un personnel nombreux dont nous disposons moins que jamais aujourd'hui.

M. le Conseiller fédéral Graber

confirme la réalité des expériences faites avec un tel impôt.

M. l'Ambassadeur Richard

est d'avis qu'un impôt de luxe pourrait beaucoup rapporter. Les ressortissants de plusieurs pays ont pris l'habitude d'acheter des objets de luxe en Suisse.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

soutient l'idée qu'un tel impôt freinerait nos exportations.

M. l'Ambassadeur Monfrini

demande si le principe de la TVA est admis en Suisse et quel est le rendement effectif que l'on espère tirer de cette taxe. Les résultats sont en effet imprévus et la charge de l'appareil de contrôle fiscal en est alourdie.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

pense que l'idée de la TVA est admise au sein du Parlement et de l'administration, mais que certains milieux y sont hostiles.

Pour ce qui est du rendement effectif que l'on espère en tirer, on peut seulement dire qu'il sera vraisemblablement plus haut que le rendement de l'ICHA. Nos taux seront néanmoins plus

bas que ceux de nos pays voisins. Par ailleurs, notre Gouvernement est sensible aux difficultés administratives qu'engendrera l'introduction de cette taxe: le nombre des imposés passera de 80'000 à 160'000, selon une estimation de la Commission Rohner, et le nombre des fonctionnaires devra être augmenté.

M. le Conseiller fédéral Graber

affirme qu'on admet que l'ICHA est un système satisfaisant, mais seulement jusqu'à un certain taux.

Botschafter Grübel

hält es wie Bundesrat Chevallaz für ein Unglück, dass in den letzten Jahrzehnten auch auf eidgenössischer Ebene beim Bewilligen von Krediten viel zu wenig an die Einnahmenseite gedacht wurde. Wäre es nicht möglich, dass der Bund, wenn er Ausgaben beschliesst, jeweils gleichzeitig die Finanzierungsfrage regelte?

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond à M. l'Ambassadeur Grübel que les recettes fiscales ont trop longtemps été jugées dans le contexte d'une croissance constante des ressources. Sa proposition pose un problème car les recettes sont fixées par la Constitution et les dépenses par des lois. Cette proposition ne lui paraît pas tout à fait satisfaisante malgré les expériences faites par certains cantons.

M. l'Ambassadeur Parodi

demande ce qui a été entrepris en Suisse contre l'évasion fiscale. Son expérience en Espagne lui a montré qu'un tel contrôle demandait un appareil administratif important.

Il s'enquiert aussi sur la question de savoir si notre aide au développement pourrait être augmentée à l'avenir.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

réplique à M. l'Ambassadeur Parodi que certains moyens,

tels que l'impôt anticipé, sont engagés en Suisse pour la lutte contre l'évasion fiscale. Il faut cependant noter que nous sommes, au niveau global, plus bénéficiaires que perdants de cette évasion.

Le Conseil Fédéral est conscient que la Suisse doit encore fournir un grand effort, dans le domaine de l'aide au développement. Notre système lié à une certaine mentalité, forme une barrière à une aide accrue. Le problème est en bonne partie un problème d'information de la population.

M. l'Ambassadeur Turrettini

espère, lui aussi, que nous ferons à l'avenir plus en matière d'aide au développement. Il cite comme exemple la Suède qui dépense 1 % de son PNB à cet effet.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

réaffirme sa position sur la question.

M. le Conseiller fédéral Graber

est d'avis que la dévaluation de l'argent a aussi contribué à une baisse de l'aide au développement.

M. l'Ambassadeur Heimo

demande au Conseiller fédéral Chevallaz s'il pense que le système fiscal suisse a des chances de s'assouplir à l'avenir, et si les taux de la TVA pourront s'adapter sectoriellement et dans le temps.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond que si le nouvel article constitutionnel conjoncturel est adopté, au moins les impôts indirects seront plus souples, et qu'une diversification est prévue pour les taux de la TVA.

Botschafter Weitnauer

schneidet zwei Themen an: "Inflation/Bundesfinanzen" einerseits und "Militärausgaben" andererseits.

1) Es gibt die importierte und die hausgemachte Inflation. Hier soll nur von der zweitgenannten die Rede sein. In der Schweiz hat der allgemeine Konsum etwas abgenommen. Eine weitere Entwicklung in dieser Richtung würde zu einem Konjunkturrückgang und damit auch zu verminderten Steuereinnahmen führen. Die Ausgaben aber bleiben die gleichen. Was hat nun den Vorrang: die Inflations-Bekämpfung oder die Sanierung der Bundes-Finanzen?

2) Die Militärausgaben des Bundes entsprechen gegenwärtig nur etwa 2 % des Bruttosozialprodukts. Sie sollten erhöht werden.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

donne la priorité à la lutte contre l'inflation et le maintien de l'occupation.

Il soutient par ailleurs que nos dépenses militaires ne peuvent pas aller au-dessous de 2 % de notre PNB si cet effort veut garder sa crédibilité.

M. le Conseiller fédéral Graber

estime que la Grande-Bretagne doit s'estimer heureuse de notre effort militaire qui lui permet de continuer ses exportations vers notre pays.

Botschafter Weitnauer

räumt ein, dass Grossbritannien Atomrüstung betreibt, Flugzeuge baut und eine Marine unterhält. Dieser Umstand vermag aber die grosse Divergenz zwischen den schweizerischen und den britischen Militärausgaben - letztere entsprechen etwa 6 % des Bruttosozialprodukts - nicht restlos zu erklären.

Botschafter Diez

Verspricht man sich von einer Steuerharmonisierung unter Kantonen eine Entlastung für den Bundeshaushalt?

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond que le plus possible sera fait en matière d'harmonisation fiscale cantonale, malgré l'hostilité de certains cantons, et se permet d'exprimer seulement l'espoir que les finances de la Confédération ne subiront pas de pertes à une telle harmonisation.

Botschafter Probst

Wenn auch tatsächlich die Militärausgaben des Bundes nominell bescheidener sind als etwa die Grossbritannienens, darf doch nicht vergessen werden, dass auch die Kantone ihren Beitrag an die Wehrbereitschaft leisten. Ausserdem hat man in der Schweiz Milizsystem. Würden alle Aufwendungen zusammengefasst, welche in anderen Staaten dem Verteidigungsbudget zugerechnet werden, erreichten die offiziellen schweizerischen Militärausgaben höhere Zahlen.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

est d'accord avec M. l'Ambassadeur Probst.

Botschafter Fischli

In der Schweiz geniessen Steuerflüchtige aus dem Ausland gewisse finanzielle Vorteile. Soll ihnen der Bund den Aufenthalt in unserem Land verweigern? Sind mit gewissen Staaten besondere Steuerabkommen geschlossen worden?

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

répond que nous avons bien conclu des accords, mais non des arrangements fiscaux avec certains pays, et que ces accords nous rapportent énormément.

M. l'Ambassadeur Humbert

demande s'il ne serait pas possible d'introduire en Suisse un système de péage pour autoroutes, du moins un système mixte avec péage pour certaines voies, tels que les tunnels routiers.

Il demande ensuite si le Conseil Fédéral ne pourrait pas lutter contre l'inflation en encourageant des accords de travail entre les principaux groupements économiques.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

est d'avis que l'introduction du système de péage pour autoroutes nécessiterait une infrastructure et des travaux de construction supplémentaires considérables.

Pour ce qui est de la deuxième question de M. l'Ambassadeur Humbert, il rappelle que des efforts ont été entrepris dans la direction indiquée, mais que les difficultés demeurent considérables.

M. l'Ambassadeur Dupont

rend attentif aux difficultés techniques que soulève le système de douanes spécifiques et demande à M. le Conseiller fédéral Chevallaz si l'on a estimé les conséquences économiques de l'adoption éventuelle de l'initiative de l'Action nationale concernant les étrangers en Suisse.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

est d'avis que le système de douanes spécifiques est plus facile à réaliser, mais que de telles douanes entraînent certaines pertes avec l'augmentation des prix. Néanmoins, les douanes perdent aujourd'hui, d'une manière générale, leur importance en tant que revenu de l'Etat.

On insiste sur les conséquences économiques de l'adoption de l'initiative de l'Action nationale: ces conséquences seraient en effet catastrophiques.

M. le Conseiller fédéral Graber

insiste sur le danger d'une sous-estimation de l'initiative de l'Action nationale.

M. l'Ambassadeur Keller

demande si des accords ont été conclus en Europe en vue d'unifier les limites de vitesse des véhicules automobiles. Ces limites sont en effet un moyen pour soulager le budget de l'Etat.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

a connaissance de contacts, mais non d'accords conclus à cet effet.

Avec les récentes mesures fiscales sur les produits pétroliers, l'Etat gagne sur deux fronts: d'une part, il encaisse plus d'argent et, d'autre part, il doit moins dépenser pour la circulation routière. Ces mesures sont donc plus efficaces encore que les limites de vitesse.

M. l'Ambassadeur Frochaux

critique le système actuel de l'indice du coût de la vie.

M. le Conseiller fédéral Chevallaz

concède que le système actuel est arbitraire. Il pense néanmoins qu'il permet une amélioration réelle de la situation des salariés. En tout cas, il équivaut à un accord et ne peut, par conséquent, être modifié sans consultation préalable.

Botschafter Probst

International bereitet das Nebeneinanderbestehen von gebundenen und ad valorem - Zöllen einige Schwierigkeiten. Die Verhandlungen der USA mit Europa zwecks allgemeiner Einführung von

Wertzöllen sind gescheitert. Auch die Schweiz könnte eine solche radikale Neuregelung nicht akzeptieren, da unser Land zu über 50 % gebundene Zölle erhebt.

M. le Conseiller fédéral Graber

remercie à nouveau M. le Conseiller fédéral Chevallaz de sa participation aux débats et lève la séance à 16.30 heures.