

30.4.1971 - SI/kh

CONFIDENTIEL

p.A. 21.5 ✓
 p.A. 22.14.9.

Commission des Affaires
 Etrangères du Conseil des Etats

P r o c è s - v e r b a l
 de la
 séance du 21 avril 1971
 à Berne, Parlement, Salle IV
 (1ère partie)

Président:

Monsieur le Conseiller aux Etats Franz-Xaver Leu

Présents:Messieurs les Conseillers aux Etats Amstad, Borel, Graf, Hofmann,
Luder, Oechslin, Pradervand, Vogt

Monsieur le Conseiller Fédéral P. Graber, Messieurs les Ambassadeurs
 E. Thalmann, Secrétaire Général du Département Politique et
 R. Keller, Chef de la Division des Organisations internationales,
 Monsieur le Ministre A. L. Natural, Chef du Service de Documentation
 politique, Messieurs P. Erni, Chef du Service Information et Presse,
 R. Bär, Directeur de l'Office suisse de la navigation maritime
 (Bâle) et P.Y. Simonin, Secrétaire du Chef du Département politique.

Excusés:

Messieurs les Conseillers aux Etats Dobler et Guisan

Procès-Verbal:Monsieur Pierre Yves Simonin, Secrétaire du Chef du Département
politiqueOrdre du jour:

1. 10732 Sauvegarde de la vie humaine en mer. Convention.
2. Groupes d'études du Département politique.

./.

3. Information de la Commission des Affaires Etrangères par le Département politique.
4. Varia

Début de la séance: 15.00 h

1. 10732. Sauvegarde de la vie humaine en mer. Convention.

Herr Leu eröffnet die Sitzung nachdem er die Vertreter des Politischen Departements, insbesondere dessen Vorsteher, Bundesrat Pierre Graber, begrüsst hat.

Herr Bär: Die zur Diskussion stehende Vorlage betrifft zwei Geschäfte, die beide Aenderungen des Internationalen Uebereinkommens von 1960 zum Schutze des menschlichen Lebens auf See zum Gegenstand haben. Beim ersten Bundesbeschluss handelt es sich um die Genehmigung von der Generalversammlung der IMCO beschlossenen Aenderungen von technischen Regeln einiger Anlagen zum Internationalen Uebereinkommen von 1960, und beim zweiten geht es um die generelle Ermächtigung des Bundesrates durch Kompetenzdelegation zu zukünftigen derartigen Aenderungen. Das Uebereinkommen von 1960 zum Schutze des menschlichen Lebens auf See ist so gefasst, dass der Text des Uebereinkommens die grundlegenden Bestimmungen wie Ziele, Hauptaufgabe und Revision dieses Vertragswerkes enthält, während die technischen Bestimmungen für den Schutz des Lebens in Anhängen, die leichter revidiert werden können, festgelegt sind. Auf diese Weise kann mit der ständig fortschreitenden technischen Entwicklung besser Schritt gehalten werden. Zur ersten Vorlage (Entwurf zum Bundesbeschluss über die Genehmigung von Aenderungen des Internationalen Uebereinkommens von 1960) des Bundesrates ist folgendes zu bemerken: Eine ungewöhnlich hohe Zahl von Brandkatastrophen auf Passagierschiffen forderte vor einigen Jahren viele Opfer, weshalb sich die Zwischenstaatliche Beratende Seeschiffahrtsorganisation

(IMCO) veranlasst sah, die bestehenden Sicherheitsvorschriften neu zu überprüfen. An der dritten ausserordentlichen Tagung der Organisation wurde in der Folge eine Entschliessung angenommen, welche die Aenderung verschiedener Regeln der Anlagen zum Internationalen Uebereinkommen von 1960 enthält. Diese Aenderung ist entsprechend den einschlägigen Bestimmungen des Abkommens den Vertragsstaaten zur Annahme zugestellt worden. Sie betrifft zum überwiegenden Teil strukturelle Brandschutzmassnahmen, wie der Einbau von wirksamen Feuerentdeckungs- und Brandbekämpfungsmassnahmen und die Ersetzung von brennbaren durch unbrennbare Materialien in Unterkunftsräumen, usw. Da diese neuen Vorschriften nur für Passagierschiffe gelten und es zur Zeit keine schweizerischen Passagierschiffe auf See gibt und in absehbarer Zeit wohl auch nicht geben wird, bringen sie der Schweiz keine tatsächliche Belastung. Daneben werden aber auch noch neue Vorschriften über persönliche Brandschutzausrüstungen und über die Vorführung von aus bestimmten Materialien hergestellten Filmen an Bord aufgestellt, die nicht nur für Passagierschiffe gelten. Sie werden übrigens von den schweizerischen Reedern schon jetzt befolgt.

Die Annahme der Aenderung drängt sich für die Schweiz nicht nur deshalb auf, weil sie im Interesse eines verstärkten Schutzes des menschlichen Lebens auf See liegt, sondern auch, weil nach einem Beschluss der Versammlung der Zwischenstaatlichen Beratenden Schifffahrtsorganisation, dem auch die schweizerische Delegation zustimmte, die vorgeschlagenen Aenderungen als so wichtig betrachtet werden, dass jeder Staat, der sie nicht binnen 12 Monaten nach Inkrafttreten annimmt, als Vertragspartei ausscheidet.

Die erste Vorlage (Entwurf zum Bundesbeschluss über die Genehmigung von Aenderungen des Internationalen Uebereinkommens von 1960) wird einstimmig genehmigt, nachdem das Wort nicht verlangt wird.

- 4 -

Herr Bär: Zur zweiten Vorlage (Annahme künftiger Aenderungen des Internationalen Uebereinkommens von 1960): Was die vom Bundesrat beantragte Delegation zur Genehmigung zukünftiger Revision von Anlagen zur Konvention betrifft, so ist davon auszugehen, dass solche Aenderungen eben wegen der fortschreitenden technischen Entwicklung und der Anpassung der Sicherheitsbestimmungen an sie häufig sein werden. Der Bundesrat möchte deshalb derartige Aenderungen in eigener Kompetenz annehmen können, damit sich die eidg. Räte nicht mehr mit solchen, rein technischen Fragen zu befassen brauchen. Festzuhalten ist, dass ein solches Vorgehen nicht neu ist, da die Bundesversammlung dem Bundesrat die Ermächtigung zur Aenderung von technischen Vorschriften Internationaler Uebereinkommen in anderen Fällen schon erteilt hat. Der Bundesrat wird, wie dies übrigens in allen Seerechtsfragen bereits jetzt der Fall ist, Aenderungen nur zustimmen, nach Anhören des schweizerischen Reederverbandes; und nachdem sich die schweizerische Seeschiffahrtskommission, unter Vorsitz von Herrn Nationalrat Wyss, in der alle an der Seeschiffahrt beteiligten Kreise vertreten sind, einverstanden erklärt hat.

Herr Luder bemerkt, dass schon 1962 die Angelegenheit gründlich besprochen wurde; damals wurde diese Möglichkeit schon als rechtsgültig anerkannt. Sie scheint heute noch immer stichhaltig zu sein. Im übrigen ist die Vorlage auf 15 Jahre beschränkt, sodass sie nicht dem fakultativen Referendum untersteht.

Nachdem das Wort nicht mehr verlangt wird, ist die zweite Vorlage (Entwurf zum Bundesbeschluss, gemäss dem der Bundesrat zur Annahme künftiger Aenderungen des Internationalen Uebereinkommens von 1960 ermächtigt ist) von der Kommission einstimmig genehmigt.
Berichterstattung: Herr Ständerat F.X. Leu.

./.

2. Groupes d'études du Département politique:
Groupe d'études de politique extérieure -
groupe de travail sur l'information

Herr Leu: Wir mussten aus der Presse entnehmen, dass im Schosse des Politischen Departements zwei Studiengruppen errichtet wurden. Es steht dem Bundesrat frei, beratende Kommissionen aufzustellen. Ich möchte daher auf die Argumente der Presse und der nationalrätlichen Kommission nicht eingehen, sondern lediglich zwei kurze Bemerkungen machen. Einerseits scheint mir die Zusammensetzung der Gruppen ungewöhnlich. Andererseits stellt sich die Frage der Stellung der aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte; ich sehe da eine gewisse Gefahr einer Bevormundung. Gewisse Grenzüberschreitungen und andere Schwierigkeiten könnten auftauchen. Eines aber muss gewährt bleiben: das Parlament soll über eine absolute Freiheit verfügen!

Monsieur Graber se déclare heureux de l'occasion qui lui est offerte de s'expliquer devant la Commission du Conseil des Etats après la décevante et incompréhensible réaction de la Commission du Conseil national. Le Conseil Fédéral n'a jamais contesté le droit du Parlement de se doter de tous les moyens dont il a besoin pour accomplir sa tâche. Pour sa part, le Parlement devrait reconnaître le même droit au Gouvernement.

Pourquoi la nécessité d'un groupe d'études de caractère prospectif me paraît-elle s'imposer, alors que nous avons pu nous en passer jusqu'à présent? Parce que nous ne sommes plus dans une phase de stabilité relative, parce que nous ne pouvons plus nous référer aux précédents, tirer beaucoup de leçons de l'histoire. La guerre de 1939-45 a ressemblé, surtout à ses débuts, à la guerre de 1914-18. La subversion communiste avait des analogies avec les cinquièmes colonnes hitlériennes. Les troubles sociaux, les grandes grèves se déroulaient selon un processus plus ou moins connu. Quand la guerre froide battait son plein, son cadre était assez rigide et il y avait une certaine stabilité dans les relations entre des camps fermés. Au point de vue de notre propre politique étrangère,

- 6 -

la situation n'était pas la même qu'aujourd'hui. Nous savions ce que nous voulions: maintenir l'indépendance et la souveraineté du pays. Les moyens pour y parvenir étaient assez traditionnels, il suffisait de les adapter, à condition qu'on se limite à les adapter.

Aujourd'hui tout est différent. En premier lieu, nous sommes en pleine crise de civilisation. Je ne vois que la Renaissance comme point de comparaison. En second lieu, à la stabilité et rigidité du duel Washington-Moscou se substituent un antagonisme triangulaire (Chine) et l'entrée en jeu du Japon. Sur le plan social, les menaces n'ont plus rien de classique. Nous ne savons pas ce qu'elles représentent, à quoi elles visent et elles peuvent se produire de la manière la plus inattendue comme en mai 1968 en France.

En ce qui concerne la Suisse, nous sommes aussi dans l'incertitude. Dans quelle mesure devons-nous sacrifier certains éléments de notre souveraineté et de notre indépendance en faveur d'une organisation plus vaste, celle de l'Europe? On peut bien comparer notre situation à celle d'un canton de l'ancien régime se demandant s'il voulait adhérer à la Confédération, mais c'est une référence plus poétique que pragmatique, qui ne fournit pas de réponse aux problèmes concrets. En bref, dans tous les domaines de la politique, extérieure et intérieure, nous avançons dans l'inconnu, sur une "terra incognita". Dès lors il est important pour le Gouvernement de disposer d'organismes l'aidant à se faire une représentation de ce qui l'attend, ou pourrait l'attendre.

Certes, il serait possible de créer ces organismes au sein de l'administration et dans le cadre des universités. Il est très probable qu'il faudra aussi le faire. Mais ce qui me semble le plus utile maintenant, c'est de disposer d'un centre de réflexion qui anime, aiguille, suscite les recherches les plus indispensables. C'est un peu le problème que connaît l'industrie, partagée entre la recherche pure et la recherche appliquée. L'une et l'autre sont indispensables, mais la recherche appliquée permet de résoudre les

./.

problèmes les plus immédiats.

Le groupe d'études auquel je pense devrait être l'organe déterminant la recherche appliquée en matière politique. Il est nécessaire qu'il soit composé en partie d'hommes politiques, de représentants des forces vives du pays, pour être sûr que cette recherche reste collée aux réalités qui nous concernent, aux problèmes d'avenir intéressant notre pays, susceptibles de le mettre en cause. Nous voudrions que ce groupe, par sa composition, ait la possibilité de faire connaître au pays, aux partis, aux associations, quelles sont nos préoccupations, les questions qui nous paraissent essentielles. Il serait politiquement fâcheux que l'administration d'une part, le peuple de l'autre, aient des sujets d'inquiétude divergents, et que le second ignore, ou ne parvienne pas à comprendre, ce qui tourmente les responsables du gouvernement. Le groupe d'études serait donc un animateur et un organisme de liaison avec les comités directeurs des partis ou des associations traitant de politique.

Comment devrait-il travailler? A mes yeux, il devrait déterminer les thèmes de recherche ou d'examen. Cela fait, trois possibilités s'ouvriraient à lui:

- a) Il pourrait constituer en son sein un groupe de travail chargé de présenter un rapport sur l'une ou l'autre de ces questions.
- b) Il pourrait charger le Département politique de faire une étude sur un autre point, en recourant à la collaboration éventuelle de ses ambassades.
- c) Il pourrait enfin demander à un institut universitaire existant ou à créer - je pense à l'institut de paix préconisé par M. Arnold et à l'étude de projet que le Conseil fédéral vient de recevoir - d'analyser tel ou tel problème qui serait de son ressort.

Une fois en possession d'un de ces documents, le groupe d'études le discuterait, l'apprécierait et ferait connaître son point de vue au Département politique, au Conseil fédéral et,

sans doute aucun, aux Commissions des affaires étrangères.

J'ai en tête un exemple précis où un groupe d'études serait très utile. Nous assistons aujourd'hui au déplacement du centre de gravité des affaires mondiales de l'Atlantique vers le Pacifique, des régions européennes ou proches de l'Europe vers l'Extrême-Orient et l'Asie du Sud. (Le drame du Pakistan n'est qu'un indice de plus). Or, si le Département politique est assez bien outillé pour établir ce diagnostic et l'analyser, il lui est beaucoup moins facile d'en déterminer les répercussions à long terme et sur l'Europe et sur notre propre pays. Ce glissement du centre de gravité aura des effets politiques, militaires et économiques. Les questions d'assistance technique changeront également d'assiette et de degré d'urgence. C'est pourquoi on ressent la nécessité d'entreprendre une série d'études prospectives qui pourraient s'ordonner de la manière suivante:

- a) Un tableau d'ensemble visant à faire ressortir la position de l'Europe devant ce phénomène nouveau.
- b) Une appréciation de ce que pourrait être la politique asiatique de l'Europe.
- c) Une recherche tendant à établir dans quelle mesure la Suisse est concernée.
- d) Des études de détails portant sur:
 - un renforcement éventuel de notre appareil diplomatique en Asie
 - nos perspectives économiques avec les pays en cause
 - l'aide humanitaire et l'assistance technique
 - un accroissement éventuel de notre contribution à la Banque asiatique de développement, au Comité du Mekong ou à d'autres organismes analogues.
 - les conséquences de notre absence de l'ONU si les affaires mondiales se concentrent sur l'Asie et au cas où la Chine ferait partie de l'ONU.

Ce programme n'est qu'une ébauche de celui qui devrait être

arrêté. Mais des études de ce genre me semblent un préalable indispensable à l'élaboration d'une politique asiatique de notre pays. Elles seront nécessaires aux Commissions parlementaires comme au Conseil fédéral, lorsqu'il s'agira d'entamer le processus de la prise de décisions. Et comme tout est neuf à ce sujet, nous ne pouvons pas l'aborder avant que le terrain n'ait été défriché et bien défriché.

Je voudrais me livrer à une comparaison qui s'impose: Le Département de l'Economie publique (DEP) a eu l'intelligence de se doter à temps de groupes consultatifs que nous lui envions. C'est ainsi qu'il dispose d'une "Commission consultative de politique commerciale" et de la "Délégation économique permanente" dans laquelle l'on trouve non seulement une élite de grands commis de l'administration mais aussi des représentants de diverses associations économiques (Vorort* Union syndicale suisse, Union suisse des paysans, Association suisse des banquiers etc). On y traite de toutes les affaires économiques, du traité de commerce aux grands problèmes de l'intégration. Les associations sont ainsi invitées dès le départ à l'élaboration de la politique, avant même que celle-ci n'ait véritablement pris forme. Le DEP a en tiré un réel profit et fait d'heureuses expériences. Il y a plus: en 1961-62, le DEP a tenu à disposer d'un instrument de recherche sur les implications futures du phénomène de l'intégration sur notre politique. C'est ainsi qu'est né le Groupe de travail "Historische Standortbestimmung" - dont l'existence même a été ignorée pendant longtemps et que l'on rechercherait en vain dans l'Annuaire de la Confédération. Les membres de la "Historische", comme on l'appelle, se livrent à un travail de grand intérêt et de grande utilité pour le gouvernement, travail principalement centré sur l'intégration, certes, mais il ne leur est pas interdit d'aborder d'autres sujets. Ce groupe est composé de grands commis du DPF et du DEP, de professeurs, d'anciens diplomates et, point important, d'une dizaine de parlementaires. Il était en effet utile d'associer à ses travaux les parlementaires,

*Union suisse des arts et métiers

./.

- 10 -

et à travers eux les partis politiques qui, eux aussi, sont à la recherche de méthodes de travail plus modernes.

Vous me direz que la "Historische" aurait pu être transformée de manière à répondre également aux besoins du DPF. Je crois que ce serait une illusion. La "Historische" se réunit quatre fois l'an; elle est occupée presque exclusivement par l'intégration. Il n'est pas pensable que le DPF lui demande de se charger en plus de ses propres problèmes qui sont nombreux. Le groupe d'études de politique extérieure, d'ailleurs fort semblable à la "Historische", devrait travailler à cadence plus rapide.

Lorsque nous avons annoncé la constitution du groupe à la presse, personne n'en a contesté la raison d'être et l'utilité. En revanche, les critiques ont d'emblée surgi concernant sa composition. Ai-je besoin de dire que j'ai été très surpris de constater que quelques parlementaires n'avaient pas compris que nous entendions associer les partis politiques à la phase préparatoire, préparlementaire des affaires. J'ai aujourd'hui la conviction que rien ne se serait passé si le DPF avait créé son groupe sans y associer des membres du parlement. A mon avis, il est essentiel que l'on aide les partis à réfléchir; mais personne jusqu'ici ne leur offrait cette matière première pour nourrir leurs réflexions. Je ne saurais croire que les parlementaires désirent se punir eux-mêmes en nous rétorquant: Faites votre groupe, mais sans nous! Le fait que la "Historische" compte des parlementaires dans son sein n'a nullement gêné ces derniers, ni du reste les Commissions des affaires étrangères et du commerce extérieur; il a tout au contraire permis aux partis d'être informés à temps des problèmes d'actualité.

Je n'ai jamais connu, dans ma carrière politique, de malentendu aussi évident, profond et extraordinaire et je ne saisis pas encore ce qui a pu se passer entre le moment où la

* le 5 mars 1971

./.

- 11 -

presse a été informée et a ^{bien} accueilli nos idées, et cette manière d'explosion qui, inopinément, s'est produite à l'occasion de la réunion de la Commission du Conseil national. Je suis persuadé, par contre, que ce malentendu ne saurait subsister. Je voudrais m'en tenir pour le moment au premier groupe (groupe d'études de politique extérieure), me réservant de vous entretenir du second par la suite.

Herr Leu gibt das Wort Herrn Thalmann.

Herr Thalmann: Das Wesentliche ist Ihnen soeben von Bundesrat Graber dargelegt worden; ich möchte nun kurz versuchen, die Frage unter dem Gesichtswinkel der Verwaltung zu beleuchten.

Für die Verwaltung ist die seit dem Ende des letzten Weltkrieges begonnene vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den auswärtigen Kommissionen zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Die in der Doktrin immer noch umstrittene Frage der Kompetenzaufteilung in auswärtigen Angelegenheiten zwischen Bundesrat und Bundesversammlung hat in der Praxis seit mehr als 20 Jahren jede Bedeutung verloren. Die regelmässige Information der Kommissionen für Auswärtiges und die eingehende Vorbesprechung der aussenpolitischen parlamentarischen Geschäfte mit diesen Kommissionen hat sich derart eingebürgert, dass sie im Departement automatisch funktioniert. Wir betrachten die von Willy Bretscher in seinem bekannten Aufsatz über "das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik" (Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 1966, S.7 ff) geschilderte Entwicklung für eine glückliche und möchten die uns gebotenen Gelegenheiten zur Aussprache mit den Volks- und Standesvertretern nicht mehr missen.

Nun ist in den letzten Jahren eine unverkennbare Akzeleration der politischen Entwicklungen eingetreten, die auch von der Verwaltung grössere Dynamik und neue Arbeitsmethoden erheischen. Gleichzeitig hat sich die Dimension der zu lösenden Probleme in einer Art und Weise gesteigert, die ein ausgesprochen prospektives

./.

- 12 -

Denken erfordert. Angesichts dieses Sachverhaltes begrüßten daher sowohl mein Vorgänger, Botschafter Micheli, wie ich selbst die Idee unseres Departementschefs, ein neues aussenpolitisches Beratungsgremium zu schaffen. Dies zumal - wie Bundesrat Graber ausgeführt hat - als mit einem andern Gremium dieser Art, nämlich mit der "Gruppe für historische Standortsbestimmung", gute Erfahrungen gemacht worden waren. Diese Gruppe war 1961 im Hinblick auf die Lösung der schwerwiegenden politischen Probleme im Zusammenhang mit der europäischen Integration gemeinsam vom Politischen und vom Volkswirtschaftsdepartement ins Leben gerufen worden. Obwohl auch ihr verschiedene Parlamentarier angehören, ergaben sich keinerlei Konflikte zu parlamentarischen Kommissionen, insbesondere den Kommissionen für Aussenwirtschaft und den Kommissionen für Auswärtiges. Mehr noch: Als die Arbeitsgruppe für historische Standortsbestimmung wegen der im Integrationsprozess eingetretenen Stagnation keine spezifischen Integrationsprobleme mehr zu behandeln hatte, wurden ihr andere aussenpolitische und sogar innenpolitische Probleme, wie z.B. die Frage eines allfälligen UNO-Beitritts oder die Frage eines europäischen Sicherheitssystems unterbreitet. Im Grunde genommen wurde somit das, was die neu zu schaffende Studiengruppe bezweckt, bereits in der "Standortbestimmung" praktiziert. Zum grossen Nutzen übrigens des Politischen Departements.

Nun sind, wie Sie wissen, die Integrationsfragen wieder in ein akutes Stadium getreten, und es ist vorauszusehen, dass sich die "Standortbestimmung" auf unabsehbare Zeit hinaus wieder mit ihren ursprünglichen Aufgaben wird befassen müssen. So ist z.B. die nächste Sitzung im Juni ausschliesslich Fragen im Zusammenhang mit den exploratorischen Gesprächen in Brüssel gewidmet. Schon aus diesem Grunde lag es daher nahe, für die nicht direkt mit der Integration zusammenhängenden Fragen aussenpolitischer Natur einen Ersatz zu suchen.

Dabei spielte auch noch eine andere Ueberlegung eine Rolle. Die Erfahrungen, die mit der Ständigen Wirtschafts-

./.

delegation gemacht worden sind, liessen es als wünschbar erscheinen, dass auch dem Politischen Departement ein ausserparlamentarischer Ausschuss beigegeben wird, in dem aussenpolitische Probleme "harmonisiert" werden können. Die zu Anfang des zweiten Weltkrieges ins Leben gerufene Ständige Wirtschaftsdelegation steht unter dem Vorsitz des Direktors der Handelsabteilung und umfasst neben dem Generalsekretär des Politischen Departements und dem Direktor der eidgenössischen Finanzverwaltung auch Chefs anderer Abteilungen, wie der Zollverwaltung und der Abteilung für Landwirtschaft, sowie Vertreter der Wirtschaft: Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins, des Gewerbeverbandes, des Bauernverbandes, des Gewerkschaftsbundes, der Bankiervereinigung u.s.w. Die Delegation hat sich als ausserordentlich nützlich Instrument für die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik erwiesen. Ihr besonderer Wert liegt darin, dass schon in einem Frühstadium der wirtschaftspolitischen Massnahmen ein Konsensus nicht nur zwischen den verschiedenen Departementen, sondern auch zwischen den verschiedenen Wirtschaftsträgern erzielt werden kann.

Es schien uns, dass das Politische Departement, dem von jeher vorgeworfen wurde, es lebe in einem Elfenbeinturm, alles Interesse daran habe, sich ebenfalls nach aussen zu öffnen und seine aussenpolitischen Konzeptionen schon in "statu nascendi" mit den Trägern unserer Aussenpolitik vertraut zu machen. Diese Träger sind - anders als bei den Wirtschaftsfragen - nicht in erster Linie die Vertreter der Wirtschaft, sondern die politischen Parteien, die daran interessiert sind, dass das Politische Departement (und der Bundesrat) eine überparteiliche Aussenpolitik betreibt. Daher stammt die Idee, in die Studiengruppe für Aussenpolitik auch die Exponenten der Parteien aufzunehmen.

Sowenig wie die Gruppe für historische Standortbestimmung ist die Ständige Wirtschaftsdelegation in Konflikt mit den parlamentarischen Kommissionen oder mit der 1949 geschaffenen konsultativen Kommission für Handelspolitik geraten. Es mag daher überraschen, dass die Schaffung eines Gremiums des Politischen Departe-

ments, das im Bereich des Volkswirtschaftsdepartements gleich zwei Vorbilder aufweist, auf so viel Widerstand gestossen ist. Dabei mag allerdings die Zusammensetzung der geplanten Studiengruppe für Aussenpolitik, die wir selbst nicht für sehr glücklich erachten, eine Rolle gespielt haben. Diese Besetzung muss zweifellos noch korrigiert werden, z.B. durch Aufnahme von Frauen und von zusätzlichen Vertretern der jungen Generation.

Was kann die Verwaltung von der Studiengruppe erwarten? Wie ich bereits sagte, erheischt die Bewältigung unserer Zukunftsprobleme prospektives Denken. Daniel Frei, einer unserer begabtesten jungen aussenpolitischen Theoretikern, widmet in seinem kürzlich erschienenen sehr lesenswerten Buch "Kriegsverhütung und Friedenssicherung" (Eine Einführung in die Probleme der internationalen Beziehungen) ein Kapitel der Verfeinerung des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses. Darin spielt die "ausserpolitische Planung" eine bedeutende Rolle. Es geht dabei - nach Daniel Frei - um drei Dinge:

- zunächst um eine Verbesserung der eigenen Information. Die Informationsmasse - die wir grösstenteils von unseren Botschaften erhalten - muss so systematisiert werden, dass sie später in einem Computer auf Abruf zur Verfügung steht. Wir machen gegenwärtig grosse Anstrengungen in dieser Richtung.
- Sodann geht es um die Analyse im Hinblick auf eine Prognose. Planung bedeutet hier die Entwicklung von Hypothesen. Dies gestattet, wahrscheinliche zukünftige Entwicklungen vorausszusehen und vielleicht auch den Grad der Wahrscheinlichkeit anzugeben, mit denen prognostizierte Ereignisse eintreten werden. Hier stehen wir noch ganz in den Anfängen, und es ist angesichts unseres chronischen Personalmangels nicht zu erwarten, dass auf diesem Gebiete Fortschritte erzielt werden können, ohne dass wir Hilfe von aussen erhalten.
- Der dritte Aspekt der aussenpolitischen Planungstätigkeit ist "Planung" im engeren Sinne. Nach Frei handelt es sich "um ein

Vordenken verschiedener alternativer Möglichkeiten und verschiedener alternativer Reaktionen auf jede Möglichkeit.

Das führt im Idealfall zur Ausarbeitung sogenannter "contingency plans", d.h. von Katalogen mit mehr oder weniger detaillierten Handlungsanweisungen für jeden denkbaren Fall". Für die Bewertung der einzelnen verfügbaren Alternativen kommen der "operations research" und andere neu entwickelte Methoden in Betracht.

An diese Art aussenpolitische Planung haben wir in der Verwaltung gedacht, als die Schaffung der Studiengruppe ins Auge gefasst wurde. Natürlich wollen wir dabei nicht die Grossmächte imitieren, die zahlreiche solche "brainstorming"-Gremien besitzen. (In den USA: "Foreign Policy Planning Staff", "National Security Council" und "Office of Emergency Planning"). Wir glauben jedoch, dass wir einfach nicht darum herum kommen, unser Instrumentarium nach modernen Gesichtspunkten zu ergänzen. Es sei daran erinnert, dass kleine Staaten (z.B. Benelux), welche Mitglieder der NATO sind, über ausserordentlich grosse Apparate, hunderte von Spezialisten verfügen.

Mit meinen bisherigen Ausführungen hoffe ich klargestellt zu haben, dass für diese "ausserpolitische Planung" die Kommissionen für Auswärtiges nicht in Betracht kommen. Dagegen sollten diese direkt und indirekt von der Arbeit der Studiengruppe profitieren.

(Fin de la première partie)

(2ème partie)

Monsieur Pradervand estime qu'il convient de doter le gouvernement des instruments nécessaires pour faire face à ses hautes responsabilités; il approuve donc la constitution du groupe d'études. Bien plus, l'évolution sera telle que si ce groupe ne se fractionne pas de lui-même, il faudra en créer plusieurs. Le groupe ressemble à un "brain trust"; dès lors qu'il comprend des parlementaires, on peut se demander s'il était nécessaire de l'institutionnaliser. Ceux d'entre eux qui n'en font pas partie pourraient éprouver quelque ressentiment. D'autre part, il eût été préférable d'informer les membres des commissions des affaires étrangères des deux chambres avant de constituer le groupe et avant d'en parler à la presse.

Herr Luder: Zwei Fragen haben die Gemüter erregt. Wie ist das Verhältnis a) zwischen Bundesrat resp. seinen Departementen und den von ihm eingesetzten Konsultativorganen? und b) zwischen diesen Konsultativorganen und den ständigen parlamentarischen Kommissionen? Der Bundesrat muss tatsächlich sein Instrumentarium verbessern können. Ich glaube nicht, dass die Aufgaben der neuen Studiengruppe so klar begrenzt sind, wie Bundesrat Graber behauptet; sie sollte gleichzeitig eine Forschungsstelle, ein "centre de réflexion" und eine Verbindungsstelle mit der oeffentlichen Meinung sein. Hier liegt m.E. die Schwierigkeit. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat vor kurzem beschlossen, folgende Frage dem Bundesrat zu stellen: "Gemäss Art. 104 BV sind der Bundesrat und seine Departemente befugt, 'für besondere Geschäfte Sachkundige beizuziehen'. Sind Bundesrat und Departemente aufgrund dieser Bestimmung auch zur Einsetzung eines permanenten Konsultativorgans mit ausschliesslich politischer Aufgabe berechtigt (z.B. kontinuierliche Beratung über Fragen der Aussenpolitik)? Heikel wird die Frage, wenn im Konsultativorgan eine grössere Anzahl von Parlamentariern vertreten sind und bereits für dieselbe Aufgabe ständige parlamen-

tarische Kommissionen existieren (Verwischung der Kompetenzen; Privilegierung einzelner Parlamentarier bezüglich Informierung). Wie stellt sich der Bundesrat zu diesem Problem?" Es scheint, dass eine klare Abgrenzung der Kompetenzen gemacht werden muss; vielleicht gelingt es uns? - Bundesrat Graber will die parlamentarischen Kommissionen für Auswärtiges in der "phase d'aboutissement" einsetzen. Eine gewisse Gefahr besteht doch, dass sich ihre Arbeit nur auf die Beratung von Vorlagen und die Annahme von Berichten beschränkt. Dass es zu einer Explosion kam, war zu erwarten. Der Hauptfehler lag im Vorgehen. Die Zusammensetzung ist eine Ermessensfrage: wieviele Parlamentarier sollen in einem beratenden Gremium sitzen? Das kann ich nicht entscheiden. Im Hintergrund steht die Frage, soll und kann der Bundesrat ständige Studiengruppen einsetzen, wenn gleichzeitig parlamentarische Kommissionen existieren?

Herr Vogt meint, dass die Geschäftsprüfungskommission diese Frage mit Recht dem Bundesrat gestellt hat. Die Angelegenheit ist im breiteren Rahmen der z.Z. aktuellen Reorganisation und Erweiterung des Parlamentsdienstes zu prüfen. Das Parlament ist der Meinung, dass unsere beiden aussenpolitischen Kommissionen über ein permanentes Sekretariat verfügen sollten; nun kommt der Bundesrat mit einer "Konkurrenzkommission". Ist dies als ein Gegengewicht zu den Kommissionen gemeint? Ich will nicht dramatisieren, aber unterstütze Kollege Luder: nicht alle Aspekte sind überprüft worden.

Monsieur Borel: Je suis heureux de constater qu'avec le temps, l'on prend la chose avec plus de sérénité. M. Luder se demande si le Conseil Fédéral peut créer de tels groupes d'études. A mon avis ce n'est pas un parlementaire qui contestera ce droit au gouvernement. Après les explications claires du Chef du Département, la cause me paraît entendue. Pour ma part je suis opposé à la constitution de secrétariats permanents. Toutefois on ne pourra demander aux commissions des affaires étrangères d'exercer les tâches (recherche appliquée, brain storming et prospective)

que l'on entend confier au groupe de politique extérieure. Elles en seraient d'ailleurs incapables, ne serait-ce que par manque de temps. Je ferai toutefois des réserves quant à la procédure. Ou bien le DPF en a trop fait en ameutant la presse (qui par la suite devait le trahir par ses réactions intempestives) ou pas assez: il eût été bon de consulter les présidents des commissions des affaires étrangères et des groupes. J'ai noté en outre un certain décalage entre les déclarations de M. Graber et celles de M. Thalmann. Ce dernier a parlé de consensus. Cela comporte des risques certains et si je puis donner mon accord au "brain storming" je ne saurais me déclarer d'accord avec cette notion de consensus. Ceci dit, je répète que la création de ce groupe s'impose et je félicite le DPF d'y avoir procédé.

Herr Oechslin: Es ist richtig, dass wir Gelegenheit haben, uns heute zu diesem Problem zu äussern. Der Bundesrat trägt die Verantwortung für die Aussenpolitik; es wird ja von ihm verlangt, dass er regiert. Folglich müssen ihm auch die nötigen Mittel zur Verfügung stehen. Ich begrüsse grundsätzlich die Idee von Bundesrat Graber, nachdem solche beratenden Gremien in den anderen Departementen bestehen. Normal scheint mir auch, dass jeder einzelne Departementvorsteher - ich denke besonders an den Chef des EPD - zuerst allein seine Entscheide fällen muss, bevor sie im Gesamtbundesrat besprochen werden. Vielleicht ist die ganze Sache etwas zu rasch in die Wege geleitet worden. Andererseits scheint mir die Gruppe zu gross zu sein. Bundesrat Graber ging es sicher nicht darum, unsere Kommissionen zu desavouieren oder gar auszuschalten. Der Vorsteher des EPD verdient von unserer Kommission unterstützt zu werden.

Herr Leu: Ich glaube, dass wir bei der Beurteilung dieser Frage auf die Bundesverfassung abstellen müssen. Gemäss Art. 102 BV wahrt der Bundesrat die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen. Es ist Sache des Bundesrates solche Konsultativgruppen zu schaffen. Das Parlament seinerseits hat die Verträge mit dem

Ausland zu genehmigen; diese Verträge vermehren sich und gewinnen an Wichtigkeit. Das Parlament ist auch viel empfindlicher als früher; die Schaffung der Studiengruppe sollte in keiner Weise seine freie Stellung beeinträchtigen. Ich möchte noch drei Fragen stellen. Wie ist das Verhältnis der unzähligen Kommissionen zum Bundesrat? Wie werden die Kompetenzen zwischen den beiden Gruppen des EVD ("Historische" und "Ständige") und des EPD geteilt? Schliesslich - wie stellt sich die Frage im Bundesrat selber; im Schosse der Regierung besteht bekanntlich eine aussenpolitische Delegation.

Monsieur Graber: Je remercie la commission de l'intérêt qu'elle vient de témoigner à cette importante question. Je lui sais gré des réflexions auxquelles elle s'est livrée et aussi des critiques qui en partie sont légitimes. Je constate que d'une manière générale vous approuvez notre manière de voir.

Nous sommes responsables de cette tempête dans un grand verre d'eau qui a éclaté au sein de la commission du Conseil national. Nous avons cédé à la tentation d'informer la presse, par souci de transparence à l'égard de l'opinion publique. Nous avons en effet décidé de reprendre la tradition de réunir la presse accréditée deux ou trois fois l'an. Il s'est trouvé que la première de ces rencontres avec les journalistes a été fixée au début de la session de printemps.* L'affaire des groupes avait donné lieu à des indiscretions avant cette réunion. Il était donc impossible de se taire devant la presse. Nous avons dès lors pris les devants en annonçant la création des deux groupes et en publiant**la liste des membres étrangers à l'administration. Nous avons pris soin de préciser que cette liste n'était pas exhaustive. Le principe d'y adjoindre, entre autres, une femme était déjà arrêté!

Parmi nombre de parlementaires, cette manière de faire a soulevé une irritation d'ailleurs légitime. Quelques jours*** après la rencontre avec la presse et le lendemain la publication du

* 5 mars 1971 ** 8 mars 1971

*** 9 mars 1971

- 20 -

communiqué, la Commission des affaires étrangères du Conseil national s'est réunie; elle a simplement décidé de mettre l'affaire à l'ordre du jour de sa prochaine réunion - le 3/4 mai - et cela sans murmure aucun. Je confesse volontiers qu'à l'égard des commissions, nous aurions dû agir autrement; nous avons commis là une erreur. Je répondrai à M. Luder que le groupe n'aura pas pour tâche d'atteindre directement l'opinion publique. Ce qui me paraît essentiel c'est que l'on aide les partis politiques à accomplir leur tâche dans la voie d'une indispensable modernisation. Il s'agit de les associer dès la phase de réflexion et de recherche. Je comprends les craintes de M. Vogt sans les partager d'aucune façon. Le genre de travail que nous attendons du groupe ne saurait être fourni par les commissions des affaires étrangères; j'ai été moi-même président de la commission des affaires étrangères du Conseil national et je crois bien connaître son rôle. Il n'y a pas de danger de collision, dès lors que l'on distingue deux phases dans l'élaboration d'une politique: la première est celle de la définition de la doctrine ou de la politique qui incombe au gouvernement - la seconde est celle où intervient le parlement dont le rôle est de critiquer, voire de modifier cette politique. Si le groupe d'études nous aide vraiment, nous alimenterons les commissions en "matière première" beaucoup mieux que par le passé. J'espère que votre commission trouvera aussi le temps de tenir séance entre chaque session, comme le font vos collègues du Conseil national. Nous n'éprouvons aucunement le besoin d'un contrepoids à l'importance excessive des commissions parlementaires, car plus les commissions critiquent et infléchissent la politique gouvernementale, plus elles sont utiles au Conseil fédéral. Le problème des secrétariats permanents et indépendants de l'administration a été posé. Je le comprends. Nous n'y sommes pas opposés, mais nous aurons toujours besoin, de notre côté, d'un secrétariat assuré par un membre de l'administration. Pour répondre à M. Leu je dirai qu'il sera dans certains cas assez malaisé de tracer une frontière nette entre l'activité du groupe d'études et celle de la "Histori-

./.

sche". Je puis cependant l'assurer que le travail entre ces deux organes sera toujours coordonné. M. l'Ambassadeur Weitnauer, président de la "Historische" et moi-même, comme président du groupe, feront en sorte qu'il n'existe pas de double emploi. Quant à la Délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères, elle ne se réunit que de temps à autre pour étudier des problèmes qui appellent des solutions immédiates. En ce qui concerne la répartition des tâches entre le DPF et le DEP je préciserai qu'en matière d'intégration, nous disposons en commun du Bureau de l'intégration. Je puis vous assurer par ailleurs que la coopération entre les deux Départements est extrêmement satisfaisante.

Herr Thalmann: Gestatten Sie, dass ich zur Bemerkung von Herrn Borel Stellung nehme. Als ich von "Konsensus" sprach, bezog sich dies nur auf die Ständige Wirtschaftsdelegation*.

Monsieur Graber: Je passe maintenant au second groupe: le groupe de travail sur l'information. Dans une note que j'adressais au Conseil fédéral en novembre 1970 il est dit: "Les Chambres fédérales, la presse et la part de l'opinion publique la plus attentive aux problèmes de la vie politique, ont souvent manifesté leur regret de ne pas voir l'Autorité fédérale se soucier avec suffisamment d'efficacité du problème de la communication. Dans un certain nombre de cas, il apparaît clairement, en effet, qu'un large fossé se creuse entre, d'une part, les options qu'envisagent tout à la fois les autorités et les milieux intéressés qui suivent de près les affaires et, d'autre part, la grande masse de nos concitoyens.

Nous citerons, comme premier exemple, le problème de l'aide aux pays sous-développés. Il s'agit-là manifestement, pour tous ceux que préoccupe l'avenir de notre pays, d'une activité essentielle, mais dont il faut bien reconnaître qu'une enquête menée auprès du public ferait clairement apparaître qu'il n'en connaît et n'en reconnaît ni l'importance, ni les méthodes d'action.

*vgl. supra S. 13

Sans préjuger de la réponse qui sera donnée un jour à la question de nos rapports avec l'ONU, il est certes sensible que l'opinion parlementaire et gouvernementale est largement en porte à faux sur l'opinion publique dont l'indifférence est grande, face à ce problème. Or, il est dangereux, en démocratie directe, de laisser se créer de pareils fossés et de pareilles disparités.

Nous n'avons pas non plus le sentiment que l'opinion publique partage de très près les soucis qui sont les nôtres face aux problèmes de l'intégration européenne. Le gouvernement se trouverait dans une situation stratégique défavorable s'il devait mener le combat sur deux fronts et tout ignorer des réactions de notre propre opinion publique face aux options que nous serons amenés à discuter avec nos futurs partenaires.

Ces trois cas posent clairement un problème de doctrine. Dans aucune des situations que nous venons de décrire, nous n'éprouvons le besoin et l'envie de déclencher une action dite de propagande, au sens où ce terme implique une pression tendant à conduire un groupe de gens à prendre une position déterminée par rapport à un problème précis. Il s'agit tout au contraire de communication et d'information tendant à élever le niveau d'intérêt que porte l'opinion publique à un problème déterminé. En d'autres termes, il conviendrait d'actualiser certaines questions, de faire naître, à leur sujet, un certain degré d'intéressement, sans se donner pour tâche de ne susciter que des réactions positives. Tout vaut mieux, dans une démocratie comme la nôtre, que l'apathie qui est à l'origine de ces majorités silencieuses dont on peut craindre le pire à l'heure du réveil. Il est extrêmement important de créer et de maintenir, dans l'opinion publique suisse, à tous les niveaux, un climat d'intérêt, d'ouverture et de compréhension pour la politique envisagée ou adoptée par les autorités fédérales."

Une deuxième note au Conseil fédéral (décembre 1970) précisait qu'il est devenu "important de créer et de maintenir

dans l'opinion publique, à tous les niveaux, mais plus particulièrement à celui de la grande masse, un climat d'intérêt, d'ouverture et de compréhension pour les grands problèmes qui engagent le destin du pays et qui seront soumis au peuple souverain au cours des prochaines années. A cet égard, l'information traditionnelle, quels que soient les mérites de ceux qui l'ont à charge, ne suffit plus et il devient urgent de recourir aux techniques modernes, notamment audio-visuelles, qui permettent d'atteindre la grande masse.

Il ne s'agit en aucun cas de faire oeuvre de propagande, mais essentiellement didactique, de manière que les notions fondamentales deviennent intelligibles et familières aux citoyens au point qu'ils puissent se faire une opinion sur les grands problèmes et les trancher avec une connaissance suffisante de leurs principaux éléments.

Exemple (en matière d'intégration): Qu'est-ce que le Marché commun? Qu'est-ce que l'AELE? Qui en fait partie? Comment ces institutions fonctionnent-elles? Quelle importance ont-elles actuellement pour l'économie suisse? Qu'en est-il des relations universelles de l'économie suisse? Que signifie la politique de neutralité? Depuis quand existe-t-elle? Pourquoi? Quelles limites impose-t-elle? etc. On aurait pu prendre pour exemple, tout aussi bien, les questions relevant de l'aide au développement ou de l'approche vers l'ONU.

Pour élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'information de ce type, à l'intention plus particulièrement de la partie non intéressée politiquement du peuple, il est nécessaire de recourir aux services d'un professionnel que sa carrière a préparé à une tâche aussi vaste et aussi difficile, choisi en l'espèce dans la personne de M. Roger Nordmann.

Il semble important de préciser:

a) que les programmes élaborés puis proposés par M. Nordmann seront naturellement étudiés, approuvés ou modifiés par les

départements, divisions ou services intéressés.

b) que ces programmes devront être coordonnés avec l'information pratiquée au moyen des méthodes de communication traditionnelles, leur caractère étant complémentaire.

c) que cette action n'empiétera aucunement sur l'activité des services de presse et d'information existants, avec laquelle elle devra être soigneusement coordonnée."

Au départ, il nous paraissait suffisant de créer un groupe au sein du seul Département politique. Mais très rapidement nous avons senti que les journalistes se méfiaient; d'où l'appel à la collaboration que nous leur avons lancé. Mais leur réaction a été telle que nous-mêmes ne croyons plus à un ^{seul} groupe institutionnalisé. Les journalistes sont prêts à coopérer avec nous, mais dans un cadre non officiel. Aujourd'hui, notre intention est donc de former un groupe ad hoc; en plus, nous ferions appel à des journalistes selon les cas et en alternant.

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi et comment la personne de M. Roger Nordmann a pu prendre une telle importance. A lire une partie de la presse, on aurait pu croire que M. Nordmann avait été chargé de je ne sais quelle mission spéciale ou de faire fonction de "public relation" du DPF. En aucune façon il n'aurait eu un rôle privilégié; au contraire, son rôle aurait été celui d'un exécutant, tâche dont il n'aurait pas tiré aucun profit. Nous sommes convaincus que nous allons devoir renoncer aux services de M. Nordmann, car nous n'entendons pas faire front à une opposition que je ne comprends pas mais qui n'est pas moins très réelle.

Monsieur Pradervand: J'ai eu l'occasion devant la commission des affaires étrangères du Conseil national dont j'ai fait partie, de prôner la création d'un groupe qui aurait pour tâche d'informer spécialement les jeunes. J'étais à l'époque directeur d'un grand établissement scolaire et je sentais le

danger d'une rupture entre les hommes politiques responsables et la jeunesse. Notre génération a une certaine idée de l'Europe et du monde que nos jeunes ne partagent plus. Je ne puis dès lors que me féliciter que le DPF se propose de créer un organisme qui, entre autres, s'occuperait de ce problème très important.

On a lancé un nom, celui de M. Roger Nordmann que j'ai le privilège de connaître non seulement dans son activité professionnelle mais également comme homme. Il ne fait aucun doute que M. Nordmann a de grands talents - notamment celui de savoir s'adresser aux jeunes - qu'il convient d'utiliser. Sur ce point également, j'approuve M. Graber.

Monsieur Borel: Le besoin d'information est une nécessité vitale. Nous allons au devant de votations fort importantes. La tâche du groupe sera délicate car il est souvent malaisé de distinguer entre "propagande" et "information". Je signale le travail intéressant accompli par le journal "L'apprenti suisse" et par M. René Jotterand, de Genève, qui s'emploie à créer des Européens.

Herr Leu: Auch in diesem Gebiet sind Ueberschneidungen zu vermeiden, in erster Linie mit der Bundeskanzlei!

3. Information de la Commission par le Département

Herr Leu: Ich bin der Meinung, dass die Kommissionen der zwei Räte ein in der Bundesverfassung verankertes Informationsrecht haben. Wäre es dem Departementsvorsteher möglich, unsere Kommission vollständig und rechtzeitig zu informieren?

Monsieur Graber: Notre désir est de vous informer le plus largement et le mieux possible. Convient-il de le faire simultanément avec la commission des affaires étrangères du

Conseil national? Voilà une question qui est de votre compétence, non de la nôtre.

4. Varia

Herr Leu: Wie ich soeben vernehme, soll in Zürich ein Schweizerbürger eine oesterreichische Staatsangehörige als Geisel festhalten.

Herr Thalmann orientiert kurz die Kommission über den Fall Fernand Müller und gibt sein volles Vertrauen in die Zürcher Behörden zum Ausdruck, welche alles unternehmen, um Frau Dr. Kneissel, Beame des oesterreichischen Generalkonsulats, aus dieser schwierigen Lage zu befreien.

Fin de la séance: 17.45 h