

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

~~SECRET~~

VERTRAULICH
CONFIDENTIEL

~~SECRET~~

Dossier-
kopie

R A P P O R T
DE LA
CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1988

*

* *

EXPOSES LIMINAIRES
ET
RESUMES DES DEBATS

*

23 AU 25 AOUT 1988

<u>TABLE DES MATIERES</u>	<u>PAGE</u>
A. DISCUSSION GENERALE	1
1. LA SUISSE DANS LE CONTEXTE EUROPEEN	2
2. NEGOCIATIONS SUR LE DESARMEMENT	5
3. BONS OFFICES ET CONTRIBUTION DE LA SUISSE AU MAINTIEN DE LA PAIX	7
4. COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE	10
B. COORDINATION EN MATIERE D'ASSISTANCE AUX REFUGIES .	14
C. L'EUROPE DE L'EST	23
D. CELEBRATIONS DE 1991	28
E. DEPARTEMENT MILITAIRE FEDERAL EXPOSE DU CHEF DU DEPARTEMENT	35
F. CONFERENCE-DIAPOSITIVES SUR LE THEME "WELTWIRTSCHAFT IM UMBRUCH"	63
G. DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE	82
1. EXPOSE DU CHEF DU DEPARTEMENT	83
2. INTRODUCTION DE LA DISCUSSION PAR LE DIRECTEUR DE L'OFAEE	103
H. REORGANISATION DU DFAE ET PRESENTATION DE LA DASE	114

LISTE DE DISTRIBUTION DU PROCES-VERBAL
DE LA CONFERENCE DES AMBASSADEURS

No.	<u>Centrale DFAE</u>
1	M. le Conseiller fédéral René Felber, Chef du DFAE
2	M. le Secrétaire d'Etat Edouard Brunner
3	M. l'Ambassadeur Fritz Staehelin, Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
4	M. l'Ambassadeur Franz Muheim, Direction des organisations internationales
5	M. l'Ambassadeur Mathias Krafft, Direction du droit international public
6	M. l'Ambassadeur Johannes Manz, Direction administrative et du service extérieur
7	M. l'Ambassadeur Alfred Rüegg, Division politique II
8	M. l'Ambassadeur Jenö Staehelin, Division politique I
9	M. l'Ambassadeur Paul André Ramseyer, Secrétariat politique
10	M. l'Ambassadeur Daniel Dayer, Service du Protocole
11	M. l'Ambassadeur Blaise Schenk, Service CSCE
12	M. l'Ambassadeur Ernst Andres, Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales, Genève
13	M. l'Ambassadeur William Rossier, Délégation suisse près l'Association Européenne de Libre-Echange et le GATT, Genève
14	M. l'Ambassadeur Rudolf Weiersmüller, Coordination de politique internationale des réfugiés
15	M. l'Ambassadeur Jakob Kellenberger, Bureau de l'intégration DFAE/DFEP
16	M. le Secrétaire général Rudolf Schaller
17	M. André-Louis Vallon, Secrétariat général
18	M. le Ministre Rudolf Stettler, Direction du droit international public
19	Mme Catherine Krieg, Division du personnel
20	M. Ernst Iten, Division administrative

II

- 21 M. Rolf Wilhelm, Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
- 22 M. le Ministre Herbert von Arx, Questions politiques spéciales
- 23 M. le Ministre Alexei Lautenberg, Service économique et financier
- 24 M. le Ministre Lucien Erard, Direction des organisations internationales
- 25 M. le Ministre Walter Gyger, Direction des organisations internationales
- 26 M. le Ministre Blaise Godet, Direction du droit international public
- 27 M. le Ministre Walter Fetscherin, Service des Suisses de l'étranger
- 28 M. le Ministre Dominik Alder, Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales, Genève
- 29 M. Claude-Eric Borel, Secrétariat de la COCO
- 30 M. Michel Pache, Service Information et Presse
- 31 Mme Margrith Hanselmann, Secrétaire du Chef du Département
- 32 M. Pierre Combernous, Secrétaire du Chef du Département
- 33 M. Gian Federico Pedotti, Division Politique I
- 34 M. Jean-Claude Richard, Division politique I
- 35 M. Jean-Jacques de Dardel, Division politique I
- 36 M. Christian Blickenstorfer, Division politique II
- 37 M. François Gruber, Secrétariat politique
- 38 M. Peter Creola, Direction des organisations internationales
- 39 M. Erwin Hofer, Section des Nations Unies et des organisations internationales
- 40 M. Wilhelm Schmid, Section des affaires internationales de l'environnement
- 41 M. Pierre Luciri, Section des affaires culturelles et de l'UNESCO
- 42 M. Roland Hofmann, Section des affaires scientifiques internationales
- 43 M. Bernard Theurillat, Secrétariat Commission nationale suisse pour l'UNESCO
- 44 M. Bruno Spinner, Section du droit international public
- 45 M. Bernard Dubois, Section des frontières et du droit de voisinage
- 46 M. Fernand Robert, Section de la protection consulaire
- 47 M. Johann Ghisler, Service des intérêts étrangers
- 48 M. Jean Hulliger, Section des communications
- 49 M. Charles Rubin, Section des traités internationaux

III

- 50 M. Othmar Bühler, Section des accords d'indemnisation
 51 M. Max Schweizer, Service du protocole
 52 M. Marcus Kaiser, Section du personnel
 53 M. Peter von Graffenried, Section du recrutement et de la formation du personnel
 54 M. Angelo Castelli, Inspectorat administratif et affaires consulaires
 55 M. Daniel Savoye, Section des finances
 56 M. Karl Hunziker, Section des immeubles
 57 M. Paul Weber, Section des indemnités
 58 M. Edwin Trinkler, Section des rémunérations
 59 M. Dino Beti, Service de l'information de la DDA
 60 M. Serge Chappatte, Section Asie et Europe, DDA
 61 M. Jean-François Giovannini, Division de la politique et de la planification de la coopération au développement, DDA
 62 M. Henri-Philippe Cart, Division des opérations de la coopération au développement I, DDA
 63 M. Louis Currat, Division des opérations de la coopération au développement II, DDA
 64 M. Andri Bisaz, Section Afrique occidentale, DDA
 65 M. Roger Pasquier, Section des affaires multilatérales, DDA
 66 M. Théodore Wiederkehr, Section Afrique orientale, DDA
 67 M. Martin Pallmann, Section Amérique latine, DDA
 68 M. Rudolf Dannecker, Division des affaires générales de la DDA
 69 M. Charles Raedersdorf, Corps d'aide en cas de catastrophes, DDA
 70 Mme Rosemarie Schelling, Section aide humanitaire et alimentaire, DDA

DFEP

- 71 M. le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz

DMF

- 72 M. le Conseiller fédéral Arnold Koller

IV

Office fédéral des affaires économiques extérieures

- 73 M. le Secrétaire d'Etat Franz Blankart, Directeur
 74 M. l'Ambassadeur Mario Corti, Délégué aux accords commerciaux
 75 M. l'Ambassadeur Pierre-Louis Girard, Délégué aux accords commerciaux
 76 M. l'Ambassadeur Silvio Arioli, Délégué aux accords commerciaux
 77 M. l'Ambassadeur David de Pury, Délégué aux accords commerciaux
 78 M. le Vice-Directeur Rolf Jeker
 79 M. le Vice-Directeur Robert Madöry
 80 M. le Vice-Directeur Marino Baldi

Ambassadeurs de Suisse

- | | | |
|-----|-----------------------|-------------------|
| 81 | M. Bär Roger | Tokyo |
| 82 | Barraz Pierre | Dakar |
| 83 | Birrer Franz | Berlin RDA |
| 84 | Bodmer Gaspard | Bruxelles |
| 85 | Borner Harald | Amman |
| 86 | Bourgeois Jean | Rabat |
| 87 | Bruggmann Charles | Brasilia |
| 88 | Bucher Johann | San José |
| 89 | Caratsch Claudio | Le Caire |
| 90 | Chenau-Repond Dieter | New York ONU |
| 91 | | La Nouvelle Delhi |
| 92 | Cuennet Henri | Colombo |
| 93 | Dahinden Max | Manille |
| 94 | de Riedmatten Bernard | New York (C.G.) |
| 95 | Dietschi Peter | Caracas |
| 96 | Disler Marcel | Mexico |
| 97 | Erismann Hans-Peter | Séoul |
| 98 | Fonjallaz Gérard | Lima |
| 99 | Franel Gérard | Athènes |
| 100 | Freymond Bernard | Jakarta |
| 101 | Fritschi Karl | Buenos Aires |
| 102 | Gaechter Richard | Nairobi |
| 103 | Greber Anton | Lagos |

104	M. Hoffmann Hansrudolf	Bagdad
105	Hohl Alfred	Bonn
106	Hold Willy	Ciudad de Guatemala
107	Hollenweger Peter	La Hayane / Harare
108	Hugentobler Arnold	Oslo / Canberra
109	Hummel Charles	Dublin
110	Indermühle Jean-Jacques	Stockholm
111	Jacobi Klaus	Washington
112	Jagmetti Carlo	Paris
113	Jeanrenaud Maurice	Ryad
114	Kamer Armin	Bangkok
115	Kaufmann Hansjakob	La Haye
116	Kaufmann Jörg	Dar es Salaam
117	Keusch Jean-Pierre	Tel-Aviv
118	Lacher Adolf	Ankara
119	Lang Erik	Ottawa
120	Maillard André	Luxembourg
121	Meili Sven	Santiago de Chile
122	Mordasini Luciano	Tunis
123	Moret Yves	Lisbonne
124	Niederberger Peter	Bogota
125	Nordmann François	Paris (Unesco)
126	Pfister Eric	Damas
127	Pianca Francis	Moscou
128	Pictet François	Londres
129	Mme Pometta Francesca	Rome
130	M. Quinche Jean Olivier	Pretoria
131	Raeber Thomas	Strasbourg (Conseil Europe)
132	Reimann Heinrich	Téhéran
133	Reverdin Jacques	Abidjan
134	Rial Jacques	Montevideo
135	Ritter Jean-Pierre	Vienne
136	Roethlisberger Eric	Paris (OCDE)
137	Ruf Gaudenz	Addis Abeba
138	Salvi Serge	Prague
139	Schurtenberger Erwin	Beijing
140	Sciolli Dino	Beyrouth

VI

141	M. Simonin Pierre-Yves	Belgrade
142	Stauffer Paul	Varsovie
143	Steinhäuslin Charles	Kuala Lumpur
144	Strauch Hanspeter	Accra
145	Streuli Jürg	Yaoundé
146	Thurnheer Ernst	Bucarest
147	Troendle Petar	Harare / Islamabad
148	Uhl Othmar	Alger
149	Vettovaglia Jean-Pierre	Vienne (Repr.)
150	Mme von Grünigen Marianne	Helsinki
151	M. von Salis Gaudenz	Copenhagen
152	von Schenck Michael	Sofia
153	von Tschanner Benedikt	Bruxelles (Mission)
154	Wermuth Roland	Madrid
155	Wipfli Paul	Budapest
156	Wyss Kurt	Singapour
157	Zehnder Jean-Pierre	Kinshasa

Chargé d'affaires

158	M. Ballaman Jean-Pierre	Maputo	(a.i.)
159	Besomi Franco	Koweït	(a.i.)
160	Brazerol Siegfried	Conakry	(a.i.)
161	Cousin Francis	Quito	(a.i.)
162	Gerosa Fermo	La Paz	(a.i.)
163	Haller Charles	Monrovia	(a.i.)
164	Heller Max	Khartoum	(a.i.)
165	Huguenin Claude	Tripolis	(e.p.)
166	Maurer Hansulrich	Abou Dhabi	(a.i.)
167	Quendoz Raymond	Assomption	(a.i.)
168	Wehrli Eric	Panama	(a.i.)
169	Wey Heinz	Dhaka	(a.i.)
170	Wyss Fridolin	Wellington	(e.p.)

* * *

171	Bringolf Pierre
172	Dissler Auguste

VII

Ministres

173	M. Bodenmüller Rolf	Rome
174	Boillat Jean-Marc	Paris (OCDE)
175	Boulgaris Jean-Marc	Paris
176	Dreyer Dominique	Tokyo
177	Ducrey Guy	Washington
178	Faessler Christian	Londres
179	Faivet André	New York (ONU)
180	Leutert Jürg	Bonn
181	Mayor Robert	Bruxelles (Mission)
182	Mme Pauli Sylvia	Vienne
183	M. Wernly Thomas	Vienne / Oslo temp.

Consuls généraux

184	M. Britschgi Günter	Melbourne
185	Burkhardt Arthur	Chicago
186	Cattaneo Giulio	Malaga
187	Duboulet Claude	Amsterdam
188	Dubs Emanuel	Stuttgart
189	Dudli Theodor	Johannesbourg
190	Egger Hans-Peter	Sydney
191	Equey Bernard	Gênes
192	Felix Peter	Karachi
193	Frey Alphons	Hambourg
194	Frochaux Benoît	La Havre
195	Gilliéron Charles	Nice
196	Gritti Otto	Houston
197	Hilber Rudolf	Barcelone
198	Hirschi Henri	Marseille
199	Inhelder Max	Vancouver
200	Jordan Pierre	San Francisco
201	Keiser Benedikt	Bombay
202	Keller Ernst	Toronto
203	Killias Alfred	Hong Kong

VIII

204	Maurer Werner	Zagreb
205	Meier Hans	Osaka
206	Moser Friedrich	Milan
207	Pillonel François	Rio de Janeiro
208	Portier Théodore	Montréal
209	Renggli Leo	Los Angeles
210	Sandoz Bernard	Lyon
211	Säuberli Hansjörg	Sao Paulo
212	Schaufelbühl Rolf	Istanbul
213	Schlaefli Gilbert	Manchester
214	Stauffer Robert	Bordeaux
215	Studer Paul	Atlanta
216	Sunier Ernest	Berlin
217	Vogel Friedrich	Francfort s.M.
218	Welte Kurt	Munich
219	Wenger Robert	Dusseldorf
220	Liste de contrôle	

MERCREDI 24 AOÛT

- 09.00 - 10.15 - L'Europe de l'Est
(courte introduction et discussion) Présidence
Secrétaire d'Etat
E. Brunner
- 10.45 - 12.00 - Célébrations de 1991
(introduction par les responsables du dossier au DFAE et discussion en présence du Délégué au 700e anniversaire de la Confédération, M. Marco Solari)
- 14.00 - 16.00 Exposé du Chef du Département militaire fédéral, M. le Conseiller fédéral A. Koller sur certains aspects militaires des problèmes de sécurité internationale, suivi d'une discussion Présidence
Chef du DFAE
- 16.30 - 17.30 Conférence-diapositives de M. l'Ambassadeur M. Corti: "Weltwirtschaft im Umbruch"
- 18.00 - 19.30 Cocktail de presse au Rathaus de Berne

JEUDI 25 AOÛT

- 08.00 - 09.45 Exposé du Chef du Département fédéral de l'économie publique Présidence
M. le Conseiller fédéral Chef du DFAE
Jean-Pascal Delamuraz sur
 l'économie suisse face aux
 défis extérieurs, suivi d'une
 discussion sur des thèmes
 spécifiques introduits par le
 Directeur de l'OFAEE, M. le
 Secrétaire d'Etat F. Blankart
- 10.15 - 12.00 Suite de la discussion et
 conclusions
- 14.30 - 16.00 Réorganisation du DFAE et Présidence
présentations de la DASE par Chef du
 M. l'Ambassadeur J. Manz et du Département
Secrétariat général par M. le
 Secrétaire général R. Schaller
- Discussion d'ordre général
concernant diverses questions
administratives et de personnel
(dirigée par la DASE)
- (16.00) Conférence de presse du
 Secrétaire d'Etat E. Brunner
 au Foyer de la Presse
- 16.00 Conclusions du Chef du
 Département
- 19.15 Spectacle de mime au
 Casino de Berne, suivi du
- 20.00 Dîner offert par
 Monsieur Otto Stich,
 Président de la Confédération,
 et Madame Trudi Stich
 au Casino de Berne

VENDREDI 26 AOÛT

Excursion dans le Canton du Jura
et la région francophone du
Canton de Berne
(selon programme spécial)

08.36

Départ de Berne en train spécial
(voie 10)

18.57

Retour à la gare de Berne
(voie 1)

A. DISCUSSION GENERALE

1. LA SUISSE DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

La Suisse dans le contexte européen

Une partie importante de la journée de mardi a été consacrée à l'Europe et plus précisément à l'Europe des 12 ainsi qu'à la position de la Suisse vis-à-vis de cette dernière. Il a été constaté que le processus d'intégration de la Communauté européenne, notamment sous la présidence de la R.F.A., a avancé à grands pas quand bien même cette progression n'est pas uniforme dans tous les domaines. Ce processus, ainsi que la perspective de la réalisation d'un grand marché intérieur en 1992, incitent les pays non communautaires à réévaluer leur position vis-à-vis de la Communauté. A cet égard, l'on a particulièrement mis en exergue l'attitude des pays de l'AELE et surtout de l'Autriche dont la décision de déposer une demande d'adhésion, pour des raisons notamment économiques, ne fait plus guère de doutes. Si les autorités suisses partagent, avec la Suède et la Finlande, l'avis selon lequel nos status respectifs de pays neutres ne sont, du moins pour le moment, pas compatibles avec une telle adhésion, l'Autriche porte sur cette question un jugement différent, ignorant, à notre avis, des données évidentes telles que le manque d'empressement de la Communauté européenne à absorber de nouveaux membres ainsi que l'attitude de l'Union soviétique. Quoiqu'il en soit, il ne serait pas dans l'intérêt de la Suisse que des pays tiers interprètent la neutralité autrichienne et, par voie de conséquence, celle de la Suisse.

Il a été réjouissant, par ailleurs, de constater que la Suisse bénéficie, surtout auprès des grands pays de la Communauté européenne, d'un certain "goodwill" politique. Ceci ne doit cependant pas nous inciter à relâcher nos efforts en vue d'expliquer non seulement dans les capitales européennes mais aussi auprès des opinions publiques de ces pays notre position spécifique afin de dissiper cette impression que d'aucuns pourraient avoir d'une Suisse opportuniste.

Mais l'intérêt pour cette Europe communautaire en évolution ne se limite pas aux seuls membres de l'AELE. Aussi bien dans les pays de l'Est qu'outre Atlantique, on souhaite que la Communauté évite le piège de l'introversión et reste ouverte sur l'extérieur.

A plus long terme, l'avenir de nos relations avec la Communauté européenne pourrait également dépendre du contexte Est-Ouest dans lequel se situe le continent européen. Si le réaménagement auquel procèdent actuellement les deux superpuissances dans leur relations bilatérales devait conduire à un désengagement progressif des Etats-Unis de l'Europe, cette dernière serait livrée à elle-même. Elle pourrait dès lors soit renforcer sa coopération aussi bien dans le domaine politique que dans celui de la sécurité - ce qui aurait pour conséquence de rendre plus difficile un rapprochement de la Suisse - soit jouir du climat de détente retrouvée et concentrer ses efforts de coopération dans le domaine économique en négligeant la dimension de politique extérieure et de sécurité, ce qui pourrait permettre une coopération plus étendue avec la Suisse.

Dans ce contexte, il a également été relevé que la coopération politique européenne est une réalité et qu'elle a pour conséquence des échanges d'informations intenses non seulement entre les capitales des 12, mais aussi lors de conférences internationales, sans que pour autant la Communauté, en tant qu'unité politique, ne joue un rôle de premier plan sur la scène internationale à l'instar de celui des Etats-Unis ou de l'Union soviétique.

2. NEGOCIATIONS SUR LE DESARMEMENT

Négociations sur le désarmement

Les questions afférentes au désarmement en Europe et à notre politique de bons offices ont également fait l'objet d'un bref échange de vues. Les mutations qui se dessinent dans les relations Est-Ouest et plus particulièrement en matière de maîtrise des armements nous incitent à repenser - car elles nous concernent également - avec nos partenaires, les problèmes de sécurité de notre continent. La Suisse pourrait ainsi, à plus ou moins longue échéance, être amenée à participer à la vérification d'accords multilatéraux de désarmement ou à des opérations dites civiles, ce à quoi il y a lieu de se préparer.

Le Conseil fédéral a d'ores et déjà décidé d'accroître les efforts de la Suisse dans le domaine des opérations de maintien de la paix afin, d'une part, de donner plus de substance concrète à notre politique de paix et de sécurité et, de l'autre, d'asseoir la politique de la Suisse à l'égard des Nations Unies après le rejet par le peuple de notre adhésion à cette organisation internationale.

3. BONS OFFICES ET CONTRIBUTION DE
LA SUISSE AU MAINTIEN DE LA PAIX

Gute Dienste und Beitrag der Schweiz an friedenserhaltenden Operationen

In der Einführung des Themas wurde dargelegt, dass als Folge der Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Grossmächten sowie der jüngsten Verhandlungserfolge, namentlich dank derjenigen des UNO-Generalsekretärs, die Chancen zur Lösung der Regional-konflikte erheblich gestiegen sind. Im Lichte dieser Entwicklung gewinnen auch Gute Dienste und friedenserhaltende Aktionen wesentlich an Bedeutung. Sie dürften daher auch die Schweiz auf absehbare Zeit vermehrt beschäftigen.

Der Entscheid des Bundesrates, unsere Anstrengungen auf dem Gebiet der Guten Dienste zu intensivieren sowie unsere Unterstützung friedenserhaltender Aktionen substantiell auszubauen, beruht auf zwei Grundgedanken: Einerseits soll damit unserer Sicherheits- und Friedenspolitik durch konkrete Aktionen vermehrt Gehalt verliehen werden. Andererseits soll damit auch die Erklärung des Bundesrates nach dem Ausgang der Abstimmung über den UNO-Beitritt zur Weiterführung und Verstärkung unserer Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen verwirklicht werden.

Hinsichtlich der friedenserhaltenden Aktionen hat der Bundesrat bereits auf dem Finanz-, Material- und Dienstleistungssektor konkrete Massnahmen beschlossen. Der dritte Pfeiler, die Zurverfügungstellung von Personal, benötigt jedoch noch einige Vorarbeiten, insbesondere was die militärischen Beobachter betrifft. Diese sollten ab 1990 einsatzbereit sein. Gegenwärtig klärt das EDA zudem ab, ob Zivilpersonen im Rahmen Guter Dienste sowie friedenserhaltender Aktionen nicht schon vor 1990 eingesetzt werden könnten. So wird eine Liste mit Freiwilligen vorbereitet - analog zum Katastrophenhilfekorps - die auf Abruf bereit sind, sich in verschiedensten Funktionen - wie als Beobachter von Referenden und Wahlen, für Gute Dienste und friedenserhaltende Aktionen - einsetzen lassen.

In der anschliessenden Diskussion bestätigte sich, dass sowohl die Mitgliedstaaten der UNO als auch das Sekretariat der Organisation das grössere schweizerische Engagement in dieser Angelegenheit wohlwollend aufgenommen haben. Die Schweiz hatte bei der UNO noch nie einen so guten Ruf wie heute. Trotz der Verdreifachung unseres Beitrages nimmt sich dieser im Vergleich mit anderen Staaten immer noch eher bescheiden aus. Deshalb sollten auch unsere erhöhten Leistungen mit einer angemessenen Zurückhaltung bekanntgegeben werden.

Der Beschluss des Bundesrates, seine Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen auszubauen, hat neben dem Hauptziel der Aktivierung der nach aussen gerichteten Komponente unserer Sicherheitspolitik, auch eine Nebenwirkung. Diese besteht darin, dass damit ein willkommener Ausgleich zwischen der universellen Dimension unserer Aussenpolitik und der gegenwärtig stark auf Europa ausgerichteten Tätigkeit besteht. Es ist jedoch darauf zu achten, dass vor allem auf dem Gebiete der eigentlichen Konfliktvermittlung nicht Initiativen ergriffen werden, welche die Möglichkeiten eines neutralen Kleinstaates übersteigen.

4. COOPERATION AU DEVELOPPEMENT
ET AIDE HUMANITAIRE

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

(Einleitende Bemerkungen von Botschafter Fritz Staehelin, Direktor der DEH)

Nach der Verdankung der Tätigkeit von Herrn Arthur Bill für seine interimistische Leitung des Katastrophenhilfekorps und der Vorstellung von Herrn Charles Raedersdorf als neuem Delegierten für Katastrophenhilfe im Ausland und damit Chef der Abteilung Humanitäre Hilfe der DEH, wurden von Direktor Staehelin drei Themenbereiche kurz beleuchtet:

1. Sowohl die Kohärenz innerhalb des Bereichs der humanitären Hilfe als auch zwischen der humanitären Hilfe und der gesamten Entwicklungszusammenarbeit konnten in letzter Zeit verstärkt werden. Dies lässt sich zum Beispiel anhand der bundesrätlichen "Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft vom 25. Mai 1988" feststellen, die dem Parlament vorgelegt wurde.
2. Die Massnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit müssen als Bestandteile einer viel umfassenderen Aussenpolitik verstanden werden. Es handelt sich um Massnahmen, die den Frieden fördern und deshalb einer langfristigen schweizerischen Strategie der Friedenserhaltung zugeordnet werden müssen. Die Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe können jedoch nur zum Tragen kommen, wenn sie in innerer Kohärenz mit der gesamten Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz stehen.
3. Mit dem Hinweis auf das in Zusammenarbeit mit dem BAWI kürzlich durchgeführte Koordinatorensseminar zum Thema "Entwicklungszusammenarbeit im Jahre 2010" - dessen Resul-

tate erst in einiger Zeit vorliegen werden - kam Direktor Staehelin auf einige Problembereiche der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen, welchen in den kommenden Jahren grosse Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Hier stehen nebst dem Umweltbereich vor allem Probleme des Uebergangs von Projekt- zu Programmhilfe im Vordergrund. Im Zusammenhang mit den Strukturanpassungsprogrammen sind die Prioritäten der Armutsbekämpfung und der Wachstumsorientierung gegeneinander abzuwägen.

Diskussion

In der anschliessenden Diskussion betonte Direktor Staehelin in seiner Antwort auf entsprechende Fragen, dass das weitgefasste Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahre 1976 durchaus den heutigen Bedürfnissen entspräche, wie dies auch der Bundesrat in seinem 10-Jahres-Bericht festgestellt habe. Das Gesetz lässt nicht nur verschiedene neue Ansätze zu. Es ermöglicht auch, verschiedenen kulturellen und natürlichen Gegebenheiten in den Partnerländern mit differenzierten Strategien Rechnung zu tragen.

Weitere Fragen betrafen die Strukturanpassung. In diesem Zusammenhang wies Direktor Staehelin darauf hin, dass die bis jetzt angelaufenen Projekte Pilotfunktion haben sollten, aus denen man lernen könne. Angestrebt würden Breitenwirkung und dementprechende makroökonomische Resultate. Erfolgreiche Strukturanpassung basiert allerdings auf einer positiven Akzeptanz der Programme durch die Betroffenen selbst.

Was die Frage der humanitären Hilfe in einem osteuropäischen Staat (rumänische Flüchtlinge in Ungarn) betrifft, so erklärte Direktor Staehelin, dass die DEH bereits mehrfach in Zusammenarbeit mit schweizerischen Hilfswerken oder durch das Katastrophenhilfekorps Unterstützung geleistet habe. Unsere Hilfe sei überall einsetzbar und habe gerade auch in den Beziehungen zu Osteuropa eine gewisse politische Bedeutung.

Aus dem Kreis der Konferenzteilnehmer wurde der Wunsch geäußert, dass vermehrt höhere Beamte aus Bern Länder schweizerischer Entwicklungsaktivität besuchen sollten. Hier unterstrich Direktor Staehelin, dass er für seine Person versuche, unter dem Gesichtspunkt anstehender langfristiger Orientierungsentscheide, zweimal jährlich schweizerische Schwerpunktländer zu besuchen.

Zum Abschluss angesprochen auf die relativ lange Aufenthaltsdauer eines Koordinators in einem Schwerpunktland, erläuterte Direktor Staehelin seine Ansicht, dass es - ähnlich wie bei Diplomaten - eine gewisse Zeit in Anspruch nähme, bevor die Vertreter im Feld volle Operationalität erreichten. Da andererseits ein zu langer Aufenthalt die Motivation beeinträchtigen könne, gelte es hier ein Optimum zu finden.

B. COORDINATION EN MATIERE D'ASSISTANCE
AUX REFUGIES

Globale Flucht- und Migrationsbewegungen.
UEBERLEGUNGEN ZU EINER MODERNEN FLUECHTLINGSPOLITIK

Referat von Botschafter Rudolf Weiersmüller, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik, EDA, an der Botschafterkonferenz, Bern, 23. August 1988

Herr Bundesrat, meine Damen und Herren,

Für die Gelegenheit, Sie über einige Aspekte meines Aufgabenbereiches orientieren zu können, danke ich Ihnen.

Die Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsproblematik hat in den letzten zwei, drei Jahren nationale und grenzüberschreitende Dimensionen angenommen, welche den Bundesrat veranlassten, das Departement für auswärtige Angelegenheiten verstärkt zur Lösung beizuziehen und hierfür einen Verantwortlichen zu bezeichnen. Er ist Hauptansprechpartner des Delegierten für das Flüchtlingswesen und der übrigen Dienste des EJPD (insbesondere des Beschwerdedienstes), mit denen er seine Aktivitäten abstimmt. Ihm fällt zudem eine koordinierende Aufgabe interdepartementaler Natur mit dem Volkswirtschaftsdepartement zu, und zwar im Hinblick auf aussenwirtschaftliche und andere Massnahmen im Flüchtlingsbereich.

Es stellte sich die Frage des Einbaus dieser neuen Funktion in die Struktur unseres Departements. Man hat sich für eine Lösung entschieden, wie sie zuweilen in der Bundesverwaltung für bestimmte, in ihrer zeitlichen Dauer noch nicht absehbare Aufgaben von einer gewissen Bedeutung gewählt wird: Man gibt dem Funktionsinhaber selbst minimale personelle und finanzielle Mittel. Er hat jedoch darüber hinaus den Zugriff auf das gesamte Departement, wobei die Zuständigkeiten der Direktionen grundsätzlich gewahrt werden. Unter Organisationsspezialisten spricht man von einer Matrixfunktion. Analogien gibt es vor allem im Militärdepartement. Diese Lösung kann bei entsprechenden Voraussetzungen sehr gute Resultate bringen. Wir werden sehen müssen, wie sie sich in unserem Departement bewährt. Ich bin Ihnen, meine Damen und Herren Missionschefs, sowie den Direktoren und dem Generalsekretär verbunden für die spontane und konstruktive Mitarbeit.

Ihre Zeit und Aufmerksamkeit, meine Damen und Herren, möchte ich aber heute nicht für eine Diskussion über Organisatorisches missbrauchen, sondern Ihnen die internationale und schweizerische Entwicklung darlegen und Ihnen Ueberlegungen zu einer modernen Flüchtlings- und Migrationspolitik skizzieren.

1. Die Entwicklung auf weltweiter Ebene

Keine Generation hat je einen ähnlichen Zuwachs an Menschen in der Welt erlebt wie die unsrige. Von 1950 bis 1985 hat sich die Weltbevölkerung verdoppelt. In diesen 35 Jahren wuchs sie von 2,4 auf 4,9 Milliarden. Zwischen 8000 vor Christus und 1750 n.Chr. betrug die Verdoppelungszeit jeweils mehr als 1000 Jahre. Die Akzeleration begann mit der industriellen Revolution oder der Moderne - wie immer man es nennen will. Das Auslaufen dieser Akzeleration ist ungewiss. Die Thesen vom sog. "demographischen Uebergang" zu einer weltweiten postindustriellen zahlenmässig stabilen Gesellschaft mögen einleuchten, bewiesen sind sie nicht. Die Bevölkerungswissenschaft gibt zu, dass das Geflecht der Bestimmungsgründe für das menschliche Prokreativverhalten unklar ist und besserer Analysen bedarf. Nach Ansicht namhafter Soziologen und Sozialethiker hat sich unser westlich-fortschrittlicher Lebensstil als Zielvorstellung für die gesamte Dritte Welt etabliert, selbst dort wo es nicht offen zugegeben wird. Unsere Lebensweise und der Wirtschaftsstil erweisen sich m.a.W. als äusserst überzeugend für den Rest der Menschheit. Wir unsererseits kommen langsam jedoch zur beklemmenden Erkenntnis, dass sie wegen der damit verbundenen Energie- und Massenströme, d.h. der Belastung der Umwelt, nicht weltweit anwendbar ist. Prof. Hoffmann-Nowotny von der Universität Zürich bezeichnet unser Paradigma als nicht massenfähig.

Es sind zwei Weltregionen, welche die grössten problematischen Zuwachsraten kennen und die somit den Einwanderungsdruck auf Westeuropa bestimmen werden. Erstens der "islamische Bogen" von Marokko bis zu den Philippinen. In den 90er Jahren und im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts zeichnen sich die Staaten des Maghreb, Aegypten, der Nahe Osten, die Türkei, Pakistan, Indien, Bangladesh und Südostasien als unsere Problemländer sowohl hinsichtlich der Asylbewerber als auch der Migranten ab. Gemeinsam ist ihnen, dass sie nicht als um Wohlgefallen Bittende auftreten werden sondern als Fordernde, als mobile Welt-Unterklasse, die beansprucht, was ihr rechtens erscheint. Die Türkei

allein dürfte im Jahre 2025 92 Mio Einwohner zählen, ungefähr soviel wie dann die Bundesrepublik und Frankreich zusammen. Der zweite irgendwann im Laufe der ersten Hälfte der nächsten Jahrhunderts manifest werdende Druck kommt aus dem Afrika südlich der Sahara. Es sind uns Extrapolationen gezeigt worden mit einem Nigeria von 240 Millionen Einwohnern.

Wir haben Süd- und Nordamerika nicht näher analysiert. Man kann aber davon ausgehen, dass die Hispanisierung Nordamerikas fortschreiten wird, ebenso die Einwanderung aus dem pazifischen Raum. Wir sind davon ausgegangen, dass zwar Asylbewerber aus dieser Hemisphäre weiterhin nach Europa kommen werden, ein mit den beiden erstgenannten Weltregionen vergleichbarer Einwanderungsdruck aber nicht sehr wahrscheinlich ist.

2. Die Entwicklung in der Schweiz

Der Tenor, der dem Bundesrat aus der veröffentlichten Meinung entgegenschlägt, ist ungefähr folgender: Die Dritte Welt verzeichnet ein enormes Bevölkerungswachstum, zudem lebt der grösste Teil in Armut und Elend. In Europa herrscht das Gegenteil: Die Bevölkerung stagniert, ja sie geht zurück. Zudem wird sie gefährlich älter, die Sozialversicherungssysteme sind in Frage gestellt. Europa wird "leerer", es wird aufgrund fehlenden eigenen demographischen Potentials sowohl politisch als auch wirtschaftlich marginalisiert. Geboten ist die demographische Bestandserhaltung; Westeuropa und die Schweiz brauchen kompensatorische Immigration. Dies erlaube die Erhaltung der Wirtschaftskraft, und so könne die Belastungsquote der aktiven Bevölkerung in erträglichem Rahmen gehalten werden. Wenn die kompensatorischen Immigranten ihrerseits das Rentenalter erreichen, hört die Argumentationskette entweder auf oder man rechnet damit, dass diese Immigranten dann erheblich mehr Kinder haben werden als die heutigen Immigranten. Die Schweizerin hat durchschnittlich 1,52 Kinder, die Ausländerin in der Schweiz 1,64 (Zahlen 1981/85).

Bestimmend für diese Betrachtungsweise sind unter anderem die Bevölkerungsperspektiven für die Schweiz des Bundesamtes für Statistik. Diese Perspektiven basieren auf drei Szenarien. Ihr Zeithorizont ist das Jahr 2025.

Das **untere Szenario "geschlossene Schweiz"** ist ein reines Denkmodell. Es geht davon aus, dass sich die in einem bestimmten Zeitpunkt in der Schweiz befind-

liche inländische und ausländische Wohnbevölkerung allein aufgrund der in ihr geltenden Gesetze der Sterblichkeit und Fruchtbarkeit entwickelt und keinerlei Migration weder von Schweizern noch von Ausländern stattfindet. Die Schweizerinnen haben also ihre 1,52 und die Ausländerinnen ihre 1,64 Kinder. Nach diesem, wie gesagt untersten Szenario steigt die Bevölkerung von jetzt an noch kontinuierlich bis 1998. Diese Zunahme beträgt insgesamt etwa 120 000. Ab 1998 sinkt die Bevölkerung dann so, dass im Jahre 2025 die Schwelle von 6 Mio unterschritten wird.

Das **mittlere Hauptszenario** geht davon aus, dass ab 1986 die Ausländerstabilisierungspolitik präzise in die Tat umgesetzt wird. Es rechnet also mit einer jährlichen Nettoimmigration im Ausmass, wie es sich aus diesem Konzept ergibt, namentlich der Kompensation der durch Einbürgerung aus der Ausländerstatistik herausfallenden Personen durch Neuzuzüger. Nach diesem Szenario nimmt die Wohnbevölkerung bis zum Jahr 2000 um 345 000 Personen zu. Von 2000 bis 2025 steigt sie um weitere 51 000.

Das **obere Szenario** geht von der Idee kompensatorischer Einwanderung aus: Bei diesem Modell lässt man soviel Einwanderer zu, wie nötig sind, um den Anteil der erwerbsfähigen Personen im Alter zwischen 20 und 59 Jahren an der Gesamtbevölkerung konstant zu halten. Würde dieses "social engineering" durchgeführt, nähme die Bevölkerung bis zum Jahr 2000 um 426 000 Personen zu. Von 2000 bis 2025 ergäbe das nochmals einen Zuwachs um 843 000 Personen. Die Schweiz hätte dann 7,7 Mio Einwohner.

Von Belang ist für den Bundesrat (insbesondere für die Bereiche Immigration, Raumplanung, Justiz, Verkehr und Energie), dass selbst im untersten der Szenarien, bei einer "geschlossenen" Schweiz und langfristig bestandessenkender Reproduktionsrate von 1,5 Kindern pro Frau (aber eben noch überproportional vielen Frauen im gebärfähigen Alter) **die Bevölkerung in den nächsten zehn Jahren zunehmen wird. Die tatsächliche Zunahme dürfte in der Grössenordnung von mehreren mittleren Städten liegen.** Es verstärken sich somit auf jeden Fall die Dilemmata, welche sich aus der Zahl der Menschen, ihren Ansprüchen und der damit zusammenhängenden Normendichte ergeben.

Das gilt auch für die Asyl- und Flüchtlingspolitik: Die Schweiz hat bereits in den letzten 8 Jahren, seit 1980, eine Bevölkerungszunahme von 263 000 Personen

verzeichnet. Dies entspricht der gesamten Bevölkerung des Tessins oder sieben-einhalb Städten von der Grösse Freiburgs. Die Zunahme von 263 000 Personen setzt sich zusammen aus 168 000 Zuwachs der schweizerischen Bevölkerung und 95 000 Nettoimmigration. Die Nettoimmigration verzeichnet eine steigende Tendenz. Letztes Jahr (1987) betrug sie 25 000 Personen. Die siedlungspolitischen Konsequenzen dieser bereits erfolgten Zunahme sind noch nicht verkräftet.

Da somit im Gegensatz zur eingangs erwähnten veröffentlichten Meinung während mindestens der nächsten 6 - 8 Jahre mit einem zunehmenden Bevölkerungsdruck in der Schweiz zu rechnen ist, wird die Asylfrage, welche zahlenmässig ja relativ bescheiden ist, ihre Brisanz kaum verlieren.

Wir werden uns u.a. Gedanken machen müssen, wieviele Menschen in Zukunft in unserem Land leben können und sollen.

3. Ansätze zu einer modernen Flüchtlingspolitik

Die meisten westeuropäischen Staaten sind sich einig darüber, dass bei Flüchtlingsbewegungen in erster Linie an Ort und Stelle, im Erstaufnahmeland oder in der Erstaufnahmeregion geholfen werden muss. Sie sind auch bereit, hierzu finanzielle und andere Mittel freizumachen. Ebenso soll in allen Fällen, wo es möglich ist, versucht werden, die Fluchtursachen zu beheben oder zu mildern. So weit, so gut.

Weniger fortgeschritten ist die Meinungsbildung darüber, wieviel Immigration verkräftet werden soll und welchen Teil davon die Flüchtlinge bilden sollen. **Das ist aber die zentrale Frage.** Ueber sie ist in vielen Ländern Westeuropas, einschliesslich der Schweiz, nie ein eigentlicher öffentlicher Dialog geführt worden. Es handelt sich um ein sehr delikates Thema, dem wir nicht mehr lange ausweichen können.

Westeuropa ist im Grunde genommen ein in Immigrationsfragen unerfahrener Kontinent. Die Regierungen bekunden einige Mühe, von einer vorwiegend fremdenpolizeilichen und rein arbeitsmarktpolitischen Betrachtungsweise abzurücken. Es lag daher auch für uns nahe, sich bei jenen Ländern umzusehen, welche lange Erfahrung in Immigrationsfragen haben. Es sind dies Kanada, die Vereinigten Staaten und Australien.

Gemeinsam ist diesen Staaten, dass sie periodisch, z.B. jedes Jahr, den angestrebten **Migrationssaldo festlegen** und die **Immigrationsseite der angestrebten Wanderungsbilanz** in Kategorien aufteilen. Darin wird auch eine Quote für Flüchtlinge und Gefährdete festgelegt. Werden die Zahlen über- oder unterschritten, findet in der nächsten Periode eine Kompensation statt. Diese Kompensation kann z.B. im Falle der Ueberschreitung der Flüchtlingsquote dazu führen, dass andere Quoten entsprechend gekürzt werden - oder dass in der nächsten Periode ein kleineres Flüchtlingskontingent vorgesehen wird. Selbstverständlich muss in ausserordentlichen Lagen die Landesregierung die Kompetenz haben, das System ausser Kraft zu setzen und gegebenenfalls massive Aufnahmen zu beschliessen. Uns macht in der Asylpolitik, um es etwas plastisch auszudrücken, nicht so sehr ein Krieg oder eine Extremsituation zu schaffen. Es ist der Normalzustand, der "courant normal" sozusagen, mit dem wir nicht zu Rande kommen. Wir haben Grund zur Annahme, dass eine solche alle Kategorien von Personen berücksichtigende, konsolidierte Ausländerpolitik auch die Basis für zukünftige Verhandlungen mit der EG bilden könnte

Den erwähnten erfahrenen Staaten gelingt es einigermassen, ihre Immigration im Griff zu behalten *). Es ermöglicht ihnen auch ein spontaneres Vorgehen bei Fluchtsituationen, indem Spielraum für Aufnahmen von Flüchtlingsgruppen besteht, welche in Zusammenarbeit mit dem UNHCR vereinbart werden können. Das Konzept der in Immigrationsfragen erfahrenen Länder gibt dem Asylbewerber an der Grenze nur einen beschränkten Stellenwert. Es unterscheidet sich somit ganz wesentlich von der heutigen Situation in der Schweiz. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Aufteilung unserer finanziellen Mittel für das Flüchtlingswesen: Die Eidgenossenschaft unterstützt den UNHCR mit rund 25 Mio Franken pro Jahr. Sie gibt mehr als das Zehnfache aus für das Asylwesen in der Schweiz, welches letztlich nur einer sehr kleinen Zahl von Menschen wirklich

*) Aus Zeitgründen kann ich hier nicht auf den Sonderfall der nordamerikanischen Binnenwanderung von Mexiko nach den USA eingehen. Diese Migration wird, mindestens teilweise, von einflussreichen Kreisen gewünscht bzw. toleriert.

hilft. Das Budget des DFW beträgt 192 Mio Franken. Dazu kommen noch die Aufwendungen für den Beschwerdedienst und gewisse vom Bund nicht abgeoltene Aufwendungen der Kantone. Man kann davon ausgehen, dass in der Schweiz zurzeit etwa 300 Mio Franken für das Flüchtlingswesen im Lande aufgewendet werden.

Lassen Sie mich zusammenfassen:

Flüchtlingen und Gefährdeten innerhalb einer konsensfähigen, die realen Möglichkeiten der Schweiz berücksichtigenden Migrationspolitik ihren berechtigten Platz zu geben, und dies mit grosszügiger Hilfe ausserhalb der Landesgrenzen zu verbinden, so habe ich den Auftrag verstanden, den Sie, Herr Vorsitzender, und der Bundesrat mir gegeben haben.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

CANADA

Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement.

INTRODUCTION

L'article 7 de la Loi sur l'immigration de 1976 dispose que

"Le Ministre, après avoir consulté les provinces sur l'aspect régional des besoins démographiques et de la situation du marché du travail, ainsi que toutes autres personnes, organisations et institutions qu'il juge appropriées, dépose devant le Parlement, au plus tard le sixantième jour précédant le début de chaque année civile ou, si le Parlement ne siège pas, au plus tard le quinzième jour de la séance subséquente, un rapport indiquant

a) le nombre d'immigrants que le gouvernement canadien juge opportun d'admettre durant une période déterminée; et

b) la manière dont les considérations démographiques ont été prises en ligne de compte pour fixer ce nombre."

Il y a deux ans, le gouvernement fédéral avait annoncé une politique d'augmentation modérée et contrôlée des niveaux d'immigration pour les années civiles 1986 et 1987. Les niveaux d'immigration annoncés étaient des fourchettes de 105 000 à 115 000 pour 1986 et de 115 000 à 125 000 pour 1987. Le niveau prévu pour 1987 était confirmé il y a un an dans le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au Parlement; on y indiquait également qu'en 1987 on s'emploierait surtout à atteindre la partie supérieure de la fourchette annoncée, c'est-à-dire environ 125 000 immigrants.

Je suis heureux d'annoncer que ce plan qui portait sur deux ans a donné d'excellents résultats, et que, selon les dernières projections, environ 125 000 immigrants seront effectivement admis en 1987. Les bons résultats obtenus grâce à la politique d'augmentation modérée et contrôlée en 1986 et 1987 constituent une des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral a prévu un niveau d'immigration plus élevé pour 1988. Les appuis

1. LE NIVEAU D'IMMIGRATION DE 1988 ET SES COMPOSANTES

La réussite de la politique d'augmentation modérée et contrôlée de l'immigration au cours des années civiles 1986 et 1987 justifie le maintien d'une telle politique en 1988. Le gouvernement fédéral a décidé d'admettre au Canada, l'an prochain, de 125 000 à 135 000 immigrants selon les composantes suivantes :

Catégorie de la famille	50 000
<u>Réfugiés au sens de la Convention et membres des catégories désignées</u>	<u>21 000*</u>
<u>Personnes admises pour des raisons humanitaires (mesures spéciales)</u>	<u>3 000 à 6 000</u>
Travailleurs sélectionnés :	
Requérants principaux	18 000 à 21 000
Conjoints et autres personnes à charge	18 000 à 22 000
Gens d'affaires immigrants :	
Requérants principaux	4 000
Conjoints et autres personnes à charge	9 000
Retraités	2 000
TOTAL	125 000 à 135 000

*Comprend des réfugiés sélectionnés à l'étranger, soit 13 000 pris à charge par le gouvernement et un nombre estimatif de 6 000 parrainés par le secteur privé, ainsi qu'un nombre estimatif de 2 000 réfugiés reconnus comme tels au Canada par le Comité consultatif du statut de réfugié.

C. L'EUROPE DE L'EST

OSTEUROPA

Die Diskussion über Osteuropa sollte Aufschluss geben über den Einfluss der sowjetischen Reformpolitik auf die Entwicklung in den übrigen Ostblockländern, das Ausmass der Reformmassnahmen und deren Grenzen aufzeigen, sowie Reaktionen im Westen beleuchten. Sie bot die Möglichkeit, Ueberlegungen zur schweizerischen Aussenpolitik anzustellen.

Der Glaube an die Perestroika in der Sowjetunion rührt von der Feststellung her, dass die gesellschaftlichen Strukturen unangemessen, rückständig und repressiv sind. Die Gesellschaft trachtet nach Erneuerung und Freiheit, sowie nach materiellem und geistigem Wohlstand. Die Erreichung dieser Ziele stellt für jedes sozialistische Regime eine grosse Herausforderung dar. Die Perestroika ist zur unantastbaren Referenz für die umliegenden Satellitenstaaten geworden und rechtfertigt insofern deren Reformbemühungen.

Die zahlreichen Beispiele aus der Sowjetunion verdeutlichen, dass dort die Glasnost in vollem Gange ist. Anders verhält es sich mit der Perestroika, von der man zwar viel hört, jedoch wenig verspürt. Die Reformen können nur langsam erfolgen, da die gegenwärtige Lage in der Sowjetunion von einer grossen "fragilité intérieure" gekennzeichnet ist. Die zu lösenden Probleme sind sehr vielfältig und stellen sich in erster Linie mit Bezug auf die wirtschaftliche Rückständigkeit des Landes, die Regungen in diesem Vielvölkerstaat (Nationalitäten, Sprachen, Religionen) und die jüngere Vergangenheitsbewältigung.

In Ungarn, wo man sich schon jahrelang in Reformbemühungen geübt hatte, sind die Auswirkungen von Glasnost und Perestroika gegenwärtig offenkundig. Die einstige Besorgnis um die Kohäsion des Ostblocks ist verstummt. Statt dessen herrscht Meinungsvielfalt über die Zukunftsgestaltung der ungarischen Innen- und Aussenpolitik. Zur Diskussion stehen die vermehrte Trennung von Staat und Partei, die Liberalisierung der Wirtschaft, Reformen innerhalb des COMECONS, sowie die allgemeine wirtschaftliche und politische Annäherung Ungarns an den Westen. Die Beziehungen zu Israel sollen gänzlich, diejenigen zu Südkorea und Taiwan teilweise normalisiert werden. Die Haltung Ungarns im Konflikt mit

dem benachbarten Rumänien verdeutlicht, dass sich der Spielraum für das nationale Bewusstsein eines Satellitenstaates vergrössert hat (in diesem Konflikt kann Moskau nur schwerlich eingreifen). Von einer institutionellen Festigung der sich in Ungarn abzeichnenden Veränderungen ist man jedoch heute noch weit entfernt.

Grosse Anziehung übte die Perestroika anfänglich auch auf das der Sowjetunion treue Bulgarien aus. Mitte 1987 bekannte sich die Parteispitze zur Notwendigkeit wirtschaftlicher Liberalisierungsmaßnahmen, welche auf der Vorstellung der Dezentralisierung (zunftartige Wirtschaftsvereinigungen), der Gemeindeautonomie und der Demokratisierung beruhten. Die Vorherrschaft der Partei über Staat und Wirtschaft sollte abgebaut werden und auf ihre eigentliche Aufgabe (Erziehung der Massen, Erarbeiten der grossen ideologischen Linien) beschränkt werden. Einer Umstrukturierung der Verwaltung folgte im Oktober 1987 die Moskau-Reise des Staats- und Parteichefs Schiwkow, welche plötzlich die Einstellung aller Reformvorhaben in Bulgarien nach sich zog. Offensichtlich wird seither der Gang der Entwicklung in Moskau und im übrigen Osteuropa vorsichtig abgewartet. Sofia dürfte somit die in der Sowjetunion realisierten Umgestaltungen grundsätzlich erst nach ausdrücklicher Einwilligung Moskaus nachvollziehen.

Die DDR kann es sich als führende Wirtschaftsmacht Osteuropas leisten, offiziell auf die Perestroika zu verzichten. Eine solche hat übrigens, in aller Stille, bereits teilweise stattgefunden. Sie führte zur Privatisierung gewisser Sektoren wie Landwirtschaft, Tourismus und Handwerk. Während das kulturelle Leben z.T. erstaunlich kritische Offenheit genießt (Film, Literatur, Theater, Kabarett), scheint die überalterte Führungsequipe nicht gewillt, Grundsatzdiskussionen über Politik und Wirtschaft zuzulassen. Die politische Anfälligkeit der DDR ist den jetzigen Machthabern noch allzu bewusst. Mit 420'000 Mann ist die mit Nuklearwaffen bestückte militärische Präsenz der Sowjetunion überwältigend. Die durch die Ostpolitik Genschers aktualisierte Frage der deutschen Wiedervereinigung ist für die DDR kein Thema. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, dass niemand im Westen ernsthaft an einer Wiedervereinigung interessiert sei.

In Polen wurden die sowjetischen Reformbemühungen von Anfang an von Jaruzelski enthusiastisch begrüsst, da sie diesem ermöglichten, die "Konvergenz" des sowjetischen Kurses mit dem in Polen seit Beginn der achtziger Jahre eingeschlagenen festzustellen. Nichtsdestoweniger ist die Marge der reformierbaren Prozesse inzwischen sehr klein geworden. Die gegenwärtige Stagnation der Lage in Polen erklärt sich aus der Tatsache, dass die Solidarnosc zu einer politischen Kraft geworden ist, die mit ihren Forderungen nach Pluralismus das Machtmonopol der Partei gefährdet. Als mit den Pflichten eines treuen Warschaupaktstaates unvereinbar erscheint der Partei gegenwärtig die Vorstellung der Zulassung eines Mehrparteiensystems.

In Anlehnung an die Perestroika, werden gegenwärtig in der CSSR eine grössere Anzahl neuer Wirtschaftsgesetze vorbereitet. Die Presse "öffnet" sich nur sehr spärlich und untersteht nach wie vor einer festen Parteikontrolle. Die Moskau-treue, alte Partei-garde steht den Reformen Gorbatschews eher ablehnend gegenüber, da diese unliebsame Erinnerungen an die Zeit Dubceks wachrufen. Politische Reformen dürften demnach erst auf Druck Moskaus zustandekommen.

Jugoslawien, das sich seiner Eigenheiten bewusst ist, kann es sich nicht leisten, die Entwicklung in der Sowjetunion nicht aufmerksam zu verfolgen. Von einem direkten Einfluss der Perestroika auf die Innenpolitik Jugoslawiens kann hingegen nicht gesprochen werden, da sich dieses Land als Vorreiter der Reformen betrachtet. Zudem bieten die wirtschaftlichen und politischen Probleme im Inneren des Landes genügend Konfliktstoff: die zur Diskussion stehenden Wirtschaftsreformen sind aufs Engste verbunden mit Fragen der politischen Stabilität. Das für Jugoslawien massgebende Kriterium in seinen Beziehungen zu Moskau ist nach wie vor die Erhaltung der eigenen Sicherheit und des status quo. Die Reformen im Ostblock sind den Jugoslawen eine willkommene Stütze bei der Fortsetzung ihrer bisherigen Bemühungen um Annäherung an den Westen (EG, EFTA, Europarat).

Die Diskussion hat verdeutlicht, dass ein abschliessendes Urteil über den Einfluss der sowjetischen Reformen auf die übrigen Staaten des Ostblocks verfrüht wäre.

Der Ostblock stellt keine homogene Einheit dar; die Perestroika steckt - von Ungarn abgesehen - noch in den Anfängen.

Der Westen hat im allgemeinen die Politik Gorbatschews begrüsst. Obwohl sich die Ost-West Beziehungen verbessert haben, ist ein neuer Hang zum Bilateralismus zwischen den Supermächten nicht zu übersehen. Ob sich der Schweiz bei dieser Entwicklung neue Aufgaben stellen werden, bleibt vorerst abzuwarten.

Unsere Haltung gegenüber dem Ausland im allgemeinen und dem Ostblock im speziellen lautet unverändert: Nichteinmischung.

D. CELEBRATIONS DE 1991

Célébration du 700e anniversaire de la Confédération

Exposés:

M. Solari (S.), Délégué du Conseil fédéral pour le 700e anniversaire de la Confédération rappelle les raisons du **refus du concept CH-91**: gigantisme du projet, incapacité à trouver le sens profond de la célébration pour la Suisse primitive, d'où le malaise. Grâce à l'initiative du Chef du Département de l'économie publique, la **Confédération** a heureusement repris la chose en mains en constituant un **groupe de réflexion**, présidé par le professeur Urs Altermatt. Ses propositions ont été soumises au **groupe interdépartemental**, où le DFAE était représenté par M. le Ministre Fetscherin, aboutissant au texte du **Message**. Celui-ci montre la distance prise par rapport au projet **CH-91** ainsi que l'EXPO 64: aucune construction permanente n'est prévue et l'aspect économique dévolu à la manifestation est très trop discret, ajoute S. Le principal objectif des fêtes du 700e anniversaire est de **permettre aux gens de se rencontrer** et la **dominante culturelle**, dans le sens large. La célébration comporte **3 piliers** (4 avec 1998 au Tessin).

1. **La fête de la Confédération**: il est prévu **au Grütli** une rencontre entre les enfants de toute la Suisse et les jeunes Suisses de l'étranger,
 - une grande fête du 1er août à Schwyz avec un défilé militaire historique à Nidwald,
 - la célébration d'un culte oecuménique le dimanche du Jeûne fédéral 15 septembre à Obwald.

2. **Avec la fête des 4 cultures, en Suisse Romande**, il s'agit bien plus qu'un spectacle en un lieu unique; des présentations auront aussi lieu dans les diverses parties de la CH romande (films à Genève, Bandes dessinées en Valais, théâtre et danse à Lausanne, arts appliqués au Jura et partie franc. canton BE, architecture à Neuchâtel). Les artistes devront chercher à exprimer une **utopie**, quelque chose d'idéal (15 cinéastes travailleront sur le projet "utopie").

3. **partie internationale** (voir plus loin).

Enfin, S. signale également les possibilités contenues dans des **programmes individuels** dans les cantons. **Les mots-clés du 700e** sont: **rencontre**, **utopie** et **solidarité**. S. rêve de réaliser "**10 folies**", (un concert de cor des Alpes, un concert rock, une exposition sur les flux migratoires). Le 700e devrait être une "fiesta de l'emotion" et montrer en même temps que les valeurs qui ont été à l'origine de la Suisse sont restées d'actualité. S. voit aussi quelques dangers: "enjeux de mémoire" et cite à titre d'exemples, le Bicentenaire de la Révolution française, le Bicentenaire de l'Australie. Ce qu'il faut surtout craindre c'est l'indifférence. Le 700e devrait permettre la prise de conscience d'une Suisse, sans complexes, qui regarde vers le futur, conclut S.

M. Vallon (V.) coordinateur du volet international du 700e remercie S. d'avoir "électrisé", par son enthousiasme, les responsables des différents projets.

La fête de la Solidarité internationale dans les Grisons comportera 2 parties: une "**Journée de l'Europe**", où seront invitées des délégations des **34 Etats européens**, personnalités politiques, scientifiques, économiques et culturelles. Les hôtes seront reçus par le Conseil fédéral. La cérémonie de clôture est prévue à St-Moritz ou Pontresina. S'ils le désirent, les hôtes Européens pourront, soit participer à la **2e partie de la fête** prévue à **Coire**, soit au symposium sur la Suisse et l'Europe qui se tiendra dans le voisinage. Durant 2 à 3 jours, s'y déroulera une sorte de **joyeuse kermesse** à laquelle seront conviés des représentants des 5

continents (espaces danse, gastronomie, joutes sportives). Dans certaines villes de Suisse orientale, il n'y a encore rien de prévu et on a un peu trop présumé des capacités des Grisons qui n'accueillera pas plus de 2 à 3 symposiums. Le **symposium sur la Suisse et les relations Est-Ouest** pourrait se tenir à la Chartreuse d'Ittingen. Quant au Tessin, il recevra le 4e symposium sur "la Suisse au seuil du 21e siècle". Un document de réflexion sur les symposiums a été présenté par l'Ambassadeur de Tschanner dont il sera tenu compte le moment venu.

Le **Fonds commémoratif** prévoit un **programme d'échanges d'enseignants**, de moniteurs sportifs et de jeunes artistes du **Tiers Monde** (en aucun cas il n'y aura de remise de prix). La DDA et les cantons coopéreront à la réalisation de ces échanges.

La **cérémonie internationale officielle prévue à Berne** devra être harmonisée avec le 800e anniversaire de cette ville. La date et le contenu restent encore ouverts.

M. Fetscherin (FN), Vice-président de la COCO, présente les aspects de la célébration à l'étranger, ainsi que de la question de la place des Suisses de l'étranger. En ce qui concerne le message, il ne faut pas trop s'éparpiller dans des actions dans diverses directions; beaucoup de Départements auraient aussi souhaité faire figurer leurs projets dans ce texte. Il ne faudra, en tous cas, pas laisser passer l'occasion de la **célébration du 700e** pour faire quelque chose **à l'étranger**. FN renvoie aux propositions préparées par la COCO, qui de son côté devrait mettre à profit 1991 pour mettre en branle ses organisations membres. FN exprime l'espoir que nos représentations à l'étranger fassent des suggestions à la COCO et espère que les organisations suisses à l'étranger feront de même avec leur Secrétariat.

Discussion

Quelques questions ont été d'abord posées au sujet de la **"place des Suisses de l'étranger"** à Brunnen, sujet également évoqué par FN et quelques chefs de poste.

L'un est inquiet du transfert des fonds récoltés - dinars non-convertibles. FN lui donne l'assurance que ce point va être encore réexaminé pour trouver une solution adéquate. Un autre souhaite que la collecte s'adresse aussi aux firmes suisses à l'étranger. Enfin, en Italie, on a fait la constatation sur l'achat du terrain de Brunnen, qui n'a pas eu le succès attendu auprès de nos compatriotes, parce qu'il s'agit d'un geste purement matériel qui ne demande pas d'effort de la part de celui qui le fait.

Divers participants se sont exprimés sur la **célébration du 700e**.

Un participant questionne la conception fournie par la COCO qui est "helvète-centriste" et regrette que les colonies suisses ne soient pas appelées à faire elles-mêmes un effort, ce qui renforcerait leur cohésion. En choisissant un tel sujet, **l'émigration réciproque** et en organisant des **colloques et expositions**, sur les émigrés des 2 pays, une contribution spécifique pourrait être ainsi apportée l'occasion de la célébration de 1991.

Il conviendrait de privilégier les **échanges de boursiers** en les menant sur une grande échelle; inviter des boursiers du Tiers-Monde, comme signe et expression de la solidarité, font remarquer quelques intervenants.

Un autre chef de mission s'est montré soucieux de voir de développer un front des **ethnies**, la fête du 700e étant partagée sur la base des **régions linguistiques**, il eût préféré de faire appel aux cantons. Le fil conducteur et thème unificateur de la trilogie doit être le **fédéralisme**, élément essentiel pour comprendre le système suisse, estime un autre chef de mission. Il faudrait faire valoir notre spécificité auprès de la **jeunesse** et vis-à-vis de **l'Europe et du monde** et poser la question comment la Suisse peut-elle contribuer à un monde en changement, sans perdre son caractère, ont encore indiqué quelques intervenants.

Aux yeux d'un autre participant, **1991** devrait être marqué par la sortie **d'ouvrages importants sur la Suisse** (nouvelle édition du Dictionnaire historique et biographique, prolongation jusqu'en 1998 de la collec-

tion des Documents diplomatiques, lancement d'une histoire de la politique étrangère de la Suisse des origines à nos jours, de même qu'une histoire depuis 1945 par un auteur étranger).

Quelques voix critiques se sont fait aussi entendre; essentiellement la déception de savoir qu'il n'y aura pas de traces tangibles laissées après **1991, toute construction en étant interdite**, la crainte de voir le mauvais goût s'installer avec des "kermesses populaires", la critique du choix du terme "utopie", signifiant un rêve qui ne se réalise pas, alors que la Suisse est tout le contraire. Ces remarques n'étaient toutefois pas partagées par tous.

En conclusion de la discussion, un ambassadeur a fait part de ses réflexions sur **l'esprit kermesse**, "Bünzli", qui doit être aussi présent pour que la célébration du 700e reste proche du citoyen. L'enthousiasme des idées de S. et celle de **l'utopie**, en particulier, sont soulignées enfin par les derniers intervenants.

Réponses

S. précise qu'il n'a pas été désigné pour faire une Fête sous la forme d'une kermesse seulement. La **place des Suisses de l'étranger** est un projet qui sera soutenu par le budget prévu pour le 700e et pourra se réaliser même au cas où la **collecte** s'avérerait insuffisante. Il s'efforcera de "récupérer l'économie", tout en évitant de s'engager dans la voie de CH-91 et essayera de ne pas oublier le **fédéralisme**. Il en est de même pour **l'Europe de 1992**, les symposiums qui sont prévus permettront d'y réfléchir.

FN exprime son soutien pour le projet relatif à **l'émigration Suisse - Italie**. Il serait bon que cette idée sur l'émigration réciproque puisse être transposée dans d'autres pays. Les **représentations suisses** doivent faire **des propositions sur les suggestions de la COCO et manifester leur intérêt pour le 700e**, cela d'autant plus qu'aucune manifestation à l'étranger n'est envisagée dans le Message.

M. l'Ambassadeur Manz remercie les intervenants. Il apporte une précision encore sur la **répartition des tâches** pour le volet international du 700e: M. Solari, en tant que Délégué, est responsable de tout ce qui touche aux manifestations du 700e; M. Vallon assure le rôle de coordinateur du volet international et du DFAE; enfin, le Secrétariat de la COCO a la charge d'examiner les propositions et suggestions pour des manifestations se déroulant à l'étranger qui lui seraient adressées par nos représentations.

E. DEPARTEMENT MILITAIRE FEDERAL

Schweizerische Sicherheitspolitik in einem sich wandelnden strategischen Umfeld: Chancen und Herausforderungen

Referat von Herrn Bundesrat A. Koller

1. Einleitung

Wir wissen es alle: Die internationale Lage ist in letzter Zeit sichtbar in Bewegung geraten. Die Zeichen hierfür sind unübersehbar und reichen von der Entwicklung in den beiden Weltmächten und in ihrem Verhältnis zueinander über die Ost-West-Beziehungen und den wichtigen Bereich der Rüstungskontrolle bis hin zur Lage in der Dritten Welt und ihren Spannungsherden. Die internationalen Beziehungen sind auf breiter Front und in seltenem Ausmass in Fluss gekommen. Weitere, gerade auch für unser Land äusserst gewichtige Entwicklungen (zB in der EG) sind im Gang.

Während diese Bewegung in unserem Umfeld augenscheinlich ist, so erscheint die Frage, wohin sie letztlich führen wird, sehr viel schwieriger zu beantworten. Wir sehen uns neuen Perspektiven gegenüber; diese bleiben jedoch von Unwägbarkeiten überschattet und können keineswegs als gesichert bezeichnet werden. Positiven Entwicklungstendenzen in Afghanistan, im Golf, in Namibia und in Kambodscha stehen nach wie vor Krisenherde wie der Nahe Osten, Mittelamerika oder Korea gegenüber. Die Entwicklung bleibt ambivalent.

Diese Fluidität der internationalen Lage darf uns nicht zum passiven Abwarten verleiten. Sie erhöht, ganz im Gegenteil, die Bedeutung unserer Ausen- und Sicherheitspolitik. Sie bietet uns neue Chancen, enthält andererseits die Gefahr der abrüstungspolitischen Euphorie. Unsere Sicherheitspolitik darf nicht auf Illusionen beruhen; sie muss jedoch von Visionen getragen werden.

2. Sicherheitspolitische Lagebeurteilung

Grundvoraussetzung hierzu erscheint mir eine nüchterne Analyse der Entwicklung unseres sich im Wandel befindlichen strategischen Umfeldes zu sein. Gestatten Sie mir daher, meine persönliche Beurteilung der gegen-

wärtigen internationalen sicherheitspolitischen Lage mit Ihnen zu teilen, bevor ich auf die konkreten Auswirkungen dieser Entwicklung für unser Land und unsere Sicherheitspolitik näher eintrete.

Die Entwicklung in den beiden Weltmächten und ihres Verhältnisses

Dem Betrachter der heutigen weltpolitischen Lage springt ein Faktor sofort ins Auge: Beide Weltmächte, die Vereinigten Staaten wie die Sowjetunion, befinden sich in einer Periode des Umbruchs, versuchen gleichzeitig, ihr Verhältnis auf eine neue Grundlage zu stellen.

UdSSR

Unter Generalsekretär Gorbatschew hat die Sowjetunion nach Jahren der Stagnation einen ebenso beeindruckenden wie ambitionierten und schwierigen Versuch der Umgestaltung ihres wirtschaftlichen, sozialen und politischen Systems in Angriff genommen und tastet sich vorsichtig an eine Bewältigung ihrer eigenen Geschichte heran. Gleichzeitig ist die UdSSR aus der aussenpolitischen Isolation, in welche sie sich selbst hineinmanövriert hatte, ausgebrochen und zu einer dynamischen Aussen- und Rüstungskontrollpolitik übergegangen, deren taktisches Geschick erstaunt und grosse Teile der westlichen öffentlichen Meinung stark beeindruckt. Die Ursache dieses Wandels scheint mir im Zusammenfallen mehrerer Faktoren zu liegen. Gestatten Sie mir, einige zu erwähnen:

- Die seit Ende der siebziger Jahre immer gravierenderen wirtschaftlichen Probleme der Sowjetunion.
- Die Erkenntnis, dass der technologische Fortschritt im Westen eine Dynamik entwickelt, welche nachzuvollziehen, der Sowjetunion immer schwerer fällt.
- Das zögernde Eingeständnis, dass das von Stalin geschaffene soziale und wirtschaftliche System nicht den Erfordernissen eines modernen Staates entspricht, sondern den Leistungswillen der Bevölkerung im Keime ersticken, den Sowjetbürger in die innere Emigration treiben muss.

- Die für die Sowjetunion beängstigende Erkenntnis, dass die Zeit von ihrem Verbündeten zu ihrem Feind geworden ist, von einem historischen Determinismus zugunsten der Sowjetunion nicht mehr länger ausgegangen werden kann.
- Die Besorgnis über ein Amerika, das unter Präsident Reagan die Traumata von Vietnam und Watergate zu überwinden begann, selbstbewusster auftrat, sein Verteidigungsbudget zwischen 1980 und 1987 von 140 auf 280 Mrd Dollar erhöhte und globalpolitisch wieder bereit war, eine Führungsrolle zu übernehmen - ein Amerika, das sowohl im militärischen wie im wirtschaftlichen und politischen Bereich eine Dynamik entwickelte, die scharf mit der wachsenden Lähmung der Sowjetunion und mit ihrer, durch eine lange andauernde Führungskrise noch verstärkten, Handlungsunfähigkeit kontrastierte.

Die Sowjetunion sah sich Mitte der achtziger Jahre, in einem Wort, einer eigentlichen Systemkrise gegenüber, zu deren Ueberwindung traditionelle Antworten allein nicht mehr ausreichen konnten. Notwendig war ein radikal neuer Ansatz.

Es ist ohne jeden Zweifel Generalsekretär Gorbatschews Verdienst, diese Sachlage nicht nur erkannt, sondern auch einen Lösungsansatz für die immer drängender werdenden Dilemmata der Sowjetunion formuliert zu haben. Seine Strategie, von ihm schrittweise entwickelt, scheint mir auf drei Pfeilern zu basieren. Im Vordergrund steht der Versuch, durch eine tiefgreifende Umgestaltung des Wirtschafts- und Verwaltungsapparates, durch eine Politik der "Perestroika", die Effizienz der sowjetischen Volkswirtschaft zu erhöhen, die wuchernde Bürokratie zurückzudrängen, letztlich die bedrohte Position der UdSSR als Weltmacht zu sichern. Um dieses Ziel erreichen zu können, müssen jedoch zwei weitere Voraussetzungen erfüllt werden:

- Einerseits eine Reduktion des Druckes von aussen. Hier hat der zweite Pfeiler von Gorbatschews Politik, die dynamischere sowjetische Aussen- und Rüstungskontrollpolitik, seinen Ursprung, der deutlich darauf ausgelegt ist, der Sowjetunion eine Atempause zu verschaffen, ohne ihre militärischen Kernoptionen zwingenderweise zu schmälern.

- Andererseits die Ueberwindung der massiven Widerstände in Bürokratie und Apparat. Hier findet der dritte Pfeiler von Gorbatschews Konzeption, die Politik von "Glasnost" und der dosierten Liberalisierung des sowjetischen Systems, seinen Ausgangspunkt. Gorbatschew appelliert offen an den einfachen Sowjetbürger, den Druck auf die Bürokratie von oben durch einen Druck von unten zu ergänzen. Gerade dieser funktionale Charakter von "Glasnost" sollte uns aber davor warnen, die Entwicklung in der Sowjetunion mit einem ersten Schritt in Richtung pluralistischer Demokratie westlichen Zuschnittes gleichzusetzen, so begrüßenswert sie an sich erscheint.

Noch erscheint es mir viel zu früh, eine zuverlässige Vorhersage über den Ausgang dieses ambitiösen Experimentes zu wagen. Gorbatschews persönliche Machtposition hat sich zwar im Laufe seiner Amtszeit deutlich gefestigt; die Perspektiven seines Reformvorhabens, das in der Breite seines Ansatzes in Russland seit den Zeiten Peters des Grossen kaum Parallelen aufweist, bleiben dagegen wesentlich unsicherer. Gorbatschews Reformversuch ist zum einen auf sichtbaren Widerstand gestossen, - wobei seine Kritiker keineswegs die Notwendigkeit von Reformen an sich negieren, sehr wohl aber das von Gorbatschew propagierte Tempo und Ausmass. Die Heftigkeit der Reformdebatte in der Sowjetunion, durch die Affäre Jelzin schlaglichtartig beleuchtet, mag gerade darin ihren Ursprung finden, dass nicht nur Gorbatschew selbst, sondern auch seine Opponenten im Politbüro davon überzeugt sind, dass der nun eingeleitete Umbruch für die UdSSR die letzte Möglichkeit für wirklich greifende Reformen darstellt, ein Scheitern somit katastrophale Folgen zeitigen müsste.

Zum anderen, und vielleicht noch gewichtiger, legt dieser Reformversuch mehr Widersprüche bloss, als er aufzulösen vermag. Ich möchte nur einige davon erwähnen:

- Ist das sowjetische System, das auf dem Machtmonopol der Partei basiert, überhaupt reformierbar, ohne dieses Machtmonopol zu relativieren und zu erodieren?
- Wie kann der sowjetische Parteichef seinem Ansatz die notwendige Ueberzeugungskraft verleihen, wenn gerade der Prozess der Umgestaltung selbst, zumindest in der Anfangsphase, das Wirtschaftswachstum eher verlangsamt und die Versorgungsprobleme des Landes noch vergrössert?

- Wie lange kann die Sowjetunion in Aussen- und Rüstungskontrollpolitik die Initiative bewahren, ohne den Worten auch echte Taten folgen zu lassen, ohne ihre militärischen Kernoptionen signifikant zu schmälern? Kann sich der sowjetische Parteichef, umgekehrt gefragt, neben seinem Kampf mit der Bürokratie allenfalls auch noch eine Machtprobe mit den Streitkräften wirklich leisten?
- Kann "Glasnost" propagiert werden, ohne im Vielvölkerstaat Sowjetunion das Nationalitätenproblem aufbrechen zu lassen? Wieviele "Armenien" kann sich die Sowjetunion, kann sich Gorbatschews Reformversuch leisten?
- Welche Auswirkungen wird die offen ausgetragene Reformdiskussion in der UdSSR, das Unterfangen an sich, auf ein heterogener gewordenes Osteuropa haben?

Die Liste der Fragen liesse sich beinahe beliebig verlängern.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die UdSSR sich heute in einem gewaltigen Umwandlungsprozess befindet; dessen Ausgang und Folgen sind aber noch weitgehend offen. Vergessen wir nicht, dass Gorbatschew selbst zu recht erklärt, dass sein Reformversuch erst jetzt in die kritische Phase eingetreten ist. Gerade der ambitiöse Charakter dieses Reformversuchs, dessen Front sich ständig verbreitert, dürfte die Sowjetunion in den nächsten Jahren wohl primär doch nach innen blicken lassen. Ein Scheitern wäre nicht nur für die UdSSR selbst, sondern wohl für die ganze Welt fatal. Der Zeitbedarf des Unterfangens und die Unwägbarkeiten, die es überschatten, müssen klar erkannt werden. Die zahlreichen Unsicherheitsfaktoren, welche die innere Entwicklung der Sowjetunion heute beinhaltet und die auf ihren aussen- und globalpolitischen Kurs jederzeit ausstrahlen können, mahnen zur Zurückhaltung in der Lagebeurteilung.

Zurückhaltung drängt sich aus der Sicht des Vorstehers des EMD auch auf angesichts der Tatsache, dass sich das Rüstungstempo in der Sowjetunion aufgrund unserer Erkenntnisse nicht verlangsamt. Die SS-20 und SS-23 sollen verschrottet werden. Die ihnen zugewiesenen Ziele liegen, vergessen wir es nicht, aber im Wirkungsbereich der SS-24 und -25 sowie neuer seegestützter Marschflugkörper, die in beeindruckender Kadenz zugeführt werden - erst recht in der Reichweite einer neuen überschweren Interkontinentalrakete,

der SS-18 Mod 5, deren Dislozierung dieser Tage begonnen hat. Auch im konventionellen Bereich zeichnet sich keine Reduktion der sowjetischen Rüstungsanstrengungen ab. Der militärische Kurs der Sowjetunion bleibt - trotz INF-Abkommen, trotz START-Verhandlungen und anderen Abrüstungsbemühungen - ambivalent.

USA

Der Unsicherheitsfaktor Sowjetunion wird noch durch die Tatsache amplifiziert, dass in der anderen Weltmacht, in den USA, ein Regierungswechsel vor der Tür steht. Wahlkampf und Wechsel der Administration werden die Energien der westlichen Führungsmacht während mindestens einem weiteren Jahr stark absorbieren. Dieses kommende Jahr aber bringt äusserst gewichtige Herausforderungen. Ich erwähne nur die Rüstungskontrolle, das Suchen nach einem neuen verteidigungs- und sicherheitspolitischen Konsens in der NATO und die drängenden Fragen im Bereich der in Bewegung gekommenen regionalen Konflikte in der Dritten Welt. Nicht weniger gewichtig erscheint, dass sich in der amerikanischen öffentlichen Meinung - und damit in der amerikanischen Politik - in den letzten Jahren subtile, jedoch deswegen nicht weniger ernst zunehmende Wandlungen abzeichnen (Renaissance des Isolationsismus). Diese werden sich in der amerikanischen Aussen- und Sicherheitspolitik in den kommenden Jahren widerspiegeln - unabhängig davon, wer im kommenden Januar im Weissen Haus einziehen wird.

Die Last des gewaltigen Budgetdefizites verringert sich nur langsam und zögernd. Wirtschaftspolitisch bleibt damit die Versuchung protektionistischer Massnahmen in den USA gross, der Währungsbereich weiter labil. Sicherheitspolitisch kann mit Gewissheit davon ausgegangen werden, dass das amerikanische Verteidigungsbudget während Jahren real stagnieren, wenn nicht gar schrumpfen wird. Gerade wegen der hohen Budgetzuwachsrate in der ersten Hälfte dieses Jahrzehntes kann dies nichts anderes bedeuten, als dass Verteidigungsprogramme gestrichen werden müssen, liegt doch der sich abzeichnende Fehlbetrag zwischen Planung und Realität - je nach Schätzung - in den kommenden Jahren insgesamt zwischen 200 und 400 Milliarden Dollar. Derartig gewaltige Summen können nur eingespart werden, wenn neue Prioritäten gesetzt werden. Diese werden auch Europa und das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis tangieren. Eine unlängst erschienene, halboffizielle

Studie - "Discriminate Deterrence" -, die eine Verschiebung des Schwerpunktes der amerikanischen Verteidigungsanstrengungen weg von Westeuropa und in Richtung auf ein globales Engagement verlangte, muss - trotz aller Beschwichtigungsversuche, die ihrer Veröffentlichung folgten - ebenso als Warnzeichen verstanden werden wie die immer lauter werdenden Forderungen, dass Westeuropa seinen "fair share" an der gemeinsamen Verteidigungslast übernehmen müsse. Eine signifikante Reduktion der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa erscheint zwar nicht zwingend, ist jedoch zu einer realen Möglichkeit geworden, ja wirft bereits versteckte Schatten voraus - just zu einem Zeitpunkt, in dem Herr Gorbatschew im Namen der Sowjetunion das "gemeinsame Haus Europa" propagiert. Für viele Amerikaner sind, übersehen wir es nicht, Bekämpfung des Terrorismus und des Drogenproblems zu einem zentraleren Anliegen geworden als die Stärkung der atlantischen Partnerschaft. Westeuropa wird daher in den kommenden Jahren mit einer stärker auf ihre eigenen Probleme konzentrierten und europäischen Anliegen gegenüber unwilligeren Führungsmacht zu rechnen haben. Auch dies ist ein Faktor, den wir in Rechnung zu stellen haben werden.

Amerikanisch-sowjetisches Verhältnis

Die innenpolitische Entwicklung in den beiden Weltmächten kann nicht ohne Rückwirkungen auf ihr Verhältnis zueinander bleiben. Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion haben sich zwar verbessert, bleiben jedoch gleichzeitig durch ein Abwarten der Entwicklung in der anderen Weltmacht gekennzeichnet. Das war auch mein Eindruck bei den Gesprächen mit den Verteidigungsministern Carlucci und Jasov. Keiner wollte der Spielverderber sein; das gegenseitige Misstrauen war jedoch gross.

Beide Weltmächte sind zwar sichtbar daran interessiert, ihre Beziehungen zu entkrampfen und auf eine solidere, geschäftsmässigere Basis zu stellen. Die mit dem Genfer Gipfeltreffen zwischen Präsident Reagan und Parteichef Gorbatschew eingeleitete Folge von Begegnungen auf höchster Ebene zeugt von einem sich verdichtenden und vertiefenden Dialog. Gesprächsbereitschaft wird sehr sichtbar demonstriert. Beide Seiten markieren deutlich ihre unterschiedlichen Standpunkte, sind jedoch sichtlich bestrebt zu zeigen, dass diese einer Intensivierung und Ausdehnung der konstruktiven Auseinandersetzung mit der anderen Weltmacht nicht im Wege steht, eine offene

Sprache sogar Grundvoraussetzung für echte Fortschritte sein muss. Dies ist sicher richtig und hebt sich positiv vom Stil früherer Annäherungsphasen ab.

Dennoch erscheint mir eine gewisse Vorsicht am Platze zu sein. Während sich der amerikanisch-sowjetische Dialog im Klimatischen und im Formellen sehr stark verändert, so hat er bisher erst in beschränktem Umfange bewiesen, dass er auch zu substantiellen Ergebnissen führen kann, sehen wir vom INF-Abkommen einmal ab. Auf die Dauer kann er sich nicht bloss auf Oeffentlichkeitswirksamkeit beschränken, ohne sich abzunützen. Solange erhebliche Energien der beiden Weltmächte jedoch durch ihre innenpolitischen Entwicklungen absorbiert sind, bleibt der Schritt von der Aufwerfung zur wirklichen Lösung von Problemen schwierig. Folgen den Worten nicht bald weitere, konkrete Taten, so bleibt das amerikanisch-sowjetische Tauwetter sehr krisenanfällig.

Rüstungskontrolle

Nirgends ist dies so offenkundig wie im Bereich der Rüstungskontrolle. Mit der Unterzeichnung und Ratifizierung des INF-Abkommens wurde, wie der Bundesrat sicher zu recht erklärt hat, ein hoffnungsvoller abrüstungspolitischer Anfang gemacht. Erstmals sollen die Nukleararsenale der beiden Weltmächte nicht bloss kosmetischen Beschränkungen unterworfen, sondern soll eine gesamte Waffenkategorie tatsächlich verschrottet werden. Im Bereich der Verifikation - einem sehr zentralen Bereich - wurde gewagt, beinahe sensationell Neuland zu betreten. Bedeutsam erscheint ferner, dass der Vertrag asymmetrische Reduktionen vorsieht und damit dem Grundsatz entspricht, dass wer höher gerüstet hat, auch in stärkerem Umfange abrüsten muss.

Der INF-Vertrag ist bisher jedoch noch nicht von weiteren Durchbrüchen gefolgt worden. Die Absicht, die strategischen Waffen durch ein START-Abkommen massiv zu beschneiden, ist vorerst Absicht geblieben. Die Fronten haben sich in den diesbezüglichen Verhandlungen tatsächlich sogar verhärtet. Wichtige Konzessionen wurden sogar wieder zurückgenommen; in den zentralen Divergenzbereichen sind nur sehr marginale Fortschritte zu verzeichnen. Der notwendige politische Wille, die Einigung zu ermöglichen, ist nur bedingt zu erkennen. Der anstehende Präsidentschaftswechsel in den USA bedeutet, dass START nun in die Periode 1990/91 entgleiten könnte, sofern es - ange-

sichts der anhaltenden Dynamik des strategischen Wettrüstens - überhaupt zum Vertragsabschluss kommen wird. Dies muss nachdenklich stimmen, geht es doch bei diesen Verhandlungen nicht bloss um die Reduktion der strategischen Waffen, sondern - noch bedeutsamer - vor allem auch um den ambitiösen Versuch, die Stabilität des strategischen Gleichgewichtes durch eine Umgestaltung der beidseitigen Arsenale signifikant zu erhöhen und zu sichern. Es wird nicht bloss über die Zahl von Sprengköpfen gefeilscht, sondern über das inskünftige strategische Verhältnis der beiden Weltmächte verhandelt. Um so schwerer fällt der gegenwärtig zu beobachtende Trend zu einer Verhärtung der Verhandlungsfronten ins Gewicht.

Auch in den anderen wichtigen Verhandlungsforen sind - im Gegensatz zur Rüstungskontrollpolitischen Euphorie, die in der öffentlichen Meinung im Westen nach wie vor vorherrscht - substantielle Ergebnisse noch ausstehend. Im Bereich der chemischen Waffen zeichnet sich, trotz Fortschritten in einer beachtlichen Zahl von Einzelaspekten, immer deutlich ab, dass ein generelles Verbot dieser wohl inhumansten und grausamsten Waffe kaum noch in diesem Jahr erreicht werden kann. Gleichzeitig wird das Tabu ihres Einsatzes aber in der Dritten Welt immer offener und mit immer grauenvolleren Resultaten durchbrochen.

Auf dem für die Schweiz besonders wichtigen Gebiet der konventionellen Abrüstung schliesslich mangelt es zwar nicht an Worten und Initiativen, sehr wohl aber an Taten.

Gespräche über eine defensive Ausrichtung der Militärdoktrinen sind zwar Mode geworden, haben bisher aber keinerlei Ergebnisse gezeitigt.

Die Verhandlungen über das Mandat der geplanten Gespräche zwischen NATO und Warschauer Pakt über eine Erhöhung der konventionellen Stabilität in Europa machen vordergründig zwar Fortschritte. Positiv kann vermerkt werden, dass der Warschauer Pakt nicht nur anerkennt, dass das konventionelle Kräfteverhältnis in Europa durch "Asymmetrien" gekennzeichnet ist, sondern nun neuerdings auch Bereitschaft bekundet, diese "Asymmetrien" bereits in einem ersten Reduktionsschritt zu beseitigen. Er hat seine frühere, allzu durchsichtige Forderung aufgegeben, dass beide Seiten zuerst ihre Truppenstärken linear um je 250'000 Mann reduzieren müssten, bevor die Frage der Beseitigung der "Asymmetrien" angepackt werden könne. Konkret hätte dies

das konventionelle Ungleichgewicht in Europa nicht geschmälert, sondern ganz gefährlich erhöht - die Invasionsfähigkeit des Warschauer Paktes noch gestärkt. Auch in der Frage des Einbezuges der taktischen Kernwaffen, welcher von der NATO strikte abgelehnt wird, signalisiert neuerdings der Osten eine gewisse Konzessionsbereitschaft. Dies sind ohne Zweifel positive Anzeichen.

Es muss jedoch nüchtern festgehalten werden, dass es sich bei diesen Fragen nur um Vorgeplänkel handelt. Selbst wenn einmal alle diese Stolpersteine (auch des Verfahrens) auf dem Weg zu den eigentlichen Verhandlungen beseitigt sein werden, wird ein fundamentales Problem weiter bestehen: Wenn die NATO von einer "konventionellen Ueberlegenheit" des Ostens, der Warschauer Pakt von "Asymmetrien" spricht, so haben sie keineswegs dasselbe vor Augen. Ueber welche Waffenkategorien mit welcher Priorität somit konkret verhandelt werden soll, bleibt ebenso kontrovers wie die Frage, wo denn nun tatsächlich Ungleichgewichte bestehen und wie ausgeprägt diese Ungleichgewichte sind. Es erscheint angebracht, daran zu erinnern, dass genau diese Grundfragen eine analoge Verhandlungsrunde, die Wiener MBFR-Gespräche, seit nun schon 15 Jahren steril an Ort treten lassen. Noch darf übersehen werden, dass hinter diesen Fragen zentrale Probleme stehen.

Die NATO ist wohl letztlich ausserstande, ihre konventionellen Kräfte unter das heutige Mass abzubauen, da dies, in letzter Konsequenz, eine Aufgabe ihrer Strategie der Vorverteidigung implizieren müsste, was die Bundesrepublik zu einer Ueberprüfung der Grundlagen ihrer gesamten Sicherheitspolitik zwingen würde. Sie erhofft sich von den Gesprächen im Grunde einen einseitigen sowjetischen Truppenabbau. Die UdSSR verfügt ihrerseits über reichliche Verhandlungsmasse, damit auch über die Möglichkeit, diese geschickt einzusetzen. Sie kann angesichts ihrer Ueberlegenheit im konventionellen Bereich durch unilaterale Truppenrückzüge den Verhandlungsdruck auf den Westen jederzeit erhöhen. An entsprechenden Gerüchten hat es nicht gefehlt. Die Frage, weshalb es dazu bisher nicht gekommen ist, erscheint von Bedeutung. Es mag sein, dass Generalsekretär Gorbatschew es sich gegenwärtig politisch nicht leisten kann, den sowjetischen Streitkräften ihre konventionellen Fähigkeiten drastisch zu beschneiden. Es kann sein, dass er dies letztlich auch gar nicht will. Es kann schliesslich auch sein, dass eine sich im Umbruch befindliche UdSSR nicht wagt, ihre Machtposition in

Osteuropa militärisch zu schmälern. Gorbatschew hat während seiner Polenreise die Frage nach seiner Haltung gegenüber der Breschnew-Doktrin jedenfalls in augenfälliger Weise unbeantwortet gelassen.

Die durch die Entwicklung in der UdSSR akzentuierten Kohäsionsprobleme des Warschauer Paktes sind in einem anderen Gremium, der Wien KSZE-Ueberprüfungskonferenz, sodann deutlich sichtbar geworden. Rumänien, auch stellvertretend für andere Ostblockstaaten, verhindert hier vorderhand weiterhin den Abschluss, indem es jeden Fortschritt im Bereich der Menschenrechte verweigert, ja gar hinter die Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki zurückgehen möchte. Dies ist unvereinbar mit unserer Ueberzeugung, dass eine wirkliche Verbesserung der Ost-West-Beziehungen sich nicht auf Fortschritte im Bereich der Rüstungskontrolle beschränken kann, sondern einer sehr viel breiteren Abstützung bedarf. Waffen sind nicht die Quelle, sondern der Ausdruck von Spannungen. Frieden und Freiheit sind zwei Werte, die nicht geteilt werden können. So interessiert wir an der Fortsetzung der in Stockholm begonnenen Arbeit sind, so nachhaltig müssen wir auf einer ausgewogenen Verbesserung der Ost-West-Beziehungen in ihrer ganzen Breite bestehen. Die Situation in Wien ist in mancher Beziehung als Symptom der gegenwärtigen Lage in Europa zu erkennen.

Osteuropa

Beide Weltmächte zeigen in ihren Allianzsystemen Führungsschwäche. Der Warschauer Pakt hat aufgehört, ein monolithischer Block zu sein. Innen-, wirtschafts- und gesellschaftspolitisch vertiefen sich die Unterschiede in den verschiedenen Ländern Osteuropas zusehends. Der Wunsch nach mehr Handlungsfreiheit auch im aussen- und sicherheitspolitischen Bereich schimmert kaum verhohlen durch und beschränkt sich nicht mehr auf Rumänien. Generalsekretär Gorbatschew versucht zwar offen, Zeichen zu setzen; sein Spielraum wird jedoch sichtlich durch die Widerstände gegen seinen Kurs in der Sowjetunion selbst beschränkt. Erstmals ist es einem sowjetischen Führer gelungen, in Osteuropa populärer zu sein als die jeweilige nationale Führung. Diesen geradezu spektakulären Vorteil kann - oder wagt - der sowjetische Parteichef jedoch offensichtlich nicht zu nutzen. Seine Reise nach Polen war mit hohen Erwartungen verknüpft. Gorbatschew griff jedoch keines der dem polnisch-sowjetischen Verhältnis zugrundeliegenden Probleme wirklich auf. Die Sowjetunion versucht heute, "Perestroika" und "Glasnost" den Verbünde-

ten schmackhaft zu machen, scheint aber noch nicht bereit, ihrerseits wirklich diese Prinzipien auf ihr Verhältnis zu den "sozialistischen Bruderstaaten" anzuwenden. Dies stimmt nachdenklich - nicht nur in Bezug auf die Glaubwürdigkeit der sowjetischen Umgestaltungsversuche, sondern auch in Bezug auf die Zukunft von Osteuropa. Hier wächst der Druck, wie wir heute täglich erleben, ohne dass Gewissheit darüber bestünde, dass Sicherheitsventile vorhanden sind.

Westeuropa

In Westeuropa sind die Probleme grundlegend anderer Natur. Der sicherheitspolitische Konsens innerhalb der NATO und ihrer wichtigsten Mitgliedstaaten wurde durch die INF-Stationierungen erschüttert, durch das INF-Abkommen nur vordergründig gestärkt. Wohl empfinden Amerikas Verbündete die nukleare Rüstungskontrolle als willkommene Entlastung an der innenpolitischen Front; sie sind sich aber auch bewusst, dass die Verteidigungsdoktrin der NATO letztlich auf einer abgestuften Abschreckungsfähigkeit beruht - und nicht auf der Fähigkeit, einen konventionellen Krieg zu führen. Reykjavik, das einen Moment lang die nukleare Abschreckungskomponente grundsätzlich in Frage stellte, musste daher in Westeuropa einen Schock und eine sicherheitspolitische Diskussion auslösen, die durch die doppelte Nullösung im Bereich der Mittelstreckenraketen eher amplifiziert als gemildert wurden. Die Redimensionierung der nuklearen Abschreckungskomponente hat Fragen aufgeworfen, auf die Antworten zu finden, dem westlichen Bündnis sichtlich schwer fällt. Für eine Modernisierung, geschweige denn einen Ausbau, der verbleibenden nuklearen Mittel fehlt heute der Konsens. Die Fähigkeit der NATO, neue Nuklearwaffenprogramme ins Auge zu fassen, ist, zumindest heute, nicht mehr gegeben - trotz der Tatsache, dass die Strategie der Allianz letztlich auf solchen Systemen beruht. Eine massive Aufstockung der konventionellen Streitkräfte der NATO kann aber weder politisch noch finanziell als realistische Alternative bezeichnet werden. Der Trend geht angesichts budgetärer Sachzwänge in die gegenteilige Richtung. Ob sich die als ultima ratio erscheinende Hoffnung erfüllen wird, dass die Sowjetunion die NATO ihrer Dilemmata entheben und sich aus wirtschaftlichen Zwängen heraus zu stark asymmetrischen Rüstungsreduktionen im konventionellen Bereich bereit finden wird, bleibt zumindest abzuwarten. Ermutigend wirkt die Tatsache jedenfalls nicht, dass die UdSSR in den kommenden Jahren über eine grosse

Fähigkeit verfügen wird, auf die sicherheitspolitische Diskussion in der NATO ganz massgeblich einzuwirken (etwa durch unilaterale Reduktionen im konventionellen Bereich).

Die Schwierigkeiten des atlantischen Bündnisses, seine in der "Harmel-Formel" enthaltene sicherheitspolitische Grundkonzeption der Verteidigungsbereitschaft, gepaart mit Entspannungswillen in einer den veränderten Umständen entsprechenden Form weiterzuentwickeln und sich auf einen tragfähigen gemeinsamen neuen rüstungskontroll- und sicherheitspolitischen Konsens zu einigen, hat fast zwangsläufig das Interesse an alternativen, europäischen Lösungsansätzen erhöht. Ich erinnere hier nur an die Versuche zur Wiederbelebung der Westeuropäischen Union, an die französisch-deutsche Sicherheitspartnerschaft, die mit der Schaffung einer gemischten Brigade auch eine symbolische erste sichtbare Konkretisierung erfahren hat, sowie - in einem weiteren Sinne - an die Integrationsbestrebungen im Rahmen der EG, die unübersehbar an Vitalität gewonnen haben. Die erneute Hinwendung zu Europa gewinnt an Kraft; der Wille, im wirtschaftlichen Bereich diesbezüglich echte Anstrengungen zu unternehmen, hat zahlreiche Ursachen, muss aber auch vor dem Hintergrund der tiefgreifenden sicherheitspolitischen Dilemmata der atlantischen Allianz gesehen werden.

Dieser Entwicklungstrend ist für uns nicht nur volkswirtschaftlich von höchster Bedeutung, er muss von uns auch sicherheitspolitisch ernst genommen werden, enthält er in Ansatz und Konsequenz doch unweigerlich auch eine Tendenz zur Lockerung der atlantischen Bande. Er muss ferner vor dem Hintergrund des verstärkten sowjetischen Interesses an Europa und der Entwicklung der Lage in der Bundesrepublik gesehen werden, deren Volatilität durch die vor einigen Monaten zu hörenden "Singularisierungsängste" sowie das offensichtliche Liebäugeln politisch ernst zu nehmender Kräfte mit einer dritten Nulllösung besonders augenfällig unterstrichen wird. Europa ist in Bewegung gekommen; diese Bewegung erscheint jedoch nicht unbedingt mit derjenigen in den USA synchron zu verlaufen.

Bewegung bei den Regionalkonflikten

Die Entwicklung in den beiden Weltmächten und ihres Verhältnisses zueinander strahlt aber auch auf einen letzten Bereich aus, den ich in meinen Ueberlegungen zur internationalen Lage kurz ansprechen möchte: Die Konflikte in der Dritten Welt. (Zwei Aspekte springen hier ins Auge:

- Erstens, die Sowjetunion, die ihre Einflussphäre in der Dritten Welt in den siebziger Jahren signifikant ausdehnte, ist im Begriff, einen strategischen Rückzug anzutreten, zumindest jedoch die Kosten ihres Engagements durch einen Wandel in dessen Form zu reduzieren. Ich erwähne nur Afghanistan und Kambodscha.
- Zweitens, die beiden Weltmächte erscheinen bereit, über die Regionalkonflikte einen kontinuierlichen und seriösen Dialog zu führen. Dieser darf, angesichts der sie trennenden Gegensätze, nicht mit dem Beginn eines Kondominiums verwechselt werden, zeitigt jedoch Folgen. Ich denke hier an die laufenden Gespräche über die Zukunft des südlichen Afrika und an die Entwicklung der amerikanischen Haltung in der Frage einer Beteiligung der Sowjetunion an einer allfälligen Nahost-Friedenskonferenz - vor allem aber an die Entwicklung im Golf und an die Aufwertung der Vereinten Nationen, die deren Rolle im Golfkrieg in den letzten 12 Monaten gebracht hat.

Die Kombination dieser Kraftlinien hat in den Krisenherden der Dritten Welt ein Mass an Bewegung gefördert, das sowohl durch sein Ausmass als auch durch seine Simultanität beeindruckt. Die Folgen dieser Bewegung sind jedoch, einmal mehr, keineswegs klar vorhersehbar. In keinem der Spannungsherde der Dritten Welt ist Krisenberuhigung mit Befriedigung oder gar Lösung der unterschweligen Grundprobleme gleichzusetzen. Zentralamerika zeigt, wie prekär diese Prozesse sind. Das Risiko einer blossen Verlagerung des Konfliktpotentials auf eine andere Konfliktebene erscheint mir zudem evident. Ich will als Beispiel nur die offene Zukunft der Lage in Afghanistan nach dem Abzug der sowjetischen Truppen anführen. Ebenso wenig dürfen die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Krisenherden übersehen werden. So kann, um wiederum nur ein Beispiel herauszugreifen, der Waffenstillstand im Golfkrieg nicht ohne Auswirkungen auf die Situation in der arabischen Welt und auf den Nahostkonflikt bleiben - wobei durchaus offen bleibt, ob diese Auswirkungen positiver oder negativer Natur sein werden. Schliesslich muss darauf hingewiesen werden, dass die Entwicklung in den Krisenzentren der Dritten Welt ihrerseits wiederum auf den Handlungsspielraum und damit die Stellung der Weltmächte zurückstrahlen muss. Auch hier sei bloss ein Beispiel erwähnt: Die Sowjetunion ist mit der Verschrottung ihrer Mittelstreckenraketen auch im asiatischen Teil des Landes, mit ihrem Abzug aus Afghanistan und mit der Entwicklung der Lage in Kambodscha dabei,

stillschweigend und kaum bemerkt, Chinas drei Bedingungen für eine Normalisierung der beidseitigen Beziehungen zu erfüllen. Ob - und welche - Konsequenzen dies zeitigen wird, ist eine weltpolitisch ebenso bedeutsame wie offene Frage.)

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass sich, wohin wir auch blicken, ein markanter Wandel in unserem strategischen Umfeld abzeichnet. Dieser Wandel wirft aber mindestens ebensoviele Fragen auf wie er beantwortet. Wir sehen neue Kraftlinien, müssen uns aber der Labilität der Situation bewusst bleiben.

3. Implikationen für die schweizerische Sicherheitspolitik

Was bedeutet dies für unsere Sicherheitspolitik ? Ich meine drei Dinge:

- Es besteht keinerlei Anlass für uns, die bewahrende Komponente unserer Sicherheitspolitik, verkörpert in Armee und Konzeption der Gesamtverteidigung, zu schwächen.
- Notwendig ist hingegen, die aktive, nach aussen ausgreifende Komponente unserer Sicherheitspolitik im Rahmen des realistisch Möglichen zu dynamisieren.
- Unabdingbar ist schliesslich, dass wir nicht nur einen klaren, sondern für unsere Bevölkerung auch transparenten und überzeugenden sicherheitspolitischen Kurs verfolgen.

Gestatten Sie mir, diese drei Gedanken etwas vertiefter darzustellen.

Notwendigkeit der Armee

Die weitere Notwendigkeit der bewahrenden Komponente unserer Sicherheitspolitik wird heute bekanntlich in Frage gestellt. Die Initiative zur Abschaffung der Armee wird in absehbarer Zeit zunächst Parlament, dann Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (wohl in der zweiten Hälfte

1989 - entweder im September oder im November 1989). Sie strebt einen radikalen Wandel unserer Sicherheitspolitik und unseres Staates an. So tief bedenklich diese Initiative ist, so wenig dürfen wir uns leisten, sie einfach als Provokation abzutun. Die Initiative stellt eine klare Frage: Benötigen wir weiterhin eine Armee oder nicht ? Die Frage ist an sich legitim, verdient eine begründete Antwort, gibt uns gleichzeitig die Gelegenheit, grundlegende Wahrheiten wieder klarzustellen, unsere Sicherheitspolitik und ihre Leitgedanken vor allem der jungen Generation gegenüber darzulegen. Was als Herausforderung gedacht ist, muss von uns als Chance verstanden werden.

Ist die bewaffnete Neutralität tatsächlich obsolet geworden ? Haben Armee und unsere Konzeption der Gesamtverteidigung ihre Daseinsberechtigung verloren und können daher ruhig abgeschafft werden ? Würde ein solcher Schritt, im internationalen Rahmen gesehen, positive Zeichen setzen, wie die Initianten meinen ? Es entspricht meiner tiefsten Ueberzeugung, wenn ich alle diese Fragen mit einem klaren "Nein" beantworte. Dies wird Sie nicht überraschen.

Die Entwicklung der internationalen Lage gibt Anlass zu Hoffnung, sie rechtfertigt aber nicht Sorglosigkeit. Dies haben, so hoffe ich, meine bisherigen Ausführungen bereits deutlich unterstrichen. Dies wird aber auch durch die harten Fakten belegt.

Trotz der ersten positiven Schritte im Bereich der Rüstungskontrolle kann keine Rede davon sein, dass sich das Wettrüsten verlangsamen würde. Die uns bedrohenden Waffenarsenale schrumpfen nicht, sondern wachsen weiter an - sowohl im nuklearen wie im konventionellen Bereich. Ich möchte dies anhand von einfachen Beispielen verdeutlichen. Das INF-Abkommen wird zur Verschrottung von rund 2'500 Nuklearraketen führen. Allein 1986 und 1987 produzierten jedoch die Weltmächte zusammen ungefähr eine gleich grosse Anzahl von Nuklearraketen anderer Typen. Pro Jahr produzieren die beiden Militärblöcke heute das Fünfeinhalbfache des Gesamtbestandes unserer Armee an Kampfpanzern, das Doppelte unseres Bestandes an Feldartillerie und das Vierfache unseres Bestandes an Kampfflugzeugen. Die Wahrscheinlichkeit eines kriegerischen Konfliktes in Europa scheint heute zwar abzunehmen; die Möglichkeit aber bleibt bestehen. Intentionen können ändern; die Potentiale aber bleiben.

Solange sich in unserem direkten strategischen Umfeld Heere gegenüberstehen, die Hunderttausende von Soldaten, Zehntausende von Panzern und Tausende von Kampfflugzeugen umfassen, erscheint es mir nicht nur undenkbar, sondern verantwortungslos, eine Reduktion unserer eigenen Wehranstrengungen, geschweige denn eine Abschaffung unserer Armee ins Auge zu fassen. Ein solcher Schritt würde von niemandem verstanden und wird ausserhalb unserer Grenzen auch von niemandem gefordert. Friedensforscher wie der berühmte Norweger Johan Galtung haben unsere Armee als nachahmenswertes Modell gepriesen. Der deutsche SPD-Politiker Egon Bahr, beileibe in militärischen Dingen kein unkritischer Geist, hat erklärt, es müsste das Ideal der beiden Militärblöcke sein, Streitkräfte nach dem Muster der Schweiz aufzubauen, da die Schweizer Armee niemanden bedrohe. Die Armee bleibt notwendig - nicht weil wir sie haben, sondern weil wir sie brauchen. Die Hoffnung auf eine Verbesserung der weltpolitischen Lage ist leider kein Ersatz für Sicherheit. Die Geschichte hat nur zu deutlich gezeigt, wie schnell die weltpolitische Stimmungslage umschlagen kann. Ich erinnere nur daran, dass im Juni 1979 der zweite SALT-Vertrag zur Beschränkung der strategischen Rüstung unterschrieben wurde und wie sich der damalige amerikanische Präsident und der seinerzeitige sowjetische Parteichef vor surrenden Fernsehkameras umarmten. Sechs Monate später, im Dezember desselben Jahres 1979, marschierte die Sowjetarmee in Afghanistan ein, begann in den Ost-West-Beziehungen eine Eiszeit. SALT II wurde bekanntlich nie ratifiziert. Es muss nicht wieder zu einer solchen tragischen Wende kommen. Wir müssen uns aber klar bewusst sein, dass eine Abschaffung der Armee voraussetzen müsste, dass wir sicher sind, dass es nie mehr zu einer solchen Wende kommt.

Aus der gegenwärtigen fluiden internationalen Lage vermag ich diese Gewissheit nicht abzuleiten. Ich bin mir sicher, dass es der überwältigenden Mehrheit des Schweizer Volkes nicht anders ergeht. Die Geschichte lehrt uns, dass Perioden mit lediglich potentieller Gefahr rasch in Perioden mit akuter Gefahr umschlagen können, und dass, was ein Volk in Sachen Landesverteidigung in guten Zeiten versäumt hat, in schlechten Zeiten kaum mehr aufzuholen ist.

Unsere Armee ist sodann rein defensiver Natur, bedroht niemanden, schützt aber glaubwürdig und effizient einen strategischen Schlüsselraum im Herzen Europas. Sie aufzugeben, würde daher bedeuten, sich völlig schutzlos, nackt

den Unwägbarkeiten der Zukunft auszusetzen, auf jede Dissuasionsfähigkeit gegenüber einem möglichen Angreifer zu verzichten, und damit jederzeit erpressbar zu sein. Der Schritt hätte nicht eine hoffnungsvolle Signalwirkung auf andere Staaten zur Folge, sondern würde unsere Glaubwürdigkeit untergraben, unsere aussenpolitische Handlungsfähigkeit massiv beschneiden.

Meine Damen und Herren, die Initiative zur Abschaffung der Armee muss wichtig verworfen werden. Die Armee als militärische Institution führt keinen Abstimmungskampf. Ich habe diese klare Weisung an sämtliche Einheitskommandanten erlassen. Den überlässt sie vertrauensvoll der Bürgerschaft und ihren politischen Organisationen.

Es ist jedoch ganz klar, dass die in Gang kommende Diskussion auch im Ausland ihr Echo finden wird und zum Teil schon jetzt findet. Höchst unerfreulich wären die weittragenden Folgen, die für unser Land entstehen könnten, wenn im Ausland der Eindruck aufkommen würde, dass die Schweiz der Pflicht, ihre Neutralität mit Waffen zu schützen und für die Unversehrtheit ihres Territoriums zu sorgen, nicht mehr nachkommen will. Unsere über Jahrhunderte bewährte, auf Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft und Verteidigungsfähigkeit beruhende Abhaltestrategie wäre in Frage gestellt.

Ihnen, meine Damen und Herren Botschaftern, kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu. Ich bitte Sie, jede Gelegenheit zu nutzen, ruhig und sachlich über das Umfeld der Abschaffungsdiskussion zu informieren und klarzulegen,

- dass es sich bei den Initianten um Aktivisten unterschiedlicher Schattierung handelt, deren Ideen vom utopischen Pazifismus bis hin zu radikalen Umgestaltungsvorstellungen reichen,
- dass dieser harte Kern vor dem Hintergrund der jüngsten Abrüstungserfolge mit einem nicht unbeträchtlichen Potential von Sympathisanten in unserem Volk rechnen kann und wir die Abstimmung daher sehr ernst nehmen,
- dass der Wehrwille der grossen Mehrheit unseres Volkes nach wie vor absolut intakt ist,

- dass gerade auch unsere jungen Soldaten und Kader in den militärischen Schulen und Kursen einen beeindruckenden Leistungswillen an den Tag legen,
- dass kaum eine ernstzunehmende politische Gruppierung die Forderung der Initianten unterstützen wird,
- und dass die Armee den ihr übertragenen Aufgaben sowohl organisatorisch wie ausrüstungsmässig voll gewachsen ist und auch bereit ist, durch eine kontinuierliche Weiterentwicklung unserer Ausrüstung (jährliche Zuwachsrate des EMD-Budgets: 4,5 % im Durchschnitt) im Ernstfall ihre Pflicht zu erfüllen.

Ich bin Ihnen ausserordentlich dankbar, wenn Sie in diesem Sinne in Ihrem Umfeld auf geäusserte Zweifel, festgestellte Verunsicherungen und falsche Informationen reagieren und korrigierend Einfluss nehmen.

Sollten Sie im Zusammenhang mit dieser Angelegenheit Anregungen haben, so wären wir an solchen sehr interessiert. Gerne stehen wir Ihnen umgekehrt für Dienstleistungen in diesem Bereich zur Verfügung.

Dynamisierung der aktiven Komponente unserer Sicherheitspolitik

(Die internationale Lageentwicklung verlangt nicht eine Aufgabe unserer Sicherheitspolitik, sondern, ganz im Gegenteil, deren weitere Dynamisierung. Die bewahrende Komponente unserer Sicherheitspolitik hat nicht an Wert verloren, sondern ihre aktive, nach aussen ausgreifende Komponente an Handlungsspielraum gewonnen. Lagegerechtes Handeln heisst heute nicht, unserer Sicherheitspolitik die Basis zu entziehen, sondern einen klaren sicherheitspolitischen Kurs zu steuern, der nach wie vor bestehenden Gefahren Rechnung trägt, gleichzeitig neue Chancen aufzugreifen vermag. Illusionen kann sich der neutrale Kleinstaat nicht leisten; Visionen müssen seine Stärke sein. Die Möglichkeiten der Schweiz, Beiträge zu leisten, mögen beschränkt sein; sie sind jedoch vorhanden, eventuell gar im Wachsen begriffen, in jedem Falle in der gegenwärtigen Situation von besonderer Bedeutung. Ich möchte die vor uns liegende Aufgabe wie folgt definieren:

- Ausschöpfung der bestehenden Möglichkeiten
- Ausbau unseres Potentials
- Mut zum Ergreifen von Chancen

Was ist gemeint ?

Erstens, dass wir bereits über ein erhebliches Potential zum konstruktiven Engagement verfügen, das wir realistisch und zielbewusst nutzen. Ich denke hier nicht nur an das Gastrecht, das wir zahlreichen Rüstungskontrollverhandlungen und Spitzentreffen gewähren, an unsere Politik der Guten Dienste oder an unsere Rolle als Beobachter bei der Genfer Abrüstungskonferenz, sondern vor allem auch an unsere Beteiligung am KSZE-Prozess. Wir können in der KSZE unsere eigenen sicherheitspolitischen Anliegen zu Gehör bringen. Unsere Aufgabe muss jedoch darüber hinausgehen. Sie besteht auch darin, dazu beizutragen, dass die Ergebnisse dieses Verhandlungsprozesses über den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen Ost und West hinausgehen und echte Substanz aufweisen. Wien darf sich nicht darauf beschränken, den Weg zu neuen Verhandlungen im militärischen Bereich zu ebnet, sondern muss auch fühlbare Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte und der menschlichen Kontakte zeitigen. Unser entsprechendes Engagement entspringt der Erkenntnis, dass eine tragfähige Verbesserung der Ost-West-Beziehungen über den Bereich der Rüstungskontrolle hinausgehen, breiter abgestützt sein muss. Ohne eine wachsende Kongruenz der gesellschaftspolitischen Vorstellungen, ohne wachsenden Respekt für die Rechte des Individuums, ohne den Willen zu echter politischer Zusammenarbeit wird jede Entspannungsphase letztlich hohl, gefährdet bleiben. Diese Haltung entspricht unserer Ueberzeugung, dass Friede nur in Freiheit möglich ist. Unsere beiden Departemente arbeiten in diesem wichtigen Unterfangen eng zusammen.

Ich habe, zweitens, erklärt, dass wir das Potential und die Schlagkraft unserer aktiven, nach aussen gerichteten Komponente unserer Sicherheitspolitik weiter ausbauen müssen. Wir benötigen mehr und bestens qualifiziertes Personal, wir benötigen Ideen und wir benötigen den Willen, unser sicherheitspolitisches Instrumentarium ständig den neuen Herausforderungen anzupassen. Unsere beiden Departemente haben auch diese Aufgabe in Angriff genommen. Wir haben ein Programm zur Ausbildung angehender sicherheitspolitischer Experten geschaffen, das international auf Beachtung gestossen ist und eventuell auch Drittstaaten geöffnet werden wird. EDA und EMD haben

ferner gemeinsam ein Ressortforschungsprogramm ins Leben gerufen, welches die Erkenntnisse und die Denkanstösse der Wissenschaft in die Gestaltung unserer Sicherheitspolitik einfliessen lassen soll. Wir haben schliesslich beide, EMD wie EDA, unsere sicherheitspolitischen Strukturen stetig den neuen Herausforderungen angepasst und verstärkt: Das EDA mit der Schaffung eines speziellen KSZE-Dienstes und einer auch den sicherheitspolitischen Bereich abdeckenden "Groupe de réflexion" Schweiz-EG, an der auch wir uns beteiligt haben; das EMD hat erst unlängst eine spezielle Leitstelle für friedenserhaltende Aktionen geschaffen. Wir werden unsere diesbezüglichen Anstrengungen weiterzuführen und zu verstärken haben.

Ich habe, drittens, davon gesprochen, dass wir den Mut zum Ergreifen von Chancen haben müssen. Wir müssen die internationale Lage nicht nur verfolgen, sondern auch jede Gelegenheit nutzen, positiv auf sie einzuwirken. Rückschläge - ich erwähne hier nur die Ablehnung unseres Beitrittes zu den Vereinten Nationen oder des neutralen KVAE-Ueberwachungsflugzeuges - dürfen uns hierin nicht beirren. Der Entscheid des Bundesrates, unsere Unterstützung der friedenserhaltenden Aktionen finanziell, materiell und personell signifikant auszubauen, erscheint mir ein Schritt in die richtige Richtung zu sein. Wie berechtigt dieser Entscheid war, zeigt gerade die Entwicklung in der Dritten Welt - nicht zuletzt im Golfkrieg und im südlichen Afrika. Das EMD ist entschlossen, die beträchtlichen Ressourcen der Armee an Material und Personal, vor allem aber auch an Expertise einzusetzen, um dieser neuen Aufgabe zum Erfolg zu verhelfen. Dies schliesst auch die Stellung von Armeeangehörigen als Militärbeobachter im Dienste geeigneter friedenserhaltender Aktionen der Vereinten Nationen ein, sofern die Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates dem zustimmen. Das EMD arbeitet darauf hin, dieses Personal bis zum 1.1.1990 ausgebildet und einsatzbereit zu haben. Auch in allen anderen Aspekten des Massnahmenpaketes "friedenserhaltende Aktionen" sind wir dabei, in Zusammenarbeit mit dem EDA, nach dem besten Weg zu suchen, wie das Potential der Armee rasch, effizient und wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Wir werden noch weitere Chancen auf uns zukommen sehen. Unsere grundsätzliche Disponibilität, im Rahmen des uns Möglichen, auch an der Verifikation von Rüstungskontrollabkommen mitzuwirken, ist bekannt. Das Interesse an solchen Guten Diensten könnte eines Tages wachsen - zuerst vielleicht im Bereich der chemischen Waffen. Wir werden alle realistischen Optionen, unser sicherheitspolitisches Engagement zu verstärken, prüfen.)

Akzeptanz der Sicherheitspolitik

Ich möchte meine Ausführungen mit einer Ueberlegung beenden, die mir besonders am Herzen liegt: Ich meine die Notwendigkeit, nicht nur eine klare und effiziente, sondern auch eine für unsere Bevölkerung überzeugende und daher von ihr aktiv mitgetragene Sicherheitspolitik zu führen. Ich sehe hierin nicht nur eine Selbstverständlichkeit, sondern vor allem eine Aufgabe.

Gerade unsere jüngere Generation erhebt zu recht die Forderung, dass wir nicht nur eine kluge, sondern auch eine sichtbar wirkungsvolle Politik betreiben. Sie will nicht nur Fragen, sondern auch Antworten. Die Armee weiss wie wohl keine andere Institution unseres Landes um den erfreulichen Leistungswillen und den Mut zum Engagement unserer Jugend. Sie weiss aber auch, dass diese positiven Qualitäten nur allzu leicht in Passivität, Resignation und Misstrauen gegenüber unserem Staatswesen umschlagen können, wenn wir ihnen nicht durch überzeugende Zielsetzungen und beeindruckendes Handeln begegnen und so den notwendigen Raum geben, sich zu entfalten. Wir verfügen über eine in sich ausgewogene, wohldurchdachte sicherheitspolitische Konzeption. Das Auftauchen neuer, andersgelagerter Bedrohungen - ich nenne hier nur das Stichwort der neuen Umweltbedrohungen - relativiert die Bedeutung dieser Konzeption nicht. Es handelt sich hier nicht um sicherheits-, sondern um allgemein politische Herausforderungen, die mit anderen Mitteln angepackt werden müssen - und mit Priorität angepackt werden. Wir dürfen Begriffsverwirrungen nicht aufkommen lassen. Unsere sicherheitspolitische Konzeption hat den Test der Vergangenheit ohne jeden Zweifel bestanden. Wir müssen jedoch unserer Bevölkerung heute demonstrieren, dass sie bedeutend mehr ist - nämlich ein flexibles und effizientes Instrument, das wir aktiv zur Bewältigung der Zukunft einsetzen können und wollen. Wir müssen aufzeigen, dass wir auf eine im Wandel befindliche internationale Lage flexibel reagieren können. Wir müssen klarstellen, dass zwischen der bewahrenden und der nach aussen ausgreifenden Komponente unserer Sicherheitspolitik nicht nur kein Gegensatz besteht, sondern dass sich diese beiden Komponenten gegenseitig ergänzen und zwingend bedingen. Wir dürfen die sicherheitspolitische Diskussion nicht scheuen - vor allem nicht mit unseren Jungen; wir müssen sie begrüssen und fördern. Wir müssen sie auch versachlichen. Wir bedürfen keinesfalls des aussen- und sicherheitspolitischen Aktivismus um seiner selbst willen. Nichts wäre unserer Glaubwürdig-

keit nach aussen und nach innen abträglicher. Wir bedürfen aber sehr wohl des anhaltenden Willens, realistisch, überlegt und initiativ unsere Zukunft aktiv mitzugestalten.

Die stark in Bewegung geratene internationale Lage, meine Damen und Herren, stellt uns heute vor neue Herausforderungen. Es ist unser aller Aufgabe, hierauf Antworten zu finden und diese in die Tat umzusetzen. Unsere Sicherheitspolitik mit ihrer bewahrenden und aktiv ausgreifenden Komponente bleibt dafür, wenn sie dynamisch genug umgesetzt wird, eine realistische und für unser Volk verständliche Grundlage.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die Diskussion mit Ihnen.

Anschliessende Diskussion

Ein Teilnehmer erläutert die sicherheitspolitische Lage aus Washingtoner Sicht. Im Bereich von SDI seien die tiefgreifenden Meinungsunterschiede zwischen den USA und der UdSSR anlässlich des Washingtoner Gipfeltreffens lediglich überkleistert, nicht aber gelöst worden. In den Genfer Verhandlungen brach der Dissens denn auch wieder offen aus. Die UdSSR hält am Junktim zwischen START und SDI fest. Von Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang auch sein, welche Haltung die USA schliesslich an der am 24.8.88 beginnenden Review Conference des ABM-Vertrages einnehmen werden. Verteidigungsminister Carlucci dringe darauf, die Radaranlage in Krasnojarsk als Verletzung des ABM-Vertrages zu bezeichnen, was den USA volle Handlungsfreiheit geben könnte. Das State Department sowie die Joint Chiefs of Staff wehrten sich aber gegen diesen Schritt, da zum heutigen Zeitpunkt die UdSSR im ABM-Bereich noch im Vorteil sei. SDI sei erst ab 1995 dislozierbar. Zumindest die Phase I des Programmes ist aber technisch gesichert. Von Bedeutung für das amerikanisch-sowjetische Verhältnis würden selbstredend auch die US Wahlen sein. Während Bush in etwa die Reagan-Linie festsetzen wolle, spreche sich Dukakis gegen zahlreiche strategische Programme aus, möchte SDI am liebsten durch CDI (Conventional Defense Initiative) als Schwergewichtsprogramm ersetzen. Die Chancen der geplanten Gespräche über eine konventionelle Rüstungskontrolle in Europa seien eher skeptisch zu beurteilen. Hier lägen die Positionen von NATO und Warschauer Pakt in zahlreichen Punkten weiter auseinander als man gemeinhin annehme. Ein unilateraler US Truppenrückzug aus Europa sei in der gegenwärtigen Uebergangsphase von der alten zu einer neuen Administration wenig wahrscheinlich. Obwohl der Pazifik wirtschaftlich heute für die USA bereits gewichtiger sei als Westeuropa, wüssten die USA nach wie vor, dass ihre Verteidigung in Westeuropa beginne. Ein Abzug wäre ein Geschenk an die UdSSR. Die Schweizer Wehranstrengungen würden entsprechend gewürdigt und kämen unserem Ansehen in den USA zugute. Anzumerken sei ferner, dass in aller Stille der Verteidigungsbeitrag von Japan weiter anwachse.

Ein anderer Missionschef teilt die Ansicht, dass Gorbatschews Reformprogramm kaum Erfolgchancen habe. Das Verhältnis des Parteichefs zu den Streitkräften sei sehr gut - einerseits weil der Rüstungsrhythmus der UdSSR sich unter Gorbatschew nicht verlangsamt habe, andererseits weil die Abrüstungsstrategie der UdSSR die militärischen Optionen der UdSSR nicht reduziere. Es möge vielleicht übertrieben sein, den INF-Vertrag als "Eigengoal" des Westens zu

bezeichnen; Tatsache aber bleibe, dass der Westen nach dem Vertrag sozusagen auf den konventionellen Asymmetrien in Europa "sitzenbleibe". Dies auszunutzen sei die Zielsetzung der sowjetischen Rüstungskontrollstrategie, zu deren primären Zielen weiterhin die Abkoppelung Westeuropas, insbesondere der BRD, von den USA gehöre. In der BRD müsse heute zwischen drei Gruppierungen unterschieden werden:

- Eine erste Gruppe, welche die SPD, den linken Flügel der FDP, aber auch die Grünen umfasse und Rüstungskontrolle um jeden Preis anstrebe;
- eine zweite Gruppe um Aussenminister Genscher, der aber auch starke Teile der CDU zuzurechnen seien, die argumentiere, man müsse der UdSSR einen Vertrauensbonus zugute kommen lassen und welche im Grunde die Forderung nach stark asymmetrischen Reduktionen nicht mehr mittrage;
- schliesslich eine dritte Gruppe (CSU, rechter Flügel der CDU), die immer kleiner werde und durch stark asymmetrische Reduktionen eine Sicherheits-erhöhung anstrebe.

Bundeskanzler Kohl laviere in der Mitte der beiden letzteren Gruppen. Die Lage erschwere die Konsensfindung in der NATO und führe auch zu einem Vertrauensverlust der USA gegenüber der BRD. Auch das deutsch-französische "Sonderzuglein" werde nicht überall gutiert.

In weiteren Voten wurde:

- bezweifelt, dass die UdSSR ihre militärische Präsenz in Osteuropa einseitig reduzieren werde. Sie verfolge vorderhand vielmehr die Propagierung des von Aussenminister Shevardnadze vorgetragenen Drei-Phasen-Planes (Datenaustausch und -verifikation, Beseitigung der Asymmetrien, lineare weitere Reduktionen). Die Skepsis, dass die UdSSR einseitig abrüsten werde, würde im übrigen auch von hohen DDR-Beamten geteilt.
- berichtet, dass die NATO in Brüssel selbstredend genau die Debatte in den USA über einen Truppenabzug aus Europa verfolge, aber letztlich nicht daran glaube, dass es hierzu kommen werde. Man müsse sich daran erinnern, dass die Forderung nach einem ausgewogeneren "burden sharing" innerhalb der Allianz ganz einfach auch zu jedem amerikanischen Wahlkampf gehöre.

- erläutert, dass Japan dieses Jahr offiziell 41 Mrd Dollar für die Verteidigung ausgeben werde (tatsächlich wohl noch mehr). Während im wirtschafts- und handelspolitischen Bereich die Streitigkeiten zwischen den USA und Japan anhielten, gäbe Tokio im Verteidigungsbereich den US Forderungen nach einem stärkeren Beitrag gerne nach.
- angeführt, dass das stärkere schweizerische Engagement im Bereich der friedenserhaltenden Aktionen dem Ansehen unseres Landes in den Vereinten Nationen äusserst nützlich sei. Dieses verstärkte Engagement beweise, dass das negative UNO-Votum nicht durch finanzielle Motive bedingt gewesen sei. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen sei über den schweizerischen Entschluss sehr befriedigt;; er benötige diese Unterstützung zum gegenwärtigen Zeitpunkt dringend. Die Erhöhung des schweizerischen Beitrages zu friedenserhaltenden Aktionen dürfe aber auch nicht als Reaktion auf die kommende Abstimmung über die Initiative zur Abschaffung der Armee erscheinen. Dies wäre unserem Ansehen schädlich und kontraproduktiv.
- erklärt, dass Finnland zwar an Fortschritten im Bereich der Rüstungskontrolle interessiert sei, der Wehrwille des Landes aber ungebrochen sei. Der Entschluss der Schweiz, ihr Engagement im Bereich der friedenserhaltenden Aktionen zu verstärken, sei sehr positiv aufgenommen worden. Finnland betrachte sein eigenes diesbezügliches Engagement als wichtigen Bestandteil der finnischen Sicherheitspolitik, fühle jedoch die Last der rund 2'000 finnischen Blauhelme. Finnland sei bereit, schweizerische Offiziere für den Einsatz als Militärbeobachter auszubilden.
- davor gewarnt, das Offensiv-Potential des Warschauer Paktes zu überschätzen. Dass auch die sowjetischen Streitkräfte Probleme kennen, habe Afghanistan gezeigt. Auch in der Logistik bestünden Lücken und die Ausrüstung sei nicht überall ultra-modern, wie z.B. in Bulgarien festgestellt werden kann. Bezüglich der schweizerischen Militärbeobachter wurde dafür plädiert, diese mit der persönlichen Waffe auszurüsten.

Finalement, deux interventions concernaient, respectivement

- la rencontre Yasov-Carlucci à Berne qui est souvent citée à Moscou comme un événement important pour le rapprochement des deux pays. L'on assiste en Union soviétique à un réel phénomène de "tiefgreifende Glasnost", mais pas à

des réformes effectives. Celles-ci sont constamment contrecarrées par le poids neutralisateur du Parti central. Les libertés accordées, notamment aux coopératives et aux industries, sont très relatives. La perestroïka reste donc une réforme de surface, de nature cosmétique au point que l'on commence à sentir un début d'impatience en URSS. En conclusion, l'orateur exprime son pessimisme pour l'avenir de la perestroïka, la glasnost n'étant à considérer que comme une soupape de sûreté, et

- les efforts militaires d'Ottawa pour la défense du Grand Nord canadien. Concernant la défense de l'Europe, la question du "burden sharing" est constamment évoquée au Canada.

F. CONFERENCE-DIAPOSITIVES SUR LE THEME
"WELTWIRTSCHAFT IM UMBRUCH"

Botschafter Dr. Mario A. Corti
Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge

Weltwirtschaft im Umbruch

Die nachstehenden Ausführungen sind ein Versuch, aus der Fülle von Fakten, Hypothesen und Meinungen, die sich mit dem Thema «Weltwirtschaft im Umbruch» verbinden, wesentliche Grundentwicklungen herauszuarbeiten und daraus Folgerungen für schweizerische Unternehmungsleitungen zu formulieren. Zwei Hauptfragen werden angesprochen:

- Welche wirtschaftlichen Veränderungen sind heute absehbar?
- Wie können sich schweizerische Unternehmungen auch in Zukunft erfolgreich behaupten?

Erste Frage: Welche weltwirtschaftlichen Veränderungen sind heute absehbar?

Antwortelemente – keineswegs im Sinne einer abschliessenden Aufzählung – bilden die folgenden *zehn Aussagen*:

1. *Die demographische Minderheitsposition und die relative Überalterung Westeuropas werden in den nächsten Jahrzehnten noch ausgeprägter sichtbar; mit bedenkenswerten Konsequenzen.*

Demographische Tendenzen werden die künftige Weltwirtschaftsstruktur massgebend beeinflussen. Klammert man die Sowjetunion aus, so liegen heute schon die zwölf bevölkerungsreichsten Länder der Welt alle ausserhalb Europas.

Die 20 grössten Nationen der Welt

Bevölkerung in Mio Menschen	1990	2000	Zuwachs
1. Volksrepublik China	1116	1274	158
2. Indien	843	996	153
3. Sowjetunion	289	308	19
4. USA	249	262	13
5. Indonesien	179	212	33
6. Brasilien	150	178	28
7. Japan	124	129	5
8. Nigeria	118	163	45
9. Bangladesh	114	141	27
10. Pakistan	112	146	34
11. Mexico	89	110	21
12. Vietnam	70	88	18
13. Philippinen	62	75	13
14. BR Deutschland	60	59	-1
15. Italien	57	58	1
16. Grossbritannien	57	57	0
17. Thailand	57	66	9
18. Frankreich	56	59	3
19. Türkei	56	67	11
20. Ägypten	55	67	12

Quelle: Weltbank

Während Westeuropa in den kommenden Jahren stagnieren wird – für die vier grössten Länder, nämlich die BRD, Frankreich, Grossbritannien und Italien, wird bis zum Jahre 2000 insgesamt ein Nettozuwachs von höchstens 3 Mio. Menschen erwartet – wird der Anteil Asiens an der Weltbevölkerung weiter zunehmen. Die Türkei – heute noch auf Position 19 – wird zum bevölkerungsreichsten Land Europas hinter der Sowjetunion avancieren. Vor allem die enorme Bevölkerungsexpansion in der islamischen Welt und ihre möglichen Folgen werden in Westeuropa im allgemeinen und in der Schweiz im besonderen unterschätzt und zu Unrecht vernachlässigt. Die Bevölkerungsperspektiven der ausereuropäischen Räume verdeutlichen zugleich die ökologische Belastung, welche künftig auf unseren Planeten zukommen dürfte. Der Zustand einiger Grossstädte, wie Mexico-City, Kairo oder Lagos, illustriert dies eindrücklich.

2. *Die pluripolare Machtstruktur der Weltwirtschaft dürfte sich weiter akzentuieren; diese Tendenz ist möglicherweise auch sicherheitspolitisch relevant.*

Gemessen an der Wirtschaftskraft ergibt sich demgegenüber eine deutliche Dominanz der Gruppe der sie-

ben grössten Industriestaaten, mit den USA an der Spitze und den drei Polen Nordamerika, Westeuropa und Japan. Die Länder der EG erarbeiten rund 60% und die japanische Volkswirtschaft etwa ein Drittel der jährlichen amerikanischen Wirtschaftsleistung. Dagegen erwirtschaftet Indien, mit der vierfachen Bevölkerung der USA, lediglich etwa $\frac{1}{20}$ des US-Sozialprodukts, was die gewaltigen Diskrepanzen in der Weltwirtschaft illustriert. Erstaunlich ist schliesslich das Ergebnis der Schweiz, die hinsichtlich der Wirtschaftsleistung auf Platz 17 figuriert, obwohl sie auf der Rangliste nach Bevölkerungszahl weit hinten steht.

Die 20 grössten Volkswirtschaften der Welt

BIP 1985 in Mrd Dollars, ohne Ostblockstaaten

Absolut			Index		
1. USA	3947	100	11. Indien	176	5
2. Japan	1328	34	12. Spanien	164	4
3. BR Deutschland	625	16	13. Australien	163	4
4. Frankreich	510	13	14. Niederlande	125	3
5. Grossbritannien	454	12	15. Schweden	100	3
6. Italien	359	9	16. Saudi Arabien	95	2
7. Kanada	346	9	17. Schweiz	93	2
8. VR China	266	7	18. Indonesien	86	2
9. Brasilien	188	5	19. Südkorea	86	2
10. Mexico	177	5	20. Belgien	79	2

Quelle: Weltbank

Seit einiger Zeit scheint sich die Dominanz der Vereinigten Staaten zu verringern; vor voreiligen Schlüssen ist allerdings zu warnen. Wie Helmut Schmidt wiederholt feststellte, gibt es militärisch, in unterschiedlicher Stärke, drei echte Grossmächte, nämlich die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und – vor allem in längerfristiger Betrachtung – China. Wirtschaftlich stehen dagegen die USA, Europa und Japan im Vordergrund. In dieser Kräftekonstellation sind die Vereinigten Staaten nach wie vor die einzige Grossmacht, die sowohl auf militärischem als auch auf wirtschaftlichem Gebiet führend ist. Immerhin stellt sich längerfristig die Frage nach der Stabilität eines Zustandes, bei dem der derzeit grösste Schuldner der Welt, nämlich die USA, den militärischen Schutz des grössten Gläubigers, nämlich Japans, gewährleistet.

3. *Eine weitere Erosion des multilateralen Welthandelssystems ist nur aufzuhalten, falls die Chance der Uruguay-Runde im GATT von allen Akteuren umfassend und entschlossen genutzt wird.*

Bekanntlich ist schon 1973 die Weltwährungsordnung fixer Wechselkurse zusammengebrochen. Bis heute ist eine Wiederherstellung im Sinne einer Rückkehr zu einem System fester Kurse nicht in Sicht. Kennzeichen der jüngeren weltwirtschaftlichen Vergangenheit ist nun die zunehmende Erosion auch der in der Nachkriegszeit aufgebauten multilateralen Welthandelssordnung. Sie leidet nicht zuletzt darunter, dass die Handelspolitik sehr oft die Zeche bezahlen muss für Fehlleistungen in den übrigen Bereichen der Wirtschaftspolitik. So resultieren etwa die Schwierigkeiten der internationalen Zahlungsbilanzanpassung und die Friktionen handelspolitischer Natur, welche mit dem Abbau des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits verbunden sind, in hohem Masse aus einer mangelnden Abstimmung der Geld- und Finanzpolitik in den vergangenen Jahren.

Die im September 1986 in Punta del Este lancierte sogenannte Uruguay-Runde des GATT ist in dieser Lage eine grosse Chance, aber zugleich eine Herausforderung mit ungewissem Ausgang. Mehr als hundert Verhandlungsparteien verhandeln in Genf über ein äusserst breites Spektrum von 15 Themenkreisen: Zolltarife, nichttarifarisches Massnahmen, Produkte aus natürlichen Rohstoffen, Textilien und Bekleidung, Landwirtschaft, tropische Produkte, dann die Revision der Artikel des Allgemeinen Abkommens an sich, ferner die Übereinkommen aus der Tokio-Runde, Schutzmassnahmen, Subventionen, «trade related intellectual property measures», «trade related investment measures», d.h. Massnahmen auf dem Gebiet der Direktinvestitionen, und schliesslich Streitbeilegung, Funktionsweise des GATT-Systems sowie das weite Feld der Dienstleistungen.

4. *Zwischen Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens und latenter Neigung zur (Re)nationalisierung der Wirtschaftspolitik besteht eine Kluft, die sich im Rezessionsfall drastisch öffnen könnte.*

Scheitert die Uruguay-Runde, so besteht die Gefahr

einer verstärkten Trilateralisierung der weltwirtschaftlichen Beziehungen im Dreieck Nordamerika – Europa – Japan. Von einer solchen Entwicklung der Weltwirtschaftsordnung würden kleine, offene Volkswirtschaften wie jene der Schweiz naturgemäss am negativsten betroffen. Aufgrund der engen weltwirtschaftlichen Verflechtung, ausgedrückt in einem hohen Anteil von Exporten und Importen von Gütern und Dienstleistungen am Bruttoinlandprodukt, reagieren Produktion und Beschäftigung in kleinen, offenen Volkswirtschaften überaus empfindlich auf Störungen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Weltwirtschaftliche Aussenverflechtung 1986

in % BIP	USA	EG 12	Japan	CH
Güterexporte	6,8	9,7	11,5	27,6
Güterimporte	10,2	9,5	6,6	30,3

Quelle: European Economy, July 1987, eigene Berechnungen

Dies ist in der Schweiz, mit einem Anteil von Gütern und Dienstleistungen am BIP von über 40 %, ungleich stärker der Fall als in den USA, wenngleich sich auch die amerikanische Wirtschaft in den vergangenen 10 Jahren geöffnet hat. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass auch die EG, deren einzelne Volkswirtschaften recht offen sind, insgesamt im Aussenverhältnis relativ geschlossen ist. Erstaunlich – und wenig bekannt – ist schliesslich, dass selbst Japan trotz der enormen Exportoffensive der jüngeren Vergangenheit vergleichsweise wenig vom Aussenhandel abhängig ist. Noch bescheidener sind die japanischen Importe, die zudem in hohem Masse auf Energie und in Japan nicht verfügbare Rohstoffe entfallen. Bei dieser Konstellation besteht im Falle einer weiteren Verschlechterung der Welthandelslage die durchaus reale Gefahr, dass sich die drei grossen Blöcke vermehrt auf ihre eigenen Märkte zurückziehen, zum Schaden der gesamten Weltwirtschaft, vor allem aber der kleineren Länder.

5. *Das Spannungsfeld zwischen Industrieländern und (zunehmend differenzierten) Schwellen- und Entwicklungsländern wird in wechselnden Formen über Jahrzehnte hinweg bestehen bleiben.*

Das gewaltige wirtschaftliche Nord/Süd-Gefälle bleibt zweifellos eine bedeutende Friktionsquelle; es stellt für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen aber auch eine Chance dar. Eine harmonische Entwicklung der Weltwirtschaft würde im Grunde implizieren, dass die Entwicklungsländer durch überdurchschnittliches Wachstum die wirtschaftliche Dominanz der Industriestaaten relativ abbauen. Die Chancen dazu sind allerdings ungewiss und zudem nach Regionen sehr unterschiedlich. Relativ günstig sind die Entwicklungsperspektiven des asiatischen Raumes. Es ist wohl kein Zufall, dass dieser überaus dynamische Wirtschaftsraum, abgesehen von den Philippinen, von der internationalen Verschuldungskrise wenig betroffen worden ist. Das ebenfalls hochverschuldete Südkorea zeichnet sich zum Beispiel durch hervorragende wirtschaftliche Leistungen aus. Ungleich schwieriger ist die Lage in Afrika. Die meisten Experten gehen heute davon aus, dass in diesem Raum auf Jahre hinaus eine entscheidende wirtschaftliche Besserung schwierig bleibt. Der Zustand der lateinamerikanischen Volkswirtschaften ist sehr differenziert zu beurteilen. Die Perspektiven dieser Länder werden wesentlich von den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen mitbestimmt. Die relative Bedeutung der einzelnen Regionen der Weltwirtschaft wird aus der Aufteilung des Weltgüterhandels ersichtlich: 70% der Weltimporte und -exporte entfallen derzeit auf die Industriestaaten, wogegen die Entwicklungsländer 20% und die COMECON-Staaten lediglich 10% bestreiten.

Produktmässig wird der Welthandel dominiert von den Industrieerzeugnissen (mit einem Anteil von 68%), den Agrarprodukten sowie Brenn- und Treibstoffen, vor allem Petroleum. Der Anteil der übrigen Rohstoffe, die aus Entwicklungsländern stammen, ist nach wie vor sehr bescheiden (3%). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Agrarprodukte, mit einem Welthandelsanteil von 14%, derzeit etwa 50% der Streitfälle im GATT «liefern».

6. *Der angelaufene Anpassungsprozess der US-Aussenwirtschaft verschärft, im Verbund mit dem weiterhin völlig ungelösten Verschuldungsproblem der Dritten Welt, den weltwirtschaftlichen Wettbewerb – vor allem im Gütersektor – auf Jahre hinaus.*

Die amerikanische Wirtschaft befindet sich gegenwärtig in einem massiven aussenwirtschaftlichen Anpassungsprozess. Dabei wird der Abbau des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits bzw. die Anpassung im Dreieck Nordamerika/Japan/Europa ohne Zweifel primär im Gütersektor stattfinden müssen. Der internationale Wettbewerb und das Konfliktpotential dürften in dieser Lage in den kommenden Jahren eher steigen als abnehmen. Denn eine Anpassung der US-Handelsbilanz – grössere Exporte und niedrigere Importe bzw. eine entsprechende Dynamik der betreffenden Wachstumsraten – erfordern zwingend eine Anpassung auf der Gegenseite. Wenn alle gleichzeitig mehr exportieren wollen, ohne mehr Importe zuzulassen, kann die Rechnung auf Weltebene nicht aufgehen . . .

Struktur des gesamten Weltexports 1985

2550 Mrd SZR = 100%

A. Güterexporte		68 %
B. Unsichtbare Transaktionen		29 %
Güterspedition	2 %	
Übrige Transporte	3 %	
Reisen	4 %	
Ertrag Direktinvestitionen	3 %	
Ertrag Portfolioinvestitionen	10 %	
Übrige off. Transaktionen	1 %	
Übrige private Transaktionen	6 %	
C. Unentgeltliche Übertragungen		3 %
Total		100 %

Quelle: IWF

Die Struktur des internationalen Austauschs, mit der Dominanz des Güterhandels, bildet einen interessanten Gegensatz zur Produktionsstruktur hochentwickelter Volkswirtschaften, in denen durchwegs mehr als die Hälfte des Sozialprodukts in Form von Dienstleistungen erarbeitet wird. Betrachtet man die Struktur der gesamten grenzüberschreitenden laufenden (Einkommens-)

Transaktionen – im Gegensatz zum Kapitalverkehr – so fällt der mit 29% relativ bescheidene Anteil der Dienstleistungserträge und der Faktoreinkommen auf. Dabei entfällt ein wesentlicher Teil dieser «unsichtbaren» Transaktionen auf Erträge aus Investitionen – Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen –, wogegen der eigentliche internationale Dienstleistungsaustausch bis heute von eher untergeordneter Bedeutung geblieben ist.

7. *Stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik ist keine hinreichende Bedingung für den weltwirtschaftlichen Erfolg einer Nation; Strukturanpassungen zwecks Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit sind wenn möglich zu fördern und nie zu behindern.*

Zu einem wesentlichen Element der Strukturanpassung ist die fortschreitende Internationalisierung der Produktion, u.a. zur optimalen Nutzung weltweiter Kostendifferentiale, geworden. So enthält heute beispielsweise ein FORD Escort Europe, dessen Endmontage in Grossbritannien und in der BRD stattfindet, Komponenten aus 15 Ländern in Nordamerika, Japan und Europa. Diese wachsende Internationalisierung der Produktion hat zu einer erstaunlichen Zunahme des intra-industriellen Handels geführt.

Anteil des intra-industriellen Handels am gesamten Güterausserhandel

in Prozent	1964	1985
Grossbritannien	46	76
Belgien/Luxemburg	62	74
USA	48	72
Frankreich	64	72
Kanada	37	68
Niederlande	65	67
BR Deutschland	44	65
Italien	49	55
Australien	18	25
Japan	23	24
Mittel	46	60

Quelle: OECD

Wenngleich sich dieser Prozess zwischen 1964 und 1985 in allen wichtigeren Regionen der industrialisierten

Welt intensiviert hat, so bestehen doch einige markante länderweise Unterschiede im jeweiligen Anteil am gesamten Güterausserhandel. Der Rückstand Australiens erklärt sich u.a. dadurch, dass der industrielle Sektor der australischen Wirtschaft sehr lange geschützt wurde. Der niedrige Anteil im Falle Japans ist konsistent mit der früheren Feststellung der relativ bescheidenen Einfuhren der japanischen Wirtschaft, insbesondere des relativ geringen Imports ausländischer Vorleistungen durch japanische Produzenten. Mit dem markanten Anstieg des Yen-Kurses dürfte Japan künftig allerdings auch in dieser Beziehung aufholen.

Die wachsende Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen – gleichsam der institutionelle Unterbau des zunehmenden Gewichts des intra-industriellen Handels – kann vielfältig motiviert sein. Sie ist neben dem erwähnten Motiv der Ertragssuche u.a. auch auf defensive Ursachen zurückzuführen: Direktinvestitionen – oder eine Öffnung nach aussen – stellen letztlich eben auch eine Schutzmassnahme dar, um protektionistischen Vorkehren des Auslandes zu entgehen. Grosse multinationale Unternehmungen sind gleichsam imstande, viele Fehler mancher Regierungen zu überleben, weil sie bereits überall auf der Welt vertreten sind und eine entsprechend ausgewogene Risikoverteilung aufweisen.

Eine wesentliche Erkenntnis aus den jüngeren Erfahrungen besteht darin, dass eine Zunahme der Auslandsinvestitionen sehr oft auch den Güterhandel fördert, dass also Wachstum des Güterhandels und Zunahme der Direktinvestitionen einhergehen. Dies im Gegensatz zur früheren Lehrbuch-Auffassung, wonach Direktinvestitionen im Ausland ein Substitut für den direkten grenzüberschreitenden Warenverkehr darstellten.

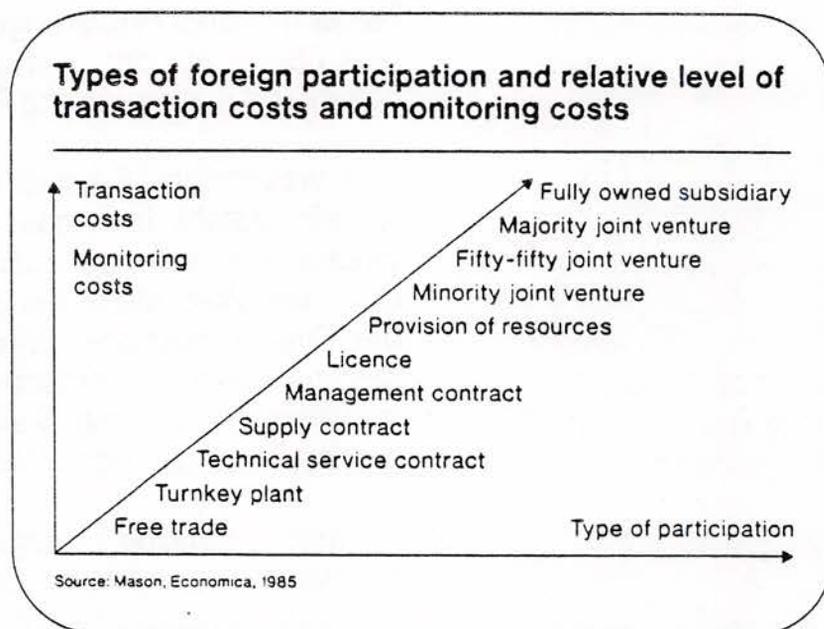
8. *Weltwirtschaftliche Umlagerungsprozesse wie im Gütersektor sind auch im Dienstleistungssektor zunehmend eine handfeste ökonomische Realität; diesbezügliche Illusionen sind gefährlich.*

Die Aussage, die Zukunft unserer Volkswirtschaft liege im Dienstleistungssektor und ein hoher Anteil des Dienstleistungssektors am Sozialprodukt bilde für sich eine Garantie künftigen Wohlstandes, ist in dieser pauschalen Form zu stark vereinfacht. Die wirtschaftlichen

Realitäten sind ungleich komplexer. Ein Beispiel aus dem Bereich «Software Engineering» und Dateneingabe mag dies illustrieren: Für beides bietet heute Indien, mit einer wachsenden Zahl gut ausgebildeter Mathematiker und Ingenieure, zunehmend bessere Leistungen zu billigen Preisen an. Während die Dateneingabe in unseren westlichen Volkswirtschaften sehr teuer ist, kommt der Transport der in Indien kostengünstig eingegebenen Daten dank den Fortschritten der Telekommunikation keineswegs mehr teuer zu stehen.

9. *Fragen der «richtigen» nationalen Behandlung von Direktinvestitionen, Technologietransfer und Arbeitsmarkt werden gegenüber «klassischen» Handelsfragen immer bedeutungsvoller.*

Aussenwirtschaftspolitik ist längst nicht mehr nur klassische Handelspolitik. Die Umwandlung der früheren Handelsabteilung in das Bundesamt für Aussenwirtschaft kennzeichnet dieses mit der wachsenden Internationalisierung der Wirtschaft eng verbundene Phänomene treffend.



Der Prozess der Internationalisierung reicht von der einfachsten Form der Beteiligung am internationalen Wirtschaftsgeschehen – dem direkten Güterexport und damit dem grenzüberschreitenden Güterhandel – über eine Reihe von Zwischenformen bis hin zur Direktinvestition in eine hundertprozentige Tochter, mit aus-

schliesslicher Produktion im Ausland, jedoch mit ungleich höherem Führungs- und Kontrollaufwand. Entsprechend vielschichtig gestaltet sich auch der Kampf gegen den Protektionismus. Relativ am einfachsten anzugehen, weil über die gut ausgebauten Zollkorps am ehesten erfassbar, sind protektionistische Vorkehren beim grenzüberschreitenden Güterverkehr. Protektionistische Massnahmen ziehen sich jedoch über die gesamte Leiter des obigen Schemas hin. Zu einer zentralen Frage ist heute namentlich der Zugang zur Technologie geworden; auch in diesem Bereich sind wir heute mit Diskriminierungserscheinungen konfrontiert. Das Spektrum der Aussenwirtschaftspolitik ist enorm breit geworden.

10. *Viele Regierungen handeln wirtschafts-, währungs- und finanzpolitisch vermutlich auch in Zukunft erst dann energisch, wenn sie bereits unter starkem Ereignisdruck stehen.*

Diese empirisch sehr eindrücklich belegte Tendenz, an der sich künftig wenig ändern dürfte, stellt im Grunde ein starkes Argument für eine stabilitätsorientierte, nicht aktivistische Geld- und Finanzpolitik dar. Selbst im Falle der Schweiz, wo diese wirtschaftspolitische Strategie überaus erfolgreich betrieben wird, schiene es indessen fraglich, ob etwa ein auch nur zeitweiser stärkerer Anstieg der Arbeitslosenrate ohne Ruf nach staatlicher Intervention hingenommen würde.

Zweite Frage: Wie können sich schweizerische Unternehmungen auch in Zukunft erfolgreich behaupten?

Zur Beantwortung dieser Frage seien die folgenden *zehn Thesen* in den Raum gestellt:

1. *Der schweizerische Wohlstand kann nicht durch behördliches Dekret erhalten werden; er ist täglich durch echte Leistung in einem sich ständig ändernden Weltmarkt zu erarbeiten.*

Das helvetische Sicherheitsdenken darf uns nicht zur gefährlichen Meinung verleiten, unsere Konkurrenzstellung auf den internationalen Märkten und unser Volkswohlstand stellten gleichsam juristisch abgesicherte, wohlerworbene Rechte dar. Nur durch ein stetiges offensives Aufnehmen und Umsetzen der internationalen

Marktsignale werden wir letztlich unsere Positionen und unseren Wohlstand wahren können.

Die 20 grössten Weltgüterexporteure 1987		Die 20 grössten Weltgüterimporteure 1987	
	Mrd \$		Mrd \$
1. BR Deutschland	294	1. USA	424
2. USA	253	2. BR Deutschland	228
3. Japan	229	3. Frankreich	159
4. Frankreich	149	4. Grossbritannien	156
5. Grossbritannien	133	5. Japan	149
6. Italien	115	6. Italien	123
7. UdSSR	108	7. UdSSR	95
8. Kanada	94	8. Niederlande	90
9. Niederlande	93	9. Kanada	89
10. Belgien/Luxemburg	83	10. Belgien/Luxemburg	85
11. Taiwan	54	11. Schweiz	50
12. Hongkong	49	12. Spanien	49
13. Südkorea	47	13. Hongkong	49
14. Schweiz	46	14. Volksrepublik China	44
15. Schweden	45	15. Schweden	42
16. Volksrepublik China	40	16. Südkorea	41
17. Spanien	34	17. Taiwan	35
18. Singapur	29	18. Österreich	32
19. Österreich	27	19. Singapur	32
20. Brasilien	26	20. Australien	27
	1948		1999

Quelle: GATT

Die Schweiz nimmt heute unter den grössten Weltgüterexporteuren den 14. Rang ein. Bereits rangieren verschiedene neuindustrialisierte Volkswirtschaften aus dem südostasiatischen Raum, wie Taiwan, Hongkong und Südkorea, vor der Schweiz. Mit dem Trend zum Aufbau zusätzlicher Direktinvestitionen im Ausland und zur Auslagerung gewisser weniger anspruchsvoller Produktionen wird es künftig ohne Zweifel noch schwieriger werden, diesen Platz zu behaupten.

2. *Die Zukunft der schweizerischen Güter- und DienstleistungspaLETTE liegt in differenzierten Problemlösungsangeboten mit hohem Einsatz von (eng verknüpftem) Sach- und Humankapital.*

Der technologische Vorsprung der Schweiz auf zahlreiche Konkurrenten auf den Weltmärkten hat sich in den letzten Jahren zusehends verringert. Im Zwang zu immer besseren Leistungen, die allein die Abforderung einer Qualitätsprämie überhaupt noch ermöglichen, stellt

die Bereitstellung kundenspezifischer Problemlösungspakete, unter konzentrierter Bündelung der spezifischen Fähigkeiten und komparativen Vorteile der einzelnen Unternehmungen, den wohl erfolgversprechendsten Weg dar. Die pharmazeutische Industrie liefert treffende Beispiele dieser engen Verbindung von Sach- und Humankapital.

3. *Es dürfte sich lohnen, sich auf jenen Sektoren zu behaupten, in denen die Schweiz heute an der Weltspitze liegt; dies erfordert überdurchschnittliche Bildungs- und Forschungsanstrengungen.*

Der englische Grundsatz «never change a winning horse» trifft im Grunde auch auf die Wahrung der Konkurrenzfähigkeit zu: Es ist in der Regel leichter, Höhe zu halten, als nach einem Abstieg wieder emporklimmen zu müssen. Ein künftig noch dornenreicheres Problem der schweizerischen Wirtschaft dürfte die zunehmende Knappheit des Humankapitals sein. Sie ist bereits sehr deutlich ersichtlich im Finanzsektor sowie bei spezifischen Qualifikationen in der Industrie.

Wichtigste Industriegüter-Exporte 1986

	Mrd\$	Anteil in % der 3 grössten Exportländer
1. Automobile	186	62
2. Stahl	63	46
3. Bekleidung	57	34
4. Telekommunikation	42	53
5. Petrochemikalien	41	42
6. Kunststoffe	36	46
7. Computer	33	59
8. Instrumente	31	62
9. Zellulose und Papier	28	47
10. Flugzeuge	26	75
11. Textilien	23	46
12. Pharmazeutika	20	42 CH 12
13. Halbleiter	18	48
14. Aluminium	15	32
15. Werkzeugmaschinen	13	62 CH 19.9
	632	

Quelle: Data Resources Inc

Die Rangliste der Weltindustriegüter-Exporte vermittelt mehrere interessante Einblicke: Sie illustriert erstens die

Dominanz des Automobilsektors und zweitens die in den meisten Produktesparten relativ hohe Konzentration auf wenige Exportländer, die im kumulierten Anteil der jeweiligen drei grössten Exportländer zum Ausdruck kommt. Drittens wird ersichtlich, dass die Schweiz Spitzenpositionen – auch international gesehen – in den Bereichen Pharmazeutika und Werkzeugmaschinen einnimmt, mit Anteilen am Weltexport in diesen Produkten von 12% bzw. 19,9%; eine mit Blick auf die relative Grösse unserer Volkswirtschaft überaus bemerkenswerte Leistung.

4. *Arbeitszeitverkürzung kann wohl nur dann wohlstandserhaltend wirken, wenn die eingesparte Arbeitszeit auch konsequent für Bildung und Weiterbildung auf allen Stufen eingesetzt wird.*

Die Investitionsrate beim Humankapital wird langfristig entscheidend für die Entwicklung unserer Wirtschaft und den Wohlstand der schweizerischen Bevölkerung sein. Vor allem das Potential der weiblichen Bevölkerung ist in unserem Lande nicht genügend ausgeschöpft, wie u.a. der unlängst veröffentlichte Jahresbericht 1987/88 der OECD über die schweizerische Wirtschaft feststellt.

5. *Eine weltweite – im Gegensatz zu einer rein europäischen – Ausrichtung bleibt auch mit Blick auf den Binnenmarkt «1992» für viele Unternehmen ein Gebot der elementaren Vorsicht.*

Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit ist unteilbar. Für Unternehmen, die eine Spitzenposition wahren wollen, muss der Weltmarkt einziger Massstab bleiben – nichts anderes und nichts Geringeres. Vermögen wir uns auf den Weltmärkten zu behaupten, so werden wir – unabhängig von der künftigen Ausgestaltung unserer Beziehungen zur EG – auch in Europa erfolgreich sein.

6. *«Gleich lange Spiesse» im internationalen Exportsubventionierungswettlauf bleiben für Unternehmen mit Produktionsstandort Schweiz zwangsläufig eher Wunsch als Wirklichkeit.*

Selbst wenn wir vom von Land zu Land unterschiedlichen Verständnis der Rolle von Staat und Wirtschaft ab-

sehen, gibt es eine handfeste ökonomische Begründung für diese These. Die Exportsubventionierung wird naturgemäss pro Sozialprodukteinheit um so billiger, je niedriger der Exportanteil am Sozialprodukt ist. Entsprechend käme ein Exportsubventionierungswettbewerb in unserer sehr offenen, exportorientierten Wirtschaft ungleich teurer zu stehen als in den doch noch relativ geschlossenen Volkswirtschaften Japans oder der USA.

Ganz allgemein gilt es gerade hier, die Grenzen des Kleinstaates zu bedenken: Im bilateralen Kampf mit den grossen Exportmächten könnte der schweizerische Fiskus nicht mithalten. Entsprechend sind wir auch bemüht, durch multilaterale Abkommen eine Verbesserung der internationalen Disziplin zu erwirken.

7. *Eine Ausdehnung agrarschutzähnlicher Massnahmen auf weitere Erwerbsbranchen wäre volkswirtschaftlich kontraproduktiv und längerfristig auch gar nicht verkraftbar.*

Die Stärke der schweizerischen Wirtschaft beruht auf zahlreichen Faktoren. Mit ein wesentlicher Grund ist ohne Zweifel die liberale, nicht-interventionistische Grundhaltung unserer Aussenwirtschaftspolitik und damit das weitgehende Fehlen von Subventionen und Grenzschutz im Industrie- und Dienstleistungssektor. Einen Agrarschutz im heutigen Stil könnten sich weder die Schweiz noch andere Länder zugunsten weiterer Sektoren leisten.

Die Kosten der Agrarpolitik setzen sich grundsätzlich zusammen aus den eigentlichen Stützungskosten, die über das Staatsbudget fliessen, und der vom Konsumenten zu berappenden Preisdifferenz zwischen den gestützten nationalen und den tieferen Weltmarktpreisen. Der Gesamtwert dieser Stützungskosten kann grundsätzlich in Beziehung gesetzt werden zum Produktionswert und zur Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft. Interessante Erkenntnisse vermittelt vor allem die letztere Grösse. Wenn beispielsweise Japan 104% der landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung durch die Agrarstützung finanziert, so bedeutet dies – rein ökonomisch gesehen – nichts anderes, als dass

Kosten der Agrarpolitik für Steuerzahler und Konsumenten

Durchschnitt 1979-1980-1981

	Mrd ECU	In % BIP	In % Brutto-Wertschöpfung	In % Produktionswert
USA	26.2	1.3	42	22
Kanada	2.5	1.2	43	24
Australien	0.6	0.5	9	6
Neuseeland	0.2	1.4	14	9
Japan	23.8	2.9	104	58
Österreich	1.4	2.6	60	40
EG	56.5	2.8	93	50

Quelle: OECD, Structural adjustment and economic performance, 1987

die japanische Landwirtschaft ihr Einkommen nicht nur zu 100%, sondern noch darüber hinaus aus dem Rest der Volkswirtschaft bezieht. Wir abstrahieren dabei natürlich von allen anderen, sehr wichtigen Funktionen der Landwirtschaft, wie etwa der Landschaftspflege oder der Versorgungssicherheit.

Die massiven Divergenzen im Protektionsgrad der einzelnen nationalen Agrarsysteme – sehr bescheiden z.B. in Australien oder Neuseeland, überaus hoch dagegen in Japan oder auch in der EG – illustrieren zugleich das enorme Friktionspotential der internationalen Agrarbeziehungen. Die Agrarverhandlungen im GATT in Genf zählen denn auch zu den schwierigsten überhaupt, weil eben die Interessenlage der beteiligten Verhandlungspartner so stark divergiert. In diesem Zusammenhang gilt es auch, sich die besondere Lage der Entwicklungsländer vor Augen zu halten. Die Industriestaaten sind wenig glaubwürdig, wenn sie den Entwicklungsländern eine Liberalisierung der Märkte empfehlen, sich dabei allerdings gewichtige Ausnahmen vorbehalten, welche ausschliesslich sie selber bestimmen.

8. *Auf klassische schweizerische Tugenden ist in der Unternehmensstrategie nicht zu verzichten; diese Tugenden sind vielmehr im Rahmen des Möglichen und Sinnvollen zu pflegen und zu hegen.*

Es ist in den letzten Jahren in Mode gekommen, von den Tugenden der Japaner zu sprechen und deren Besonderheiten nach Möglichkeit an Ort und Stelle zu

studieren. Dabei übersieht man nur zu leicht, dass sich jeder Kulturkreis auf seine eigenen Stärken besinnen muss und dass die Grundzüge des Verhaltens unserer eigenen Vorfahren den bei den Japanern heute so sehr bewunderten Eigenschaften – Selbstdisziplin, Sparsamkeit, Genügsamkeit, Wille zu harter Ausbildung, lange Arbeitszeit usw. – gar nicht so unähnlich sind. Zu einer Hauptgefahr für unsere Wirtschaft könnte sich eine wachsende Bequemlichkeit entwickeln. Denn die heutige Stärke der schweizerischen Wirtschaft beruht nicht unwesentlich auf dem Pioniergeist, den viele Schweizer bewiesen haben, indem sie jahrelang auf sehr schwierigen Terrains tätig waren. Wir tun gut daran, uns wieder vermehrt darauf zu besinnen.

9. *Die potentiellen Vorteile des Kleinstaates Schweiz sind für unser Bestehen im internationalen Wettbewerb konsequenter als bisher zu nutzen; unnötige interne Barrieren sind abzubauen.*

Eine der Stärken des Kleinstaates – neben manchen Schwächen – ist ohne Zweifel seine relative Transparenz: Die Tatsache nämlich, dass man sich ungeachtet seines Standortes in der Schweiz recht gut kennt. Diese Stärke sollte noch vermehrt gepflegt und genutzt werden. Demgegenüber müssen wir heute feststellen, dass die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Sektoren – etwa der Wirtschaft, den Hochschulen und der Verwaltung – sehr zum Schaden unseres Landes oft ungenügend ist.

10. *Der schweizerische Unternehmer darf sich nicht einfach darauf verlassen, dass «andere» das vielschichtige Anliegen der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandortes Schweiz wahrnehmen.*

Die Verschlechterung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgen selten oder nie in spektakulären Schritten: Sie sind meist ein schleicher Prozess. Die Behauptung der internationalen Konkurrenzfähigkeit unserer Unternehmungen ist deshalb zur Hauptsache mühsame Kleinarbeit.

Der Bundesrat hat in seinen Richtlinien für die Legislaturplanung der nächsten vier Jahre das Erfordernis der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit unterstrichen. Die laufende Anpassung an die Marktgegebenheiten und die Ausschöpfung aller diesbezüglichen Möglichkeiten bleiben jedoch die ureigenste und vornehmste Aufgabe des Unternehmers selbst, die er nicht Politikern oder Beamten überbinden kann.

G. DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

Déclaration de Monsieur le Conseiller fédéral J.-P. Delamuraz,
Chef du DFEP, lors de la Conférence des Ambassadeurs 1988

Je vous remercie, Monsieur le Conseiller fédéral et chers Collègues, d'associer une nouvelle fois le Département de l'économie publique à cette rencontre des Ambassadeurs de Suisse, que je salue avec respect et cordialité car j'aime cette réunion. J'aime ce contact qui nous permet de resituer un certain nombre de points en matière économique. Je souhaitais que nous nous rencontrions pour ensemble tenter de faire le point de la situation économique internationale et suisse; ensuite pour nous interroger quant aux moyens de préserver et d'améliorer les conditions générales qui permettront à l'économie suisse de croître et de prospérer; enfin, pour apprécier les défis qui nous sont faits dans cette extraordinaire et simultanée discussion économique internationale, née de l'Uruguay Round à Genève sous l'emblème du GATT et de l'accélération de l'intégration européenne. Voilà, illustriissimes Ambassadeurs, ce que je voudrais aborder avec vous dans la première partie de notre matinée.

Par primat de l'économique je veux dire que, par rapport, mes chers Ambassadeurs, à l'analyse de la situation que nous faisons il y a une année, par rapport à ce que nous pouvions faire comme constat - je l'avais orienté plus particulièrement sur l'agriculture, je serai plus général aujourd'hui -, il s'est passé un certain nombre d'évènements, mais à coup sûr l'évènement marquant est une recrudescence, et ce n'est de loin pas terminé, de la signification économique dans nos rapports internationaux tout simplement par l'intensification et la diversification des échanges économiques de toute sorte qui se situent à l'échelle mondiale et à l'échelle continentale, bien entendu. Et cela est le phénomène auquel nous sommes confrontés d'une croissance apparemment continue - elle a connu des hauts et des bas dans ses développements - mais d'une croissance et d'une intensification

de ses rapports économiques internationaux, donc une implication internationale pour l'économie suisse plus grande que jamais. Alors, pour tenter d'aborder la première réflexion que je voudrais vous livrer, qui consiste à apprécier l'état de la question, je dirais que l'élan imprimé à l'économie mondiale et tout particulièrement à l'économie suisse par ce prodigieux processus de transformation des structures économiques qui est en cours, que cet élan s'étant maintenu, s'étant renforcé et répandant la prospérité, nous nous trouvons en ce jour de fin août 88 en situation économique sensiblement meilleure, au plan mondial en général avec des exceptions, au plan suisse avec très peu d'exceptions, que nous ne l'étions il y a une année. Et je signale d'emblée cette situation florissante, dont je ne tirerai pas des symphonies définitives tout à l'heure, mais dont je dis qu'elle est là, qu'elle existe et que nous l'apprécions; elle est d'autant plus savoureuse que les prévisions n'ont pas manqué. Au lendemain du non-événement du 19 octobre 87, au lendemain de ce qui n'a rien représenté de substantiel pour l'économie mondiale et pour l'économie suisse, au lendemain, dis-je, de cet événement, les pessimistes s'étaient emparés des pages de journaux et des écrans de télévision pour annoncer des cataclysmes, des déclinis et des replis sur nous-mêmes. Tirant d'un non-événement des conclusions tout à fait disproportionnées, le situant ce non-événement à l'altitude et dans la signification de Wall Street 1929, ils sont partis dans leurs élucubrations économiques, ils ont attribué à ce qui s'est passé ce 19 octobre des effets absolument fabuleux et dramatiques tout à la fois; bref, ils nous ont entourés pendant deux mois au moins d'alarmisme, de pronostics complètement délabrés et nous ont promis le déclin irrésistible. Alors qu'en partant de cet événement purement médiatique qu'a été le 19 octobre de l'année dernière - avec, je le reconnais, quelques ajustements de bourse et peut-être quelques pertes de fortunes ici ou là, mais ce n'est pas important du point de vue de la macro-économie - il est d'autant plus appréciable de nous trouver aujourd'hui dans une situation économique qui est totalement différente de celle que la plupart des médias avaient décrite. Les indications chiffrées de la zone OCDE situent une croissance marquée du produit national brut: 4 % au deuxième

semestre 87, plutôt 3 % au premier trimestre 88, nous livrent des taux d'utilisation élevés, voire maxima, des capacités productives, nous révèlent une accélération de l'investissement, pas tout de suite après le non-événement du 19 octobre mais peu après, l'amorce de la pompe aux investissements a été très claire et très nette, une hausse des prix de base sans doute et une formidable progression des échanges internationaux. Sans doute pouvons-nous expliquer ce phénomène par des facteurs à court terme tout d'abord: abondance de liquidités provoquée par l'intervention des instituts d'émission qui a été particulièrement vigoureuse fin octobre et novembre 87, facteur à court terme aussi qu'avait été la baisse des prix du pétrole, mais, surtout, il faut voir cet effet positif comme résultant d'efforts de longue haleine pour améliorer les conditions générales de l'activité économique et pour adapter l'appareil de production. Il est évident que ce sont les économies qui ont procédé le plus vigoureusement à cette adaptation de leur appareil de production, à ce renouvellement constant de leur appareil de production qui se trouvent aujourd'hui en situation économique excellente. La Suisse, au tout premier rang de ces pays, par l'intensité extraordinaire de ses investissements: quatre fois plus, toute proportion gardée, que la République fédérale d'Allemagne, par la démarche constante qu'elle a faite afin d'éviter que des scléroses institutionnelles n'apparaissent, tant dans le cadre privé que dans le cadre public, a été la première bénéficiaire de ce travail de réajustement à long terme. J'aimerais insister sur ce fait dans la mesure où l'on a tendance dans l'interprétation de la situation actuelle à ne retenir que des facteurs à court terme comme cause de cette bonne situation et à se référer à des situations momentanées. Sans doute ont-elles joué, elles aussi, un rôle très positif - je viens de le dire - mais l'essentiel est tout de même ailleurs; l'essentiel est dans cette conduite d'une politique toute entière d'innovation, d'incorporation à la rationalité économique de collectivité et si je dis que la Suisse de ce point de vue-là se situe en excellente place, c'est parce que cela correspond bien à ce que nous pouvons objectivement juger de l'évolution qui s'est faite cette dernière année. Croissance soutenue en Suisse: (2,5 % en 87), des échanges

vivaces (10 % d'augmentation pour les exportations et 8% pour les importations au premier semestre 88), une industrie qui tourne à plein, des entrées de commandes qui ont très nettement repris et, au premier trimestre de l'année 88, la hausse de la production n'a pas été inférieure à 6 % et la hausse du produit intérieur a égalé 3,5 %. Alors, nous devons, face à ce bilan, non pas gémir d'inquiétude, mais nous devons être alors lucides sur cet accomplissement et nous poser la question de savoir s'il contient - car il contient mais nous devons nous en interroger d'abord - s'il contient quelques germes d'un danger au moyen terme ou au plus long terme, d'un ralentissement et d'une stagnation. Dans l'immédiat, nous dirons, dans notre jugement de la situation économique mondiale, que le maintien du déficit budgétaire américain est une des réalités douloureuses avec laquelle il faut compter. Je répète volontiers que le déficit américain calculé sur le nombre des âmes du grand peuple américain est inférieur à celui de nombreux pays d'Europe. Et, lorsque je vois des évangélistes européens aller donner la leçon au grand frère et s'en prendre en termes vigoureux à l'amoralité qui caractérise les dirigeants politiques américains en stigmatisant ce budget qui va à vau-l'eau et cet endettement qui croît, je me dis, qu'ils feraient bien de s'interroger sur l'état des finances publiques européennes, qui est tout sauf brillant. Mais il est évident que, même si le déficit per capita de quelques pays d'Europe est trois ou quatre fois supérieur à celui des Etats-Unis, l'effet sur l'ensemble de l'économie mondiale est beaucoup plus restreint et il est bien évident que ce gouffre américain - ce déficit absorbe toute la valeur de la production annuelle suisse, pour fixer un ordre de grandeur, et ce n'est quand même pas rien - que ce gouffre américain absorbe une épargne qui normalement devrait se placer avec plus de bonheur ailleurs. Et puis, ce déficit lui-même contribue au déficit commercial américain qui, lui-même, est aussi, bien sûr, un autre facteur de grave déséquilibre mondial. C'est une réalité face à laquelle il sera difficile, si elle ne se modifie pas, de tenir le cap d'une prospérité helvétique et d'une prospérité mondiale au long terme. En liaison avec cela, il est préoccupant de constater ensuite combien les marchés financiers restent nerveux et

combien les cours des changes sont volatiles. Nous pouvons le remarquer chaque jour dans une atmosphère d'imprévisibilité et cela n'est évidemment pas de nature à établir une confiance dans les institutions, financières et politiques, dans les institutions économiques aussi par voie de conséquence, une confiance qui, de la part des épargnants et des investisseurs, est tout de même indispensable au long terme. Le deuxième danger, outre le danger factuel que représentent les deux déficits américains, le deuxième danger qui nous menace est incontestablement un défaut de confiance et on ne la restaurera pas, cette confiance, par des slogans et par des discours apaisants - on y parviendra partiellement - mais l'essentiel, c'est d'espérer une meilleure maîtrise du marché des changes et d'espérer une moindre nervosité de ce secteur là, très typique de notre économie. Le spectre d'une reprise de l'inflation, qui est jugé par certains économistes distingués comme une réalité quasi certaine de demain - à mon avis, à l'avis du directoire de la Banque nationale suisse, et de l'avis d'un certain nombre d'experts que nous consultons avec respect et indépendance - fait apparaître qu'il ne constitue certainement pas un risque aussi clair et un danger aussi caractérisé que les deux premiers. Nous ne l'éliminons pas du tout; du fait de cette création monétaire considérable qui a eu lieu ces derniers mois et des efforts de récupération européens et japonais du dollar, nous n'excluons pas que cette pression puisse se manifester et tendre à l'inflation. Toujours parmi les dangers et les menaces sur cette économie si pleine de vitalité dans le monde, en Europe et en Suisse: la persistance du chômage en Europe. Il ne fait pas de doute que cela pèse lourdement sur les économies nationales et sur les espoirs de leur envol définitif, d'autant plus que les pays européens éprouvent, certains d'entre eux en tout cas, beaucoup de difficultés à alléger et à déréglementer leur appareil d'intervention économique. Il y a des structures incomparablement plus figées, plus sclérosées, dirais-je, du moins dans un certain nombre de pays européens, lorsqu'on les compare aux structures extraordinairement souples, prisonnières d'aucune longue tradition du Sud-Est Asiatique en particulier. Enfin, à long terme demeure le problème numéro un qui est celui de

l'élargissement du fossé entre nos pays et certaines régions en développement. Le problème de l'endettement, pour l'appeler par son nom, continue sa marche lancinante, même si de nombreuses tentatives voient le jour pour essayer d'y remédier du côté du FMI, du côté de la Banque mondiale, il est parfaitement clair, et c'est cela un des événements étonnants du discours public et du débat public du mois d'octobre de l'année dernière, que ce problème que l'on avait mis de côté, que l'on avait oublié, pour reconcentrer ses commentaires sur l'évolution des cours en octobre 87, est bel et bien lancinant et bel et bien existant et il continue de peser d'un poids extrêmement lourd pour la situation de nos économies dans le futur. Au total donc, nous serions impardonnables de ne pas nous réjouir de la vitalité de l'économie mondiale de 1988 et en particulier de l'hyperprospérité helvétique. Je rencontrais, comme je le fais tous les trois mois, hier le directoire du Vorort et, dans leur philosophie très concrète, ces Messieurs disaient "Même des paysans dans notre cas ne trouveraient pas motif à se plaindre"; c'était un très bel hommage rendu à la capacité d'imagination. Mais nous aurions tort aussi, et ils en sont bien conscients, de nous limiter à ce constat et il ne fait pas de doute, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, que la persistance de ces quatre ou cinq dangers, à l'échelon mondial pour la plupart d'entre eux, est de nature à renverser la tendance très positive et très croissante que nous observons aujourd'hui et, selon le jeu - car tout cela est fragile, tout cela est finalement plus sensible qu'on ne l'imagine, - des forces qui s'enclenchent, à conduire au moyen terme ou au long terme à une inversion de la tendance et si nous sommes impardonnables d'être pessimistes et d'examiner la situation avec des lunettes noires, nous serions impardonnables de nous contenter du court terme, de proclamer notre joie et de publier des bulletins de victoire. Il faut être lucide et tenter de mieux dominer, de mieux appréhender nationalement et internationalement la situation de demain en étant conscient des pressions et des dangers qui existent, je vous les ai énumérés. Et précisément, dans la seconde partie de ma réflexion, ce tableau de la situation ayant été fait à grands traits avec toutes les inexactitudes que comportent les résumés et les

sommaires, j'en viens à me poser la question de savoir comment la Suisse plus particulièrement peut préserver les conditions exceptionnellement favorables dans lesquelles son économie aujourd'hui se trouve placée. Et bien, il est bien évident qu'il s'agit pour nous, pour nous tous responsables de l'économie dans tous ses secteurs et responsables politiques et diplomatiques, de mettre en oeuvre tous les moyens qui permettent d'assurer à notre économie sa compétitivité au plan international. Nous vivons dans nos abondants revenus pour la moitié d'entre eux de nos échanges internationaux. Nous sommes dès lors extrêmement dépendants de la fluctuation des marchés auxquels nous nous adressons et c'est sur ces marchés, âpres pour certains d'entre eux, qu'il s'agit de placer le produit suisse en état de compétitivité de qualité, de prix également, qui puisse lui valoir de continuer sa bonne marche. Et alors, pour y parvenir, nous nous rendons bien compte que la connaissance des marchés et de leur évolution par toutes les entreprises, grandes, petites ou moyennes, qui en Suisse sont de près ou de loin liées à l'exportation et qui doivent avoir par la connaissance de ces marchés la capacité de transformation, que cela la première condition de leur bonne marche, c'est une évidence. C'est une évidence tout à fait claire, c'est une porte ouverte que je suis en train d'ouvrir et pourtant, lorsque les choses vont trop bien, il y a du chloroforme dans l'air, il y a de l'apaisement, aussi bien du côté des administrations publiques que du côté d'un certain nombre de fabricants, et il faut sans doute mettre au compte de l'exceptionnelle réussite de l'horlogerie suisse des années de l'immédiate après guerre son engourdissement progressif et son ratage intégral du second virage qui a conduit cette industrie, au-delà de tous les assainissements, à perdre les deux tiers de sa substance humaine et à perdre momentanément un grand nombre de marchés au monde. Seule la troisième étape, celle du réveil a donné à cette industrie horlogère, par un sursaut extraordinairement vigoureux, sa capacité et sa vitalité. Mais, vous le voyez bien, ce qui nous paraît être comme l'évidence, cette bonne connaissance des marchés et cette indispensable adaptation de notre appareil producteur à l'évolution de ces marchés n'est pas si évident que cela quand les choses vont décidément trop bien. On s'accoutume,

en routine, en confort et en train-train sans imagination. Ensuite, cette compétitivité, nous devons la maintenir par un niveau de formation de collaborateurs qui permette l'adaptation et l'innovation. Et sur ce point, depuis bientôt une année - nous avons commencé notre campagne en septembre de l'année dernière nous devons bien constater que, dans cette économie suisse à 0,7 % de taux de chômage, dans cette économie qui tourne à plein tours tellement et si fort qu'elle doit recourir à des centaines de milliers de forces de main-d'oeuvre étrangère, et bien que dans cette économie nous sommes en train d'éprouver de graves crises de recrutement dans un certain nombre de fonctions nouvelles, dans des spécialités nouvelles, en particulier dans l'informatique, et plus particulièrement dans l'informatique au service du secteur tertiaire que toutes les filières suivies jusqu'à maintenant pour la formation, pour le recrutement, pour l'incitation à embrasser ces carrières nouvelles n'ont pas permis de combler, au contraire. Il y a quatre ans, c'est 10 % des banques qui se plaignaient auprès de mon honorable prédécesseur d'éprouver des difficultés de recruter, main-d'oeuvre étrangère ou main-d'oeuvre suisse, des spécialistes de haut vol dans ce secteur informatique notamment. Quatre ans plus tard, les mêmes banquiers reviennent et, alors que 10 % d'entre eux étaient touchés il y a quatre ans, c'est 70 % d'entre eux aujourd'hui qui me disent éprouver des difficultés telles qu'ils ne peuvent pas entreprendre un certain nombre d'activités nouvelles, de rénovation de leur système, faute de combattants, fautes d'appétence pour ces fonctions de la part de jeunes Suisses ou de moins jeunes Suisses en cours de carrière, refusant la nouvelle orientation. Très piquante est la constatation que j'ai faite la semaine dernière au Mont Pélerin. Il y avait la trilatérale des ministres de l'économie allemand, autrichien et suisse et nous nous sommes livrés avec mes collègues à l'appréciation de la situation économique dans nos pays. Et nous avons dû constater sur ce point capital qu'un pays à 0,7 % de chômage comme le nôtre, mais un pays comme l'Allemagne, un pays comme l'Autriche, qui ont des taux de chômage 10 ou 15 fois plus élevés que le nôtre, se trouvaient en même situation. Un surplus quantitatif de main-d'oeuvre sans doute, mais une insuffisance qualitative et

dans les mêmes secteurs, d'une Europe qui a peine à donner le tour, a peine à créer de nouvelles orientations, qui a peine à créer, j'ai dit, de nouvelles appétences et cela, c'est tout à fait essentiel que nous y songions et nous y songeons énergiquement, ici à l'OFIAMT. Avec l'OFIAMT, avec les cantons, avec les partenaires sociaux et économiques, nous devons y songer car cette nouvelle formation, elle est urgente et elle est indispensable dans la compétition que nous voulons conduire. Je pense qu'au nombre des conditions cadres, des fameuses "Rahmenbedingungen", que la Suisse peut offrir à son économie, celle de la qualité de la main-d'oeuvre et je dirais de l'abondance de la main-d'oeuvre a toujours été une carte maîtresse. Or, voici que pour la première fois, à ce degré, nous ne pouvons plus jouer avec la même sincérité et la même efficacité cette carte maîtresse. Songeons à la relève et, vous le voyez, nous ne sommes pas seuls. Des pays européens dans des situations de marché du travail totalement différentes des nôtres se trouvent en situation semblable; c'est important à savoir. Autre condition de notre bonne compétitivité: c'est l'abondance des capitaux qui doit être maintenue et je me réjouis de ce point de vue là, Mesdames, Messieurs, de la santé des finances publiques. Mais la santé aussi des finances cantonales et communales permet d'éviter ce que l'on ne peut pas éviter ailleurs, c'est à dire l'assèchement par les caisses publiques du marché des capitaux et le marché des capitaux suisses ou vers la Suisse n'étant ainsi pratiquement pas entamé, ou pas douloureusement entamé, par les besoins publics, c'est autant de substance qui peut continuer d'irriguer directement l'appareil producteur. Je m'étonne que dans les analyses parfois sévères d'une politique jugée trop rigoureuse par la Confédération - parce qu'enfin si on s'endettait de temps en temps au dixième de ce que font les autres, il n'y aurait pas péril pour la Suisse - l'on ne signale pas plus souvent cet effet très positif et très direct de la santé de nos finances publiques sur la capacité de production, par conséquent sur la capacité concurrentielle de notre économie. Malgré tout, si incontestablement, les conditions fiscales se sont alourdies en Suisse et avec elles, ce qui pèse alors davantage, les cotisations sociales, nous restons tout de

même dans un ensemble mesuré mais, sur ce point, je mets très souvent en garde mes collègues et en particulier le Ministre des finances sur le fait que décidément alors, si nous chargions encore le bateau fiscal et le bateau de la cotisation sociale, alors pour le coup, nous serions en train de perdre aussi cette carte d'excellence que nous avons en main et pour le coup nous compromettrions aussi sur ce point les "Rahmenbedingungen" dont nous nous glorifions. Il faut être très prudent et cela m'amène à cette petite diversion que je fais devant vous relative à la dixième révision de l'AVS puisque, semble-t-il, il faut à tout prix faire une dixième révision de l'AVS, - c'est le terme à tout prix précisément qui m'inquiète car on n'est pas arrivé dans tous les schémas qui sont maintenant en place à la neutralité financière - et ce que j'ai obtenu au moins, c'est qu'on évite de recourir, même fut-ce par un demi pour mille, à l'alourdissement de la contribution des contributions sociales, parce qu'elles auraient un effet considérable, amplificateur, sur les prix de production. Par conséquent ce serait de nature à mettre en cause ce domaine où nous dépassons encore les autres quelque peu mais de beaucoup moins qu'auparavant. Alors, il est bien évident que les conditions générales, intentionnellement limitées à trois conditions générales qui devraient assurer, si nous les respectons, au moins les bases de départ les plus favorables pour assurer à notre économie sa compétitivité, je dis que l'ensemble de ces conditions, il est du devoir des entreprises privées, chacune dans son rayon et dans sa sphère d'influence et d'activités, et il est du devoir des institutions publiques dont nous sommes de les maintenir et de mettre tout en oeuvre afin que nous puissions continuer au moins d'assurer les bases de départ. Tout le reste nous sera donné comme dans l'Evangile de surcroît, ou repris de surcroît. Cela dépendra de la situation et de la conjoncture mondiale mais au moins que nous nous mettions, petit pays pauvre, petit pays cher aussi, dans les meilleures conditions de compétitivité au départ. Et c'est de cela qu'il ne faut jamais se détourner. Or, voyez-vous, je perçois dans mon pays, dans notre pays, aujourd'hui, toute une série de débats où la prise en compte de l'aspect économique, pour avoir été peut-être excessive en d'autres temps car tout n'était

qu'économique, aujourd'hui, aurait quelque peu tendance dans de nombreux esprits à perdre par trop de sa signification et de sa substance au profit d'autres préoccupations qui, permettez-moi de parler rude, ne finiront pas par faire notre beurre. Je veux dire que le débat écologie-économie, tel qu'il s'est déclenché d'une manière plus passionnelle que raisonnable, peut, dans certaines de ses manifestations de paroxysme, tourner à une comédie bouffonne et systématique dans laquelle les intérêts légitimes, non pas exclusifs, mais les intérêts légitimes de l'économie soient moins pris en compte, et par conséquent pourrait nous conduire à cette image toujours grotesque du type sciant la branche sur laquelle il est assis. Je pense que l'enflure de ce débat, les faux amis qui y sont associés, les réflexions passionnées et romantiques, que tout un sentimentalisme pour finir pourrait nous faire perdre la raison et nous ont déjà fait perdre la raison ici ou là et au détriment, systématiquement, de l'économie et de ces "Rahmenbedingungen" auxquelles j'attache tant de prix. Je dis donc que les excellentes conditions dans lesquelles nous sommes et que je viens de décrire pour trois d'entre elles, nous pouvons et nous devons les maintenir, c'est évident. Mais cette évidence n'est pas perçue par tous car certaines actions naïves ou scélérates, qui sont conduites avec la foi des Croisés, peuvent aboutir en réalité à une altération de notre capacité économique qui est inquiétante. Et je vous donne maintenant un exemple un peu plus concret encore de ce que peut être ce match économie-écologie par l'ouverture vraiment de la phase cruciale du débat sur l'énergie en Suisse. Il connaîtra de premiers feux d'artifice au Conseil national à la première semaine de la session de septembre, puis dans le courant de la deuxième. Et bien je suis frappé de constater combien nombreux sont les gens qui nous entourent en-dehors des milieux producteurs d'énergie, qui eux restent, Dieu merci, lucides, parfois arrogants mais lucides, combien en dehors de ces milieux la notion de l'énergie au service tout simplement de la vie en société et notamment de la vie économique est oubliée: la téléologie de l'énergie, on n'y pense plus tellement. En revanche, on considère le débat énergétique en lui-même; l'énergie pour l'énergie. Et alors il en faudrait moins, il faut

consommer moins d'énergie parce que c'est sain de consommer moins d'énergie. Mais quant à savoir à quoi tout cela peut aboutir, alors cela est une question qui n'est pas au niveau des préoccupations des idéalistes légèrement ludistes qui nous entourent. Nous devons bien nous rendre compte qu'il y a là une altération de la logique et du raisonnement, qu'il y a là un de ces effets simplificateurs de la spécialisation qui nous occupe les uns et les autres et il manque tout simplement à ceux qui réfléchissent en vase clos à la question énergétique, il leur manque tout simplement la référence à la théologie de cette démarche; il leur manque le maillon qui unit l'énergie à tous les autres secteurs de l'activité humaine, de l'activité économique en particulier je le répète, et sous cette forme il est évidemment impossible d'imaginer un débat raisonnable, un débat serein. Je veux espérer que la dimension réelle et fondamentale ne disparaîtra pas, ne sera pas totalement occultée dans le débat qui va commencer mais j'en ai bien peur et je dis qu'il y a, parfois même à l'intérieur de l'administration fédérale, des gens qui partent en croisade éthérée et qui perdent ce contact et ce sens des réalités matérielles qui doit continuer de nous animer, pas exclusivement, mais qui doit continuer de nous animer. Ils partent dans les nébuleuses célestes alors qu'ils devraient se contenter, c'est déjà très beau, de suivre Edouard Herriot qui avait accroché sa charrue à une étoile; mais il avait une charrue; il y avait une étoile mais il y avait une charrue. Ce n'est pas une raison pour vous parler d'agriculture mais une raison pour vous dire maintenant dans le troisième volet de ma réflexion, après avoir un peu esquissé la situation économique mondiale et suisse, rappelé quelques principes qui devraient nous permettre au moins dans notre sphère de décision de maintenir cet état de compétitivité de notre industrie, il m'importe de m'interroger quant aux confrontations que notre économie connaît au plan international dans la discussion des institutions. Je ne parle pas de la confrontation concrète qu'industrie et services suisses s'exportant rencontrent dans le terrain du fait de la concurrence de leurs voisins mais je parle des confrontations qui sont les nôtres, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, dans notre démarche publique. Surtout, pour être un peu plus court que

je ne l'ai été jusqu'à maintenant, dans la mesure aussi où je pense que la discussion que nous pourrions avoir ensemble ce matin, et notamment par l'introduction qu'en fera dans la deuxième partie Monsieur le Secrétaire d'Etat Blankart, permettra alors d'approcher davantage les problèmes. Mais disons que, pour en venir à l'essentiel, je note tout d'abord qu'il est absolument unique dans l'histoire économique mondiale et européenne que deux confrontations de l'importance, de la vigueur et de la vitesse avec lesquelles elles se déroulent aient lieu simultanément à Genève et en Europe. L'Uruguay Round qui nous touche de plein fouet, car enfin n'oublions pas que nos exportations vont pour près 40 % hors Europe, et l'accélération du débat de l'intégration européenne sont deux défis extraordinairement vifs auxquels nous sommes confrontés et que nous voulons relever; mais c'est intéressant de le noter. Vous remarquerez que dans l'opinion publique suisse, vous qui la lisez ici ou à des milliers de kilomètres d'ici, que la presse ne parle que du débat européen. Tout est occulté par le débat européen en des termes le plus souvent simplistes, du style sondage d'opinion dans la population suisse: "71 % pour des gens désirent adhérer dès demain matin à la diane, à la Communauté", en ignorant évidemment tout à fait les conditions politico-économiques qui accompagneraient cette éventuelle adhésion, "Etre de la Communauté c'est vivre, ne pas en être c'est mourir" ou au contraire "Aller à la Communauté c'est bannir la prospérité suisse à tout jamais". Enfin, une série de slogans simplistes couvrent de pleine page nos journaux à propos de l'intégration européenne et j'ai attribué le prix de l'originalité à une association suisse, la seule qui, dans l'année 87/début 88, requérant la participation du Chef du Département de l'économie publique à son assemblée générale pour leur dire quelques mots, m'avait proposé un autre thème que l'intégration européenne. Je n'ai rien contre cette passion du débat, bien entendu que c'est un débat capital, et nous souhaitons bien que le rapport que le Conseil fédéral a établi à ce propos et dont les auteurs se recrutent dans le Département politique et dans le Département de l'économie publique, que ce rapport qui a été adopté hier par le Conseil fédéral et qui sera présenté publiquement le 13 septembre prélude à un long débat

parlementaire et je l'espère public - nous avons tenté de donner à ce rapport une acception compréhensible pour le profane. Nous avons alors édité, simultanément avec ce grand rapport, une vulgata en allemand et en français faite par des gens hors de la maison, par des journalistes dont j'espère que le produit sera plus aisément utilisable par le vulgum pecus. Et certainement mieux que si les plumes les plus fines de notre département ou du Conseil fédéral s'étaient exprimées. Il n'y a pas de doute que nous devons trouver le langage direct. Bref, j'espère que ce débat, qui ne devrait rien perdre de son intensité, y gagnera en qualité et en information de manière à ce qu'il soit tenu de manière plus lucide et plus responsable partout dans notre pays et dans le secteur économique en particulier. Mais j'espère surtout qu'il cessera d'occulter l'autre débat dont vous ne voyez nulle trace dans la réflexion publique et qui est précisément le débat du GATT. Or, croyez-moi, il y a de redoutables défis dans le débat européen. Il y en a d'autres au GATT qui sont encore plus redoutables et encore plus immédiats; je songe en particulier au défi agricole. Car si, dans le débat européen, pour l'instant la question agricole n'est pas soulevée avec les pays de l'AELE, elle le sera tôt ou tard mais elle ne l'est pas formellement maintenant. En revanche, nous sommes entrés en scène et bien entrés en scène à ce propos au GATT. C'est donc un effort d'information que nous conduisons constamment pour que nous soyons bien convaincus, dans tous les compartiments de cette démocratie directe qu'est la Suisse sans les institutions de laquelle tout effort est perdu à long terme, nous espérons pouvoir faire percevoir la double dimension de la négociation économique internationale à laquelle nous participons, celle du GATT et celle de l'intégration européenne. Je dirais pour résumer fortement la position européenne que nous travaillons intensément avec la Communauté soit bilatéralement soit multilatéralement avec nos partenaires des pays de l'AELE, que l'AELE se renforce, je dirais, spectaculairement et remarquablement, poussée, entre autres, par le désir de la Communauté de l'avoir pour interlocutrice, que concrètement nous mettons nos forces sur un certain nombre de priorités: suppression des obstacles techniques aux échanges, aussi bien à l'intérieur de l'AELE que dans la

négociation légèrement décalée des pays de l'AELE avec la Communauté, par la suppression des restrictions à l'exportation, la libéralisation des procédures d'achats publics, la simplification des règles d'origine, les services financiers, les transports terrestres, aériens et fluviaux - et là nous sommes copieusement servis - par la propriété intellectuelle et industrielle, l'éducation, la formation, la science, par l'environnement. Je résume très fortement cette situation et j'ajoute, - parce que c'est probablement l'essentiel - j'ajoute que nous entreprenons - nous n'entreprenons pas, elle est entreprise depuis belle lurette mais nous poursuivons en l'accentuant - cette politique incessante et harcelante de la recherche du consensus suisse d'avec un consensus plus généralement européen dans tous les domaines possibles et imaginables. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire que nous devons, dans nos conceptions, dans nos créations et notamment dans nos créations législatives, mettre le nez à la fenêtre, sortir du confort douillet de nos bureaux fédéraux et de la contemplation des collines bernoises et du Gurten. Que nous devons nous rendre compte qu'au-delà de cet horizon superbe il y a quelques autres réalités et qu'à vouloir faire du "Sonderfall" pour du "Sonderfall", nous finissons par nous ridiculiser et nous couper à grand prix de ce qui devrait être le milieu vivifiant avec lequel on a la longueur d'ondes. Qu'il y ait des domaines, Mesdames et Messieurs, où souverainement nous ayons raison de tenir un certain cap et où nous ayons raison de ne pas avoir nécessairement une espèce de déclic automatique à vouloir un alignement, ce qui serait grotesque, il faut bien entendu dans ces domaines-là, savoir tenir. Et je juge par exemple, que la limite des 28 tonnes, pour toutes sortes de raisons qui tiennent à la particularité de notre pays et de sa situation, est une limite suisse que nous devons tenir. Mais il y en a d'autres de ces spécificités qui ne répondent à rien d'autre qu'à une espèce d'insularisme, de cécité dans la vue des choses et qui entretiennent inutilement des remparts et des différences alors que rien, fondamentalement rien du tout, ne les justifie. Ce sont ces vieux rêves et ils sont innombrables qu'il faut peu à peu extirper de nos législations, de nos réflexes, de nos pensées. Et

ce sont sur de nouvelles voies qu'il faut conduire nos réflexions, notamment dans tous les domaines qui nous impliquent dans le mouvement européen. Bref, ne pas faire de suissisme, ne pas succomber à l'helvétisme qui nous marque encore dans trop de secteurs, privés ou public d'ailleurs, et ne faire du "Sonderfall" qu'après avoir fait le tour du problème et nous être convaincus que là, réellement, nous avons toute raison de nous comporter différemment. C'est un effort d'adaptation et de transformation des esprits qui n'est pas facile et que nous devons pouvoir continuer de conduire car si, dans les conditions actuelles, l'adhésion à la Communauté n'est pas concevable, pour des raisons économiques et politiques que nous exposons dans ce long rapport du Conseil fédéral, en revanche au moins faut-il éliminer tout ce qui fait inutile divergence, au moins faut-il préparer le terrain - deuxième étape de ma réflexion - en vue d'une adhésion éventuelle lorsque les conditions seraient réputées atteintes pour permettre cette adhésion et ne pas se trouver à ce moment-là derrière un rempart anti-chars qui aurait été soigneusement cultivé et si possible surélevé par des Suisses minutieux et repliés sur eux-mêmes. C'est cela la stratégie à double effet que nous devons suivre qui doit tendre à libérer les obstacles, dans l'immédiat tout ce qui peut l'être, et à préparer une zone plane au cas où - et ce cas ne doit pas être exclu - au cas où nous parviendrions à des conclusions différentes de celles auxquelles nous parvenons aujourd'hui. C'est un effort d'adaptation mentale; c'est un effort d'adaptation matérielle. Il ne sera pas possible ni facile toujours. Je sais bien qu'il réclamera des sacrifices mais nous devons songer au rapport poids-puissance, au rapport prix-efficacité et ne pas considérer l'ensemble de ces choses du point de vue d'un étroit comptable mais du point de vue d'un inspirateur, d'un inspirateur politique et économique qui veut se préparer des lendemains plus libres, des lendemains plus ouverts, car tel est bien au total le but qui doit être atteint et la lumière qui doit illuminer notre chemin. C'est bien court pour l'Europe, mille commentaires pouvant être faits.

J'en viens au GATT pour terminer en observant un certain nombre de choses intéressantes. D'abord que la négociation du GATT révèle la précarité des moyens engagés par certains négociateurs dans cette vaste institution de Genève. Précarité des moyens car négociateur sur ce que nous avons appelé le plus large front, les quinze ou seize dossiers simultanés de la négociation du GATT, cela réclame des forces humaines particulièrement importantes. Des forces humaines, beaucoup d'Etats de petites dimensions n'en disposent pas. Nous sommes, en ce qui nous concerne, à la limite inférieure avec une équipe vaillante et intelligente qui transforme la faiblesse de ses effectifs par un travail de stakhanovistes et qui, ainsi, tient bien son rang dans la négociation de l'Uruguay-Round, je l'ai entendu de toutes parts; mais il n'empêche que cela est précaire et il est infiniment fâcheux que les petits pays et les pays de moyenne importance, qui sont les premiers intéressés aux succès du GATT, se trouvent précisément en sous-nombre et doivent compenser cela, tant qu'ils le peuvent, face aux grands dont le danger qu'ils représentent est un danger permanent d'avoir si peu d'intérêt, finalement, à la réussite des opérations du GATT par rapport à l'intérêt que nous y avons qu'ils pourraient se laisser aller à leurs mauvaises pratiques de négociations et de discussions bilatérales et que, s'il n'y a que des divergences fondamentales entre eux, cela n'aboutisse à de grands rapports triangulaires: Japon, Etats-Unis, Communauté d'où nous serions exclus, d'où l'esprit multilatéral qui nous anime, ou l'esprit libéral qui nous anime, serait malheureusement exclus. Et bien, je souhaite que cette négociation puisse aboutir quand même parce que l'enjeu qu'elle représente pour le marché mondial est un enjeu capital. Mais, et je poursuis ma réflexion toute générale sur ce thème, mais je dois bien reconnaître que l'influx politique et pratique sur la négociation du GATT est une impulsion structurellement insuffisante parce que le GATT, à la différence d'autres institutions internationales où la responsabilité des Ministres, la responsabilité politique des pays participant à la négociation est structurellement et institutionnellement prévue, au contraire le GATT est un peu un monument inachevé et la pratique selon laquelle institutionnellement les Ministres des pays du GATT ne

se rencontrent que toutes les années bisextiles ou à peu près, dans une phase de négociation aussi accélérée et aussi importante que celle que nous connaissons actuellement à Genève, cela ne suffit pas du tout et d'ailleurs on l'a ressenti indirectement puisque se sont multipliées les conférences officielles des Ministres. J'ai eu l'honneur d'en convoquer une à Ouchy en décembre dernier. Martin Bangemann en a fait de même à Constance au mois de mars. Nous serons à Islamabad le 2 et le 3 octobre. Autant de rendez-vous officiels mais importants quant à l'impulsion politique à donner à ces négociations pour ce retrouver alors cette fois-ci officiellement à Montréal dans la première semaine de décembre. J'ouvre une petite parenthèse: j'ai souvent lu sous la plume d'anciens conseillers fédéraux qu'ils avaient croulé sous le poids de la tâche et qu'ils mettaient en garde leurs gentils successeurs contre la surcharge du métier. J'ai d'ailleurs constaté que la perspective de cette surcharge n'a jamais diminué le nombre des candidats...Il faut bien le remarquer. Et bien, ils avaient bien raison ces candidats parce que en réalité ceux qui se plaignent d'avoir été surchargés ou bien ils étaient maladifs, cela peut arriver, ou bien pas faits pour cette fonction. En réalité, elle est tout à fait tenable. Mais ce qui est intenable, et c'est cela la dimension nouvelle que je voudrais vite évoquer avec vous, c'est l'internationalisation. Ce que signifie pour tous les départements le phénomène de l'internationalisation galopante où nous sommes, en particulier pour mon département, et la nécessité de la présence politique ministérielle en de nombreux endroits, même si l'on n'a pas une inclination particulière pour les voyages, rendent problématique l'exercice de notre petite boutique à sept Ministres. Guillaume, lorsque c'était l'ancienne majorité en France, m'avait dit une fois à Bruxelles: "Moi, je consacre comme Ministre de l'agriculture - il n'est que Ministre de l'agriculture - je consacre trois quarts de mon temps à Bruxelles, un quart à mes électeurs bretons et comme dans tout bon Pastis un cinquième quart à Paris". Nous ne sommes pas membre de la Communauté mais nous avons un certain nombre de contacts et je vous dis qu'on est en train de toucher aux limites de notre organisation et de notre genre puisque souvent le critère pour la

participation à telle ou telle conférence est celui d'appartenir ou de ne pas appartenir au Cabinet. Tenez, Clayton est ambassadeur et pas petit ambassadeur; pas de titre de Secrétaire d'Etat ou autre, mais il appartient au Cabinet. J'ai vu à la Maison blanche son fauteuil, je l'ai constaté. Il n'était pas là mais en tout cas il a un fauteuil. Il relève de la décision politique. Je ferme cette parenthèse que je voulais vous livrer parce que comme Ambassadeurs, c'est une réflexion qui peut éventuellement vous intéresser et je dis, au total donc, deuxième caractéristique de cette négociation du GATT, c'est qu'il a fallu lui donner une impulsion politique pour que la discussion très dense qui se tient à Genève connaisse quelques axes et quelques influx, ce qui est tout à fait normal. La troisième réflexion que je voulais faire à propos du GATT est celle qu'en réalité, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, la connexion qui devrait être étroite, institutionnalisée, systématiquement établie entre la discussion commerciale internationale et mondiale qui est celle du GATT et la discussion financière qui est celle du FMI ou de la Banque mondiale par exemple, devrait être bien mieux assurée, car il est évident que nous ne pouvons pas imaginer des réussites dans un domaine là où l'autre domaine est en déconfiture et inversement. Nous devons donc institutionnellement souhaiter une meilleure corrélation. Elle se situe d'ailleurs cette corrélation pas seulement au niveau factier des grandes institutions mondiales, elle se situe aussi au niveau plus humble de nos propres gouvernements. Et la nécessité d'une coordination renforcée entre finances et économie publique sur ce point - sous la bénédiction générale des affaires étrangères bien entendu - est une nécessité que nous avons, nous Conseillers fédéraux, spontanément ressentie. Nous n'en tirons peut-être pas encore toutes les conséquences internes voulues mais nous sommes, je crois, sur le bon chemin, comme toujours d'ailleurs. La négociation du GATT nous vaut un certain nombre de grands sujets de satisfaction, nous vaut que nous pouvons apprécier que nos vues soient partagées dans de nombreux volets de cette négociation; le volet le plus problématique, celui où nous rencontrons le plus de difficultés de discussion incontestablement est le volet agricole. Je ne veux pas en établir les conclusions maintenant,

ce serait tout à fait prématuré; nous le ferons après que l'ensemble de la discussion se sera tenue. Nous pouvons consacrer la demie heure qui vient à une discussion large et ouverte sur la situation économique, sur les problèmes plutôt généraux que j'ai abordés, tant internes qu'externes, vous entendre, vous, mes chers Ambassadeurs, et vous voyez que déjà j'ai partagé d'une manière inique le temps puisque je me suis curieusement attribué un quart d'heure fédéral alors qu'il ne vous en reste plus que deux, mais nous sommes prêts à abrégé la pause pour pouvoir enrichir encore cette discussion, nous en tout cas. Merci de votre longue attention. Discussion ouverte.

Einführende Worte von Staatssekretär Franz Blankart,
Direktor des BAWI

Herr Bundesrat,
Meine lieben Kollegen,

Gestatten Sie mir, mit zwei Vorbemerkungen ausserhalb des heutigen Themas zu beginnen.

Zum ersten möchte ich Ihnen aufrichtig danken, danken für Ihre Berichterstattung, für Ihr diplomatisches Handeln im Interesse der Aussenwirtschaft, für Ihre Kritik, für Ihre Gastlichkeit und Hilfsbereitschaft, die Sie meinen Kollegen vom BAWI und mir stets wieder entgegenbringen. Wir wissen Ihr Entgegenkommen ausserordentlich zu schätzen, selbst wenn dies wegen der legendären Schüchternheit der BAWI-Mitglieder nicht immer in geziemender Weise zum Ausdruck kommen mag.

Wir lesen Ihre Berichte nicht nur, sondern verarbeiten sie gedanklich in jenen einheitlichen und zugleich vielfältigen Teppich, der unser Pflichtenheft abdeckt, welches bekanntlich lautet: "Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen gegenüber dem Ausland, bilateral und multilateral" (AS 1979 684).

Danken möchte ich auch für die wertvollen Impulse, die

wir stets wieder von der EDA-Zentrale erhalten, dies vor allem von Seiten des Völkerrechts, des Rückgrates unserer Aussenpolitik. Und da dies die letzte Botschafterkonferenz meines Kollegen Brunner in seiner heutigen Funktion ist, sei mir gestattet, ihm für die immer korrekte und für mich stets ausserordentlich stimulierende Zusammenarbeit zu danken. Das BAWI ist durch sein politisches Denken, seine diplomatische Professionalität, seinen Takt und nicht zuletzt seinen feinen Humor namhaft bereichert worden, und wir werden das nicht vergessen.

Und nun die zweite Vorbemerkung: Ich habe Ihnen anlässlich meines letztjährigen Vortrages u.a. Führungsaufgaben und Führungsstil des BAWI dargelegt. Hierzu ein Postscriptum: Ich habe den Weggang der Kollegen Roethlisberger und Lévy, Weggang, den ich sehr bedauert habe, dazu benutzt, die Direktion um einen Delegierten zu verringern. Wir sind gewissermassen vom Cadillac in den Porsche umgestiegen. Die Direktionsbereiche wurden nach Problemen, statt nach Kontinenten aufgeteilt: europäische Industriestaaten und Integration, aussereuropäische Industriestaaten inkl. NICs und Welthandel, Entwicklungsländer und Entwicklungsinstrumente. Den zentralen Diensten der Aussenwirtschaftspolitik unter der Leitung meines Stellvertreters wurde der Energiedienst angegliedert, und die Dienstleistungen wurden dem Investitionsdienst entnommen und einer selbständigen Dienststelle zugeteilt.

Mit diesen Massnahmen und insbesondere mit der Konzentration der Direktion ist letztere kompakter und damit schlagfertiger geworden. Von verschiedenen Horizonten herkommend und gegenseitig in totaler Loyalität verbunden, sprechen die Mitglieder der Direktion gegen aussen dieselbe Sprache. Wie auf einem Geleise fährt das BAWI auch in Zukunft auf der ganzen Breite der Aussenwirtschaftspolitik mit Serenität, ohne Hast, aber unentwegt in der eingeschlagenen Richtung weiter.

Angesichts der Komplexität und Interdependenz der Probleme ist dies notwendig, um gegenüber den aus- und inländischen Partnern und der Wirtschaft kohärent und effizient, und damit glaubwürdig zu bleiben. Nur so haben wir eine Chance, unter Leitung des Vorstehers des EVD und im Einvernehmen mit der Gesamtpolitik des Bundesrates die Probleme nicht nur zur Sprache zu bringen, sondern sie in solider Kenntnis der Dossiers zu lösen, und dies in einer Weise, die von der betroffenen Oeffentlichkeit politisch verstanden und wirtschaftlich akzeptiert wird.

En ouvrant la discussion, j'aimerais maintenant passer à l'Uruguay-Round en vous invitant à vous exprimer sur 4 thèmes qui caractérisent l'enjeu véritable de la négociation:

- 1) La communauté commerçante de ce monde se trouve exposée à la tentation de choisir la grande porte plutôt que la porte étroite. La grande porte permet la fuite, face aux problèmes, dans les institutions par la création de nouveaux organes, pour discuter la légalité des comportements par rapport à une législation permissive et incohérente. La porte étroite serait en revanche celle du renforcement, de l'adaptation et de l'élargissement des règles, par exemple sur les sauvegardes, sur la clause de la nation la plus favorisée, les subventions etc. en vue de renverser l'érosion du système.

Question: Existe-t-il dans votre pays de résidence une prise de conscience de la nécessité et la volonté politique de s'attaquer aux règles ou préfère-t-on par des paroles esquiver, dans l'habituel opportunisme à court terme, la nécessité douloureuse mais inéluctable de renforcer le système?

- 2) Historiquement, l'art. XXIV sur les unions douanières et les zones de libre-échange était une exception à l'art. I sur le traitement de la nation la plus favorisée. Le contraire est en train de devenir réalité

Europe: CEE/AELE/ALE

Amérique du Nord: USA/Canada, bientôt peut-être
Mexique

Pacifique: Australie - Nouvelle Zélande
ASEAN
bientôt peut-être Japon - Pacifique.

La Suisse est mal placée pour s'en plaindre. Mais il faut saisir la chance historique du parallélisme entre les négociations régionales et l'Uruguay-Round pour atteindre la compatibilité, sous peine de compartimentaliser un système mondial au moment même où nous commençons à avoir une économie mondiale.

Question: Quelle est l'attitude de votre Gouvernement d'accueil au sujet de la complémentarité du mondialisme et du régionalisme?

- 3) L'intégration des PVD est un objectif clef du Round. C'est la dernière chance de jeter les bases pour atténuer l'endettement par le commerce. Notre but est de corriger l'erreur de la Partie IV en veillant à ce que les règles s'appliquent à tous, quitte à admettre des modalités de leur application variable selon les degrés de développement. C'était une erreur politique grave que de ne donner aux PVD que quelques bénéfices - et encore moins qu'aux PI - et de les priver à la fois d'obligations et surtout de droits.

Question: Comment appréciez-vous le degré de "récalcitrance" des PVD à l'égard de ce problème?

- 4) L'Uruguay-Round est la première négociation qui n'échappera plus au problème cornélien de la libéralisation des marchés agricoles. Le chaos agricole mondial est trop grand.

La négociation se dirige vers un démantèlement concerté et négocié de toutes les aides à l'agriculture et non, comme ce serait raisonnable, vers l'établissement de règles du commerce agricole.

Il y a dès lors un danger pour la Suisse. La dispense négociée brillamment par M. Weitnauer dans les années soixante est mise en question: Notre économie peut-elle se payer le luxe de perdre sa crédibilité libérale sur l'autel d'un isolationisme agricole persistant? Le moment n'est-il pas venu d'utiliser la pression externe pour réformer notre politique légitime de protection de notre agriculture, ceci notamment en direction d'un arrêt de la fermeture de plus en plus complète de nos frontières et d'une rationalisation de notre politique de soutien?

Question: La spécificité de l'agriculture, est-elle en dernier ressort, aussi pour votre pays de résidence, une réalité - avouée ou non - et si oui, existe-t-il sur cette base, une possibilité d'entente de départ?

Un mot maintenant sur l'intégration européenne.

- 1) La stratégie de la Suisse face à la Communauté est celle de la recherche d'accords sur une base de réciprocité dans tous les domaines d'intérêt commun. Cette recherche doit se faire d'une manière pragmatique, en examinant cas par cas les solutions à adopter.

Nous sommes convaincus que la Suisse est un partenaire important pour la CE, tant au point de vue économique (échange de biens et services, emplois offerts par les entreprises suisses, investissements, recherche et développement) qu'au point de vue politique (important facteur de stabilité politique du fait de sa neutralité).

Cette approche est comprise par la Commission des CE, qui la préfère à l'approche globale de certains de nos partenaires de l'AELE (Autriche, Suède).

Question: Comment cette approche est-elle perçue dans votre pays de résidence? Risquons-nous par un "enthousiasme AELE" mal conçu de devoir, par solidarité, consentir à faire des choses à l'intérieur de l'association que nous avons toujours tenté d'éviter de convenir avec la CEE?

2) Nous avons la nette impression en Suisse que les craintes de certains milieux et secteurs économiques face à la réalisation du marché intérieur de la CE jusqu'en 1992 trouvent en fait leur origine dans la peur d'être exposé à une concurrence accrue, voire à la concurrence tout court pour certaines branches et professions protégées. Ces branches et professions craignent en fait de perdre la situation confortable de cartel ou de monopole dont elles ont bénéficié jusqu'ici. De ce point de vue, les réactions de l'économie dans les Etats-membres de la Communauté et dans les autres pays de l'AELE en particulier, ne devraient pas être fondamentalement différentes.

Question: (qui s'adresse principalement aux ambassadeurs des pays de l'Europe occidentale, mais pas exclusivement): Observe-t-on les mêmes réactions dans votre pays de résidence?

- 3) Le statut de non-membre de la CE de notre pays est souvent vu comme un avantage parce qu'il nous permet de jouer sur le plan international notre rôle de pays défenseur des principes du libre-échange. Ce statut nous permet de garder notre distance face à la politique de grande puissance, issue de réflexes protectionnistes, qu'adoptent parfois la Communauté, les Etats-Unis et le Japon.

Question: Cette perception du rôle positif de la Suisse est-elle une réalité dans votre pays de résidence?

A l'issu  des exposés du Conseiller fédéral Delamuraz et du Secrétaire d'Etat Blankart, plusieurs interventions eurent lieu concernant, notamment, l'état réel de solidité de l'AELE, la capacité des nouvelles générations à sortir des frontières h lv tiques mais aussi le contraste entre, par exemple, leur intérêt pour le marché unique européen et leur indifférence envers la célébration des 700 ans de la Confédération, le parallèle entre la Suisse et les pays en développement (Inde, Nigéria) ou développés (Italie) au sujet des problèmes évoqués par le Chef du DFEP, enfin les contradictions de la situation économique actuelle.

Le CF Delamuraz partage ces préoccupations mais constate que, si les hésitations de l'Autriche font tort à l'AELE, celle-ci s'est pourtant renforcée sur le fond. Les signes de démobilisation et de repli sur soi l'inquiètent également et exigent un travail à la base. Enfin, l'économie suisse, elle, a su se restructurer remarquablement (+ 130'000 emplois en 4 ans), et là où des réticences et des ramparts existent, une action s'impose.

Aux questions du Secrétaire d'Etat Blankart concernant le GATT, les participants ont souligné les nuances dans les positions des pays participant à l'Uruguay-Round (ambivalence de Washington, priorité de la CEE à la construction européenne, attentisme des pays en développement).

A ses questions concernant le processus d'intégration européenne, nos Chefs de mission dans des pays comme la France et l'Italie ont relevé la compréhension des hautes sphères envers la politique suisse d'intégration, alors que la moyenne administration se montre moins réceptive, ou encore leur in différence relative à l'égard de l'AELE. De son côté, notre Chef de mission en Suède s'est demandé si ce pays ne faisait pas preuve d'un peu de fébrilité dans sa politique européenne.

Le Chef du DFEP conclut les travaux de la matinée par les remarques suivantes :

- l'interdépendance matérielle et l'implication géographique des grands défis mondiaux ne cessent de s'accroître

- pour la Suisse, le credo de l'économie libérale reste plus valable que jamais

- cette vocation est menacée à l'extérieur par l'attitude de certains grands Etats qui sont en contradiction avec leurs déclarations. Si cela devait faire échouer l'Uruguay Round, la situation deviendrait très préoccupante.

- menacée à l'intérieur par les tendances insularistes, la classe politique doit comprendre les dangers d'une telle position. Il faut laisser jouer la concurrence.

- l'internationalisation entraîne une diversification et une densification des échanges qui supposent un effort de tous, y compris des Ambassadeurs qu'il remercie à cet égard.

H. REORGANISATION DU DFAE ET
PRESENTATION DE LA DASE

DIE AUFGABEN DES GENERALEKRETARIATS

Ausführungen des Generalsekretärs des EDA, Herrn R. Schaller

1) Einleitung

Die Departemente haben bei der Definition der Pflichtenhefte ihres Generalsekretariats einen gewissen Spielraum, gänzlich frei sind sie dabei indessen nicht. Für alle Departemente massgebend ist vielmehr das Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung ("Verwaltungsorganisationsgesetz") vom 19. September 1978).

Dieses Gesetz enthält in seinem dritten Kapitel Regeln über die Generalsekretariate, die für alle Departemente Gültigkeit haben. In Artikel 49 statuiert es den Grundsatz: "Das Generalsekretariat ist die allgemeine Stabsstelle des Departements"; in Artikel 50 zählt es die Aufgaben des Generalsekretariats auf.

2) Koordination innerhalb des eigenen Departementes und zwischen den Departementen

Der Koordinationsbedarf manifestiert sich auf drei Ebenen:

- Koordination zwischen den einzelnen Direktionen des Departements
- Koordination mit den anderen Departementen. Sie erfolgt in der Regel über deren Generalsekretariate
- Koordination mit der Bundeskanzlei und dem Sekretariat der Bundesversammlung

3) Planung auf der Stufe des Departements

Dieser Aufgabenbereich umfasst die Uebersicht und die Kontrolle über direktionsüberschreitende Geschäfte und die Festlegung der zeitlichen Abläufe (Stichworte: Beiträge des Departements an die Regierungsrichtlinien und an den Geschäftsbericht des Bundesrates, Unterbreitung von Botschaften und Berichten an Kommissionen und Räte, usw.).

4) Information des Departementsvorstehers, der Direktionen und einzelnen Dienste sowie des Aussendienstes

Bei dieser internen Information steht die Organisation der raschen Vermittlung von Informationen aus anderen Departementen, dem Parlament und den Medien im Vordergrund.

Die Aussenposten gilt es ausserdem, möglichst rasch und so umfassend wie möglich, über innen- und aussenpolitische Entscheide und Aktionen von Bedeutung zu informieren.

5) Information der Oeffentlichkeit

Der Presse- und Informationsdienst des EDA ist in das Generalsekretariat inkorporiert. Ihm obliegt die Information der Oeffentlichkeit über die unser Departement betreffenden Angelegenheiten. Bei Geschäften, die vom Bundesrat beschlossen werden, ist die Oeffentlichkeitsarbeit mit der Bundeskanzlei abzustimmen.

6) Vorbereitung von Bundesrats- und Parlamentsgeschäften

Die Vorbereitung von Anträgen an den Bundesrat, das Erteilen entsprechender Aufträge und die Ueberprüfung der eingehenden Vorschläge der einzelnen Direktionen und Dienste stellt eine wesentliche Aufgabe des Generalsekretariats dar. Das Gleiche gilt für die Vorbereitung der Geschäfte, die vor dem Parlament (in den Kommissionen und im Plenum) vertreten werden müssen. Dazu zählen gilt es auch die Beantwortung der parlamentarischen Vorstösse; sie wird ebenfalls vom Generalsekretariat koordiniert.

7) Unterstützung des Departementsvorstehers bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates

Jeder Departementschef hat sich, als Mitglied einer Kollegialbehörde, auch mit den Geschäften der anderen Departemente zu befassen. Jedes solche Geschäft, das vor den Bundesrat geht, wird vor den Sitzungen jedem Departement zugestellt zur obligatorischen oder freiwilligen Stellungnahme, je nach Inhalt und Bedeutung des Geschäftes. Die Organisation und Ueberwachung dieses sog. Mitberichtsverfahrens innerhalb des Departements obliegt dem Generalsekretariat.

Nach Erhalt der Tagesordnung wird jeweils (sechs Tage vor der Sitzung) das Bundesratsdossier zusammengestellt. Es umfasst durchschnittlich rund 50, gelegentlich aber auch 80 und mehr Tagesordnungspunkte. Bei der Vorbereitung des Dossiers verfügt der Departementschef bei jedem Geschäft über eine vom Generalsekretariat verfasste Zusammenfassung. Bei der Besprechung des Dossiers sind der Generalsekretär und die persönliche Mitarbeiterin des Departementschefs zugegen.

8) Leitung zentraler Dienste des Departements

Das Verwaltungsorganisationsgesetz erwähnt schliesslich als weitere Aufgabe des Generalsekretariats die Leitung zentraler Dienste wie beispielsweise das Personal-, Finanz- und Rechtswesen. Die ersten zwei Bereiche bleiben weiterhin der DVA zugeordnet. Im Rechtsbereich instruiert das Generalsekretariat die Beschwerden, über die der Departementschef entscheidet. Es handelt sich dabei vorab um Beschwerden wegen Nichtbeförderung.

9) Uebersetzungsdienst

Im Organigramm des Generalsekretariats ist ein solcher Dienst aufgeführt. Vor seiner Schaffung - gedacht wird an die Anstellung von einem oder zwei qualifizierten Uebersetzern - muss der Abschluss einer Ueberprüfung aller Uebersetzungsdienste der Bundesverwaltung durch die Unternehmensberatungsfirma Mc Kinsey abgewartet werden.

Soviel zum Pflichtenheft des Generalsekretariats. Abschliessend noch folgende Bemerkungen generellerer Natur.

10) Interdepartementale Querschnittsfragen

Das Generalsekretariat ist in Querschnittsbereichen, welche die gesamte Bundesverwaltung betreffen, der naheliegende Gesprächspartner. In diesem Sinne nimmt es in zahlreichen interdepartementalen Arbeitsgruppen Einsitz. Als Beispiele solcher Bereiche seien erwähnt: Aufgabenüberprüfung der Bundesverwaltung (Projekte EFFI und Mc Kinsey), Verwaltungskontrolle, Erarbeitung von demographischen und wirtschaftlichen Perspektivdaten, Meinungsbefragungen usw.

Schliesslich sei noch der Bereich der Gesamtverteidigung erwähnt, bei dem das Generalsekretariat durch Einsitz in den Stab für Gesamtverteidigung sowie bei der Koordination der Vorbereitung für die Gesamtverteidigungsübungen ebenfalls zum Zuge kommt.

11) Die Persönlichen Mitarbeiter des Departementschefs

Frau Margrit Hanselmann ist die persönliche Mitarbeiterin des Departementschefs. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören u. a. die Analyse des Bundesratsdossiers aus politischer Sicht, die Koordination der Vorbereitung der nicht-diplomatischen Einladungen und Ansprachen des Departementschefs sowie die Kontaktpflege mit den Parlamentariern.

Herr Pierre Combernous ist der diplomatische Sekretär von Herrn Bundesrat Felber. Er ist insbesondere verantwortlich für die Koordination der Vorbereitung der Auslandsreisen des Departementschefs, die Kontrolle der Besuchs- und Gesprächsdossiers diplomatischer Natur sowie die Triage der politischen Informationen und Berichte aus dem Ausland zuhanden des Departementschefs.

Sowohl Frau Hanselmann als auch Herr Combernous sind direkt dem Departementschef unterstellt und erhalten die Instruktionen von ihm. Ihre Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat ist indessen äusserst eng. Die inzwischen "institutionalisierten" Dienstwege via das Generalsekretariat bei der Behandlung der Korrespondenz für den Departementschef sowie im Verkehr mit der Bundeskanzlei und dem Generalsekretariat der Bundesversammlung (z.B. Kommissionsdienste) werden auch von ihnen respektiert.

12) **Koordinationsbereiche des Staatssekretärs resp. des Generalsekretariats, Zusammenarbeit mit der DVA**

Gemäss Verwaltungsorganisationsgesetz und der Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter kommen sowohl dem Staatssekretär als auch dem Generalsekretär Koordinationsaufgaben zu. Die Unterscheidung resp. Abgrenzung ist klar und einfach: der Staatssekretär ist für die Behandlung aller für die schweizerische Aussenpolitik wichtigen Fragen zuständig und ihm obliegt auch die Koordination der Arbeiten auf diesem Gebiet innerhalb des Departements und zwischen den Departementen. Alle anderen Bereiche, bei denen ein Koordinationsbedarf besteht, werden vom Generalsekretariat abgedeckt.

Seit Schaffung der neuen Departementsstrukturen haben sich in dieser Beziehung keinerlei Abgrenzungsprobleme gestellt, weder in der Theorie, noch in der Praxis.

Das Gleiche darf ohne Einschränkung in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst, dem ehemaligen Generalsekretariat gesagt werden; sie ist eng und vertrauensvoll.

Bundesgesetz

über die Organisation und die Geschäftsführung
des Bundesrates und der BundesverwaltungVerwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) vom 19. September 1978

172.010

Organisation der Bundesverwaltung

Drittes Kapitel: Stabsstellen in den Departementen**1. Abschnitt: Das Generalsekretariat als allgemeine Stabsstelle****Art. 49 Grundsatz**¹ Das Generalsekretariat ist die allgemeine Stabsstelle des Departements.² Es können ihm ausnahmsweise auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden.**Art. 50 Stabsaufgaben des Generalsekretariats**¹ Im Rahmen der allgemeinen Aufgaben einer Stabsstelle nach Artikel 37 hat das Generalsekretariat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Koordinationen innerhalb des eigenen Departements und zwischen den Departementen;
- b. Planungen auf der Stufe des Departements;
- c. die dauernde Information des Departementsvorstehers, der Vorsteher der Gruppen und Ämter;
- d. in Zusammenarbeit mit dem Informationsdienst der Bundeskanzlei die dauernde Information der Öffentlichkeit über die das Departement betreffenden Angelegenheiten;
- e. die Vorbereitung der dem Departementsvorsteher zustehenden Entscheidungen, ferner die Vorbereitung oder Bereinigung der an die Bundesversammlung gelangenden Angelegenheiten des Departements, soweit nicht Gruppen und Ämter damit betraut sind;
- f. die Unterstützung des Departementsvorstehers bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrats;
- g. Aufsichtsführungen nach den Anordnungen und dem Kontrollplan des Departementsvorstehers, unter Einschluss der periodischen Überprüfung der Departementsorganisation.

² Der Generalsekretär leitet die zentralen Dienste des Departements, insbesondere den Sekretariatsdienst sowie das zentrale Personal-, Finanz- und Rechtswesen.³ Er entlastet den Departementsvorsteher im Verkehr nach aussen, soweit nicht die Vorsteher von Gruppen und Ämtern damit betraut sind.⁴ Soweit es die besonderen Verhältnisse eines Departements erfordern, kann der Bundesrat einzelne Aufgaben des Generalsekretariats einer Gruppe oder einem Amt übertragen.

Beilage 2

Verordnung
über die Aufgaben der Departemente,
Gruppen und Ämter

172.010.15

6.¹⁾ *Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst*

- a. Bearbeitung sämtlicher Personalfragen des Departementes, mit Ausnahme des unter privatrechtlichem Anstellungsverhältnis stehenden Personals der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe:
 - Rekrutierung, Ausbildung und Zuteilung des Personals im In- und Ausland, und zwar, soweit es sich um die Vertretung wirtschaftlicher Angelegenheiten handelt, unter Mitwirkung des Bundesamtes für Aussenwirtschaft;
 - Besoldungs- und Entschädigungsfragen im In- und Ausland;
 - Organisation und Abrechnung der Dienst- und Versetzungsreisen sowie der Transporte von und nach der Schweiz von Umzugsgut und Material;
- b. Verwaltungs- und beamtenrechtliche Fragen;
- c. Liegenschafts-, Mobilien- und Materialfragen des Departementes;
- d. Personelle, administrative und bauliche Sicherheitsfragen im In- und Ausland;
- e. Besorgung aller Verbindungen mit den Vertretungen im Ausland (Kurier-, Chiffre-, Telegramm-, Telex- und Radiodienst);
- f. Erstellen des Voranschlags und Führen des Kassen- und Rechnungswesens der Politischen Direktion, der Direktion für internationale Organisationen und der Direktion für Völkerrecht sowie Kontrolle über die Verwendung der Betriebsmittel;
- g. Treffen der notwendigen Massnahmen, damit der Aussendienst in der Lage ist, selbständig oder auf Weisung der Direktionen und der zuständigen Amtsstellen die folgenden Aufgaben zu erfüllen:
 - Vertretung der schweizerischen Politik im Ausland;
 - Wahrung der schweizerischen Interessen im Ausland und Schutz der Schweizer Bürger im Ausland;
 - Bearbeitung der übrigen, ihm durch die Gesetzgebung übertragenen Aufgaben;
- h. Aufsicht über die Geschäftsführung des Aussendienstes, periodische Überprüfung der Organisation.

¹⁾ Fassung gemäss Ziff. I der V vom 27. Mai 1987, in Kraft seit 1. Sept. 1987 (AS 1987 810).

Beilage 3

Verordnung
über die Aufgaben der Departemente,
Gruppen und Ämter

172.010.15

*2. Politische Direktion**A. Stabsaufgaben des Vorstehers*

- a. Entlastung des Departementvorstehers nach aussen;
- b. Behandlung aller für die schweizerische Aussenpolitik wichtigen Fragen und Koordination der Arbeiten auf diesem Gebiet innerhalb des Departements und zwischen den Departementen;
- c. ...?
- d. Führung der zentralen Dienste, die sich mit folgenden Gebieten befassen:
 - Allgemeine Fragen der Aussenpolitik und politische Planung;
 - Bearbeitung allgemeiner Finanz-, Währungs- und Wirtschaftsfragen sowie besonderer Fragen betreffend Investitionen, unsichtbare Transaktionen und Energie;
 - Vorbereitung der Staatsverträge mit den Europäischen Gemeinschaften (EG) und Koordination der schweizerischen Haltung gegenüber den von ihnen ausgehenden Integrationsbemühungen in Verbindung mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft und den anderen interessierten Bundesämtern;
 - Sicherstellung und Koordination der Präsenz der Schweiz im Ausland;
 - Bearbeitung der Angelegenheiten der Auslandschweizer;
 - ...?
 - Protokoll.

B. Linienaufgaben

- a. Bearbeitung aller aussenpolitischen Fragen;
- b. Vorbereitung und Abschluss bilateraler und multilateraler Staatsverträge, unter Vorbehalt der Zuständigkeit anderer Bundesämter und in Verbindung mit den sachlich zuständigen Verwaltungsstellen;
- c. Anerkennung neuer Staaten;
- d. Übernahme fremder Interessen;
- e. Gute Dienste;
- f. Wahrung der schweizerischen Interessen im Ausland;
- g. Ausfuhr und Durchfuhr von Kriegsmaterial;
- h. Bearbeitung der politischen Probleme der Ausländer in der Schweiz;
- i.¹⁾ Beziehungen mit dem Ausland in Versicherungsfragen, unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungswesen, und in Fragen gewisser unsichtbarer Finanztransaktionen.
- k.-n. ...?

Auf eine Frage, in welchen Bereichen dem Generalsekretariat koordinierende Funktionen zukommen, wies Generalsekretär Schaller auf die verschiedenen Gebiete hin, bei denen sowohl innerhalb des Departements als auch zwischen den Departementen ein Koordinationsbedarf besteht, beispielsweise bei der Ausarbeitung der Regierungsrichtlinien, der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse usw.

Reorganisation des EDA und Vorstellung der DVA

Kurzreferat von Botschafter Johannes J. Manz,
Direktor für Verwaltungsangelegenheiten und
Aussendienst des EDA,

Bekanntlich trug die heutige Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst bis 1978 die Bezeichnung Verwaltungsdirektion. Der Aufgabenbereich ist noch heute im wesentlichen der gleiche.

Durch das Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 (VWOG) wurde für jedes Departement ein Generalsekretariat als allgemeine Stabstelle vorgesehen. Wohl um keine neue Verwaltungseinheit bilden zu müssen, sah man im EDA die Umbenennung der Verwaltungsdirektion in Generalsekretariat (GS) vor. Die einem GS gemäss VWOG obliegenden Stabsaufgaben wurden dann allerdings in der Praxis weitgehend durch den persönlichen Mitarbeiter des Departementvorstehers und seinen Stab einerseits sowie den Staatssekretär andererseits wahrgenommen. Die Kumulation der Aufgaben eines Verwaltungsdirektors und eines Generalsekretärs war ganz einfach nicht möglich. Dies zeigt im übrigen die Praxis seit der Reorganisation des EDA sehr deutlich.

Auf Anregung der Geschäftsprüfungskommission vom 28. November 1986, die im Anschluss an eine Inspektion erfolgte, sind die Strukturen des EDA überprüft und dem VWOG angepasst worden. Dies führte im vergangenen Jahr zum Beschluss des Bundesrates vom 27. Mai 1987, im EDA ein eigentliches Generalsekretariat als Stabstelle zu schaffen. Gleichzeitig wurde das bisherige GS in DVA umbenannt und dieser die drei Hauptbereiche Personal- und Verwaltungsfragen, Sicherheit und Aussendienst anvertraut.

Mit andern Worten, die heutige DVA nimmt praktisch sämtliche Aufgaben des früheren GS wahr. Ihre Struktur hat denn auch durch die Reorganisation keine Änderung erfahren. Die von mir geleitete Direktion bleibt für Sie Gesprächspartner und Anlaufstelle für sämtliche Fragen personeller und administrativer Natur und beaufsichtigt sämtliche Aussenposten.

Bereits nach einem knappen Jahr kann ich aus Ueberzeugung feststellen, dass sich die neue Organisation des EDA voll und ganz bewährt hat. Die von Vertrauen und gegenseitiger Respektierung der Kompetenzen des andern getragene Zusammenarbeit zwischen dem Generalsekretär und dem Verwaltungsdirektor, für welche ich Herrn Schaller an dieser Stelle ganz besonders danken möchte, hat wesentlich dazu beigetragen.

Da, wie bereits gesagt, die DVA praktisch sämtliche Aufgaben des früheren GS wahrnimmt, muss sie Ihnen hier nicht im Detail vorgestellt werden. Viel interessanter wird es dann sein, über den Tätigkeitsbereich des GS als Stabsorgan etwas zu hören, denn dort liegt ja die eigentliche Neuerung. Auch möchte ich darauf verzichten, früher bereits gemachte Absichtserklärungen hier zu wiederholen (ich verweise dafür auf die Verwaltungsmitteilungen vom Oktober 1987 und vom März 1988).

Hingegen soll an dieser Stelle ganz kurz Rechenschaft darüber abgelegt werden, was in den vergangenen elf Monaten hat erreicht werden können und was noch zu tun bleibt.

- Es kann keinen Zweifel darüber geben und ist wieder voll akzeptiert worden, dass die DVA die Personalpolitik unseres Departements betreibt. Ich möchte meinen Kollegen Direktoren für ihr diesbezügliches Verständnis und ganz besonders dem Departementschef für seine volle Unterstützung in diesem Bestreben an dieser Stelle bestens danken.

- Die Versetzungsdisziplin oder - wie ich es lieber nenne - die Versetzungsdisponibilität, das grundlegende Organisationsprinzip unserer Karrieredienste, wird in erstaunlichem Masse respektiert, und wir bemühen uns in demselben Masse, die Versetzungsgerechtigkeit - notwendiges Korrelat dazu - zu pflegen. Beides habe ich seinerzeit zu konstitutiven Grundsätzen unserer Personalpolitik erklärt.

- Dies hat, jedenfalls nach meiner Beurteilung, zu einem viel besseren Verhältnis zwischen Zentrale und Aussenposten geführt und - so hoffe ich - zu einer erhöhten Transparenz dessen, was wir tun, sowie einem verstärkten gegenseitigen Vertrauen. Ich bin jedoch der Meinung, dass hier noch Raum für Verbesserungen ist.

- Die DVA nimmt bei der Durchführung von Bauten im Ausland vermehrten Einfluss, und es ist ihr ohne Zweifel gelungen, ihre Position als Bauherrschaft wieder voll zur Geltung zu bringen.

- Bezüglich der besseren Berücksichtigung der Anliegen der Ehepartner stehen wir erst am Anfang eines langen und dornenvollen Weges, aber wir sind m.E. mit den richtigen Absichten auf dem richtigen Weg. In diesem Zusammenhang möchte ich den leitenden Damen des neugeschaffenen VEEDA meinen besten Dank aussprechen und sie auch für die Zukunft der vollen Unterstützung meiner Direktion versichern.

- Bei der Fortbildung und Verbesserung der Beamtenordnung 3 und deren Vollzugsreglementen sind wichtige Schritte eingeleitet und weitere in Aussicht genommen worden. Selbstverständlich stehen wir auch hier erst am Anfang einer wichtigen und notwendigen Entwicklung, die sich im Hinblick auf das 21. Jahrhundert aufdrängt, wollen wir unseren Dienst weiterhin operativ erhalten. Sie wissen, dass dies nicht eben einfach ist, hängt es doch nicht allein von unserem Departement ab. Sie können aber versichert sein, dass die DVA hier kämpferisch am Ball bleibt.

- Der Nachholbedarf unseres Departementes auf technischem Gebiet ist generell hoch. Zum Glück wurde in den letzten Jahren einiges getan. Infolge der rasanten technologischen Entwicklung gilt es aber, im Innovationsrhythmus nicht nachzulassen. Eines der Gebiete ist die Datenverarbeitung. Mit ganz besonderer Genugtuung erfüllen mich die eindeutigen Fortschritte, die seit unserem letzten Treffen auf dem Gebiete der EDV, insbesondere mit dem Beginn des Projektes IMMAPRO (vgl. Verwaltungsmitteilungen vom März 1988), haben gemacht werden können. Ich bilde mir nicht ein, dass unser EDA hier international zu den Pionieren gehört; unsere Position lässt sich aber durchaus sehen. Und es geht weiter.

Wenn ich mit diesen paar Bemerkungen allenfalls den Eindruck des Eigenlobes für die DVA erweckt habe, so bitte ich Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, um Nachsicht. Ich möchte auch sofort meine Stellungnahme durch zwei Einschränkungen relativieren:

- Erstens bin ich mir, zusammen mit meinen Mitarbeitern, durchaus bewusst, dass unser System noch etliche Mängel aufweist, die behoben werden müssen. Dies ganz besonders im Zusammenhang mit der Behandlung Ihrer Begehren aus dem Ausland, wo viel Raum ist für Verbesserungen und Abbau von Bürokratie.

- Zweitens bin ich mir durchaus bewusst, dass meine Optik einseitig ist - wie könnte es anders sein? - und dass Sie einiges mit gutem Recht anders sehen. Ich bin aber davon überzeugt, dass Sie dies in der Diskussion gebührend zum Ausdruck bringen werden und möchte Sie dazu einladen. Nur so, d.h. durch konstruktive Kritik, versetzen Sie uns in die Lage, unsere Aufgaben besser zu erfüllen.

Im selben Sinne beabsichtige ich, zusammen mit meinen jeweils verantwortlichen Mitarbeitern, in nächster Zeit zwei Klausurtagungen durchzuführen.

- In einer ersten möchten wir gemeinsam darüber beraten, welche administrativen Verbesserungen aufgrund der bestehenden Verordnungen und Weisungen (also de lege lata) möglich wären.

- In einer weiteren soll dann eine Diskussion darüber stattfinden, was allenfalls durch Aenderung von Verordnungen und Weisungen (also de lege ferenda) zu verbessern wäre. Dies ist aus naheliegenden Gründen ein längerfristiges Unterfangen.

Selbstverständlich werden wir dabei die durch Sie gemachten Anregungen entsprechend einbeziehen. Auch erschiene es mir als sinnvoll, in einer zweiten Runde allenfalls auch einen oder zwei Kollegen aus dem Ausland in dieses "brainstorming" einzubeziehen.

Lassen Sie mich diese Ausführungen abschliessen mit meinem tief empfundenen Dank für all das, was Sie und Ihre Familien unter zum Teil schwierigen Bedingungen im Interesse unseres Landes an Ihren Einsatzorten leisten.

Gebäudefragen

(Erläuterungen von Hrn. K. Hunziker, Sektionschef Gebäudesektion DVA)

Es ist mir ein Anliegen und ich setze mich persönlich dafür ein, dass die DVA im Bereich der Immobilien und Mobilien ihre Position als Bauherrschaft voll und ganz wahrnimmt und in allen damit zusammenhängenden Belangen ihren Einfluss gegenüber dem Amt für Bundesbauten vermehrt geltend macht. Ueber die Rollenverteilung im Sinne der Verordnung über das Bauwesen des Bundes sind die Vertretungen durch Zirkularschreiben vom 1. Februar 1988 orientiert worden.

Als Ergänzung zu den im Rahmen des EFFI-Projektes bereits realisierten Massnahmen hat die Firma McKinsey, mit der Unterstützung von verwaltungsinternen Arbeitsgruppen, kürzlich bei den Baufachorganen, den Bauherrschaftsstellen und den Liegenschaftsdiensten eine Leistungserfassung durchgeführt. Dabei wurde auch die Aufgabenteilung zwischen unserer Gebäudesektion und dem Amt für Bundesbauten analysiert. Das Resultat dieser Expertise steht noch aus, doch sind wir zuversichtlich, dass bei den departementsüberschreitenden Aufgaben ebenfalls geeignete Massnahmen für eine Steigerung der Effizienz in die Tat umgesetzt werden. Jedenfalls bleiben wir am Ball und setzen uns dafür ein, weitere Verbesserungen und Vereinfachungen auf dem Gebiet der Immobilien und Mobilien zu erzielen.

Unsere vor einigen Jahren eingeleitete aktive Liegenschaftspolitik wird konsequent fortgesetzt. Gegenwärtig verwaltet die Gebäudesektion weltweit rund 600 Objekte, die sich je zur Hälfte auf bundeseigene und auf gemietete Liegenschaften verteilen. Unsere Zielsetzung liegt darin, überall dort, wo es wirtschaftlich angezeigt und finanziell vertretbar ist, Kanzleiräume, Residenzen und Dienstwohnungen zu erwerben oder eigene Gebäude zu erstellen. Der Terminplanung für die Liegenschaftskäufe im Ausland stehen jedoch viele, oft nicht voraussehbare Unsicherheitsfaktoren entgegen, was grosse Flexibilität voraussetzt und uns dauernd zur Festlegung neuer Prioritäten zwingt.

Die Kreditsituation im Unterhaltssektor hat sich in den vergangenen zwei Jahren merklich gebessert. Zahlreiche umfassende Sanierungen sind im Gange oder befinden sich in Vorbereitung. Dies ist für die betroffenen Missionschefs leider mit unvermeidbaren Umtrieben und Unannehmlichkeiten verbunden, wofür ich Sie um Verständnis bitten muss. Entgegen der oft verbreiteten Meinung kann die Durchführung solcher Arbeiten aus verschiedenen Gründen (Projektierung, Disponibilität der Baufirma, Bereitstellung der finanziellen Mittel) nicht immer auf den aus der Sicht der Vertretung günstigsten Zeitpunkt geplant werden. In diesem Zusammenhang möchte ich mit Nachdruck darauf hinweisen, dass einer sorgfältigen und gewissenhaften Budgetierung, sei es für den Bauunterhalt oder die Innenausstattung, grösste Bedeutung zukommt. Eine Vernachlässigung dieser Pflicht führt, wie bei Missionschefwechseln bedauerlicherweise immer wieder festgestellt werden muss, zu unerfreulichen Situationen, wobei der neue Missionschef dann während längerer Zeit der Leidtragende für die durch seinen Vorgänger unterlassene Budgetierung ist. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie diesem Punkt inskünftig Ihre besondere Aufmerksamkeit schenken würden.

Auch bitte ich um Unterlassung von Kleinkrämerei und Extremwünschen. Wir können nicht jedem Missionschef und seiner Gattin eine Residenz so präsentieren, wie sie sie selbst für sich planen würden. Ueber den Geschmack lässt sich bekanntlich streiten, und wir sind verpflichtet, mit den uns anvertrauten Steuergeldern nach Lösungen zu suchen, die den grössten gemeinsamen Nenner haben. Ich gebe zu, dass man dies mit mehr oder weniger Geschmack und Vorstellungskraft tun kann, und wir werden uns in Zukunft noch mehr bemühen. Dies jedoch im Rahmen der uns gesetzten Grenzen.

EDV-Fragen (Immapro)

(Erläuterungen durch Herrn Ernst Iten, Chef der Verwaltungsabteilung der DVA)

Aufgrund Ihrer letztjährigen Fragen fiel es uns nicht schwer, ein Sujet zu finden: EDV-Probleme.

Der Grundton der "Verwaltungsmittelungen" vom vergangenen März zum Projekt IMMAPRO lautete: mehr Out-put und weniger Stress. Um zwischen der Skylla der personellen Engpässe, die soeben Frau Krieg schilderte, und der Charybdis der steigenden, teils gar neuen Aufgaben hindurchzukommen, bilden technische Hilfsmittel wie EDV-Anlagen effektiv eine Möglichkeit, die es zu nutzen gilt.

Da Sie im März lediglich eine erste, grobe Skizze über das Programm erhielten, möchte ich jetzt aufzeigen, was wir seit-her gemacht haben, und wie es weitergeht.

Innerhalb des Programmes IMMAPRO sind zwei Stufen zu unterscheiden: 1. das eigentliche EDV-Programm und 2. die Rahmenorganisation.

Die Arbeiten beim Programm laufen auf zwei parallelen Geleisen: dem Konsularischen und dem Handelsspezifischen. Das konsularische Paket baut grundsätzlich auf den Eingaben der immatrikulierten Auslandschweizer auf. Daher übrigens der Name "IMMAPRO" für das ganze Projekt. Es erlaubt, dass die zivilen und militärischen Daten in Zukunft nicht mehr auf Kontrollkarten eingetragen werden, sondern ähnlich wie bei vielen Gemeinden in der Schweiz elektronisch erfasst werden. Daraus ergibt sich eine ganze Palette von Möglichkeiten wie Adressenbewirtschaftung, statistische Angaben über die Kolonien, Einladungsverzeichnisse etc.

Das zweite Geleise bilden die Handelsapplikationen. Hier hat es sich gezeigt, dass das ursprüngliche, von der OSEC entwickelte Programm ungenügend war und den Bedürfnissen unserer Botschaften angepasst werden soll. In der Tat basierte die erste Applikation auf den Wünschen der Handelskammern und beruhte auf der Grunddatenbank des OSEC-Hauptsitzes. Informationen wie Produkteauswahl waren z.B. nicht erfasst. Nachdem Vertreter verschiedener Botschaften, die für das Programm nach Zürich gereist waren, die Mängel festgestellt hatten, führten wir im Juni in Bern eine Sitzung mit dem Direktor der OSEC durch. Herr Fust nahm sich der Angelegenheit persönlich an. Das überarbeitete Konzept ging letzte Woche an verschiedene, ausgesuchte Botschaften, so dass nach dieser "Vernehmlassung" das Programm Handelsapplikationen gegen Ende 1988 laufen sollte.

Unter der Rahmenorganisation verstehen wir die Bereitstellung der für den EDV-Einsatz notwendigen Infrastruktur in personeller, räumlicher und baulicher Hinsicht.

Ich möchte hier nur auf zwei Probleme eingehen: die Daten-Ersterfassung und die Schulung des Personals. Wie bei allen EDV-Programmen bedeutet die Einführung eine zusätzliche Arbeitsbelastung: zur Weiterarbeit mit dem traditionellen Instrumentarium kommt die Uebernahme der Daten aufs neue System. Es liegt auf der Hand, dass diese unvermeidliche Doppelspurigkeit möglichst kurz sein sollte. Da die Daten-Ersterfassung nicht bei allen Vertretungen mit dem bestehenden Personal allein bewältigt werden kann, haben wir vorgesehen, dass dafür kurzfristig und punktuell Hilfspersonal eingesetzt wird.

Der Schulung des Personals schenken wir besondere Aufmerksamkeit. Jede Vertretung bestimmt einen System-Verantwortlichen, der an der Zentrale mit dem EDV-System vertraut gemacht wird. Die Benutzer selbst werden direkt am Arbeitsplatz durch Mitarbeiter aus Bern geschult, und zwar während der Installationsphase, der Daten-Ersterfassung und der anschliessenden, praktischen Tätigkeit. So sparen wir wertvolle Zeit.

Jedes Programm läuft aber erst, wenn es in der Praxis 1:1 erprobt wurde. Als Pilotvertretung haben wir das Generalkonsulat München vorgesehen. Dort soll im Januar die Versuchsphase ablaufen, so dass allfällige Mängel festgestellt und korrigiert werden können, bevor wir mit den übrigen Stationen beginnen.

Wie im März angetönt, beabsichtigten wir, 1989 ca. 20 Vertretungen auszurüsten. Die Auswahl richtet sich nach folgenden Kriterien:

- Geographische Lage und Entfernung von der Zentrale (wir wollen zuerst die nähergelegenen Vertretungen berücksichtigen, wo sich auch die Mehrzahl der immatrikulierten Landsleute befindet);
- Sprache, Gesetze, Eigenarten des Gastlandes;
- Grösse.

Dieses letzte Kriterium ist besonders wichtig, weil wir vor allem Vertretungen aussuchen, wo ganze Einheiten infolge IMMAPRO eingespart werden können. Dank der so erhaltenen Einheiten soll anschliessend analog dem Schneeballeffekt die Anzahl des Installationspersonals und der Ausbildner erhöht werden, damit wir den Einführungsrythmus beschleunigen können. Würden wir nämlich die Anzahl der Vertretungen bei 20 im Jahr belassen, dauerte die Systemübernahme bei den rund 140 Aussenstationen sieben Jahre. Dies wäre eindeutig zu lang.

Die Auswahl der Vertretungen bei den Handelsapplikationen trifft die OSEC. Die Pilotversuche werden in London, Tokio, Kairo und beim Generalkonsulat in New York durchgeführt. Der nächste Ausbau wird sich aller Voraussicht nach auf Bonn, Hong Kong, Paris, Rom und Washington erstrecken.

Das Projekt IMMAPRO wird sich natürlich nicht nur auf den Kanzleibereich beschränken. Sämtliche Dienste einer Vertretung sollen womöglich sukzessive von der EDV-mässigen Infrastruktur profitieren. Ich denke dabei besonders an die Dokumentationshilfe. Wir alle kennen das manchmal ärgerliche Nachforschen. Eine gespeicherte Dokumentation, kombiniert mit einem Stichwortregister zum Auffinden von Texten, Präzedenzfällen, Statistiken etc., ist eine willkommene Hilfe. Die grosse Arbeit auf diesem Gebiet, namentlich bei der EDV-mässigen Erfassung der politischen Dokumentation, fällt natürlich in Bern an. Die Erfahrungen der Zentrale werden wir Ihnen im Ausland später gerne weitergeben.

Die DEH setzt im Rahmes ihres "Projektes 5", das die Büroautomation in Bern und in den Koordinationsbüros vorsieht, in der laufenden Pilotphase die gleichen Geräte von UNISYS ein wie die DVA. Die endgültige Wahl wird nach Abschluss der Pilotphase in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Organisation und der DVA getroffen. Sie dürfen versichert sein, dass wir im Ausland einen einheitlichen Gerätetyp für das ganze Departement anstreben.

Zusammenfassung der Diskussion zum
Thema "Administratives und Personal"

Ein erster Diskussionspunkt betraf die Frage, ob in Zukunft der Verzicht auf eine allfällige zweite Staatsangehörigkeit eines Kandidaten für die Karrieredienste im EDA nicht bereits vor dem Antritt des Stage verlangt werden sollte. Die heutige Regelung, wonach der Verzicht erst nach Ablauf des Stage geleistet werden müsse, könne nämlich bei einer entsprechenden Weigerung, wie die Erfahrung zeige, unnötigerweise zu einem Verlust der Investition in die Ausbildung eines Stagiaires führen. In seiner Antwort führte der zuständige Vertreter des Rechtsdienstes der DVA aus, bereits anlässlich der Bewerbung eines Kandidaten für einen der Karrieredienste im EDA gehe es zunächst einmal darum abzuklären, ob der Zweitstaat, dessen Staatszugehörigkeit der Bewerber besitze, einen solchen Verzicht überhaupt zulasse. Dies sei in der Regel der Fall. Wie inskünftig vorzugehen sei, wenn ein Bewerber den zulässigen Verzicht, wie heute schon gefordert, bereits vor dem Stage zwar in Aussicht stelle, im Laufe des Stage aber seine Meinung ändere, werde demnächst Gegenstand eingehender Prüfung durch die DVA sein.

Im weiteren wurde angeregt, die Beiträge für das Erlernen von Fremdsprachen im Sinne von Art. 10 des Vollzugsreglementes I zur Beamtenordnung (3) seien gemäss dem Schwierigkeitsgrad der jewei-

ligen Sprache abzustufen. Dieser Anregung wurden die mit einer Objektivierung der Schwierigkeitsgrade verbundenen Probleme entgegengehalten. Hingegen sei im Rahmen der Revision des Vollzugsreglementes I eine globale Erhöhung der genannten Beiträge vorgesehen.

Sodann wurde vorgeschlagen, die Ausbildung an den je länger je wichtiger werdenden Textverarbeitungsgeräten sei auf die Beamten aller Dienste (inkl. Diplomaten) auszudehnen. Wie der Direktor der DVA in seiner Antwort ausführte, sei die Verteilung weiterer solcher Geräte tatsächlich bereits geplant.

Bemängelt wurde verschiedentlich die von der DVA praktizierte Verteilung von Nachrichten, sei es, dass politische Berichte der Aussenposten zu spärlich an andere Vertretungen im Ausland weitergeleitet würden, sei es, dass wichtige Dienststellen in- und ausserhalb der Zentrale (wie das BAWI) nicht automatisch mit diesen Berichten bedient würden. Letzterem Vorwurf wurde entgegnet, die selektive Bedienung von Dienststellen ausserhalb des EDA mit politischen Berichten sei durchaus gewollt, diene sie doch vorwiegend dem Interesse des Autors an einer vertraulichen Behandlung seiner in diesen Berichten geäusserten persönlichen Ansichten. Innerhalb der Zentrale seien heute alle interessierten Dienste auf der Verteilerliste. Es sei aber nicht Sache des Telegrammdienstes, Länderberichte auf eigene Initiative an andere Vertretungen weiterzuleiten. Entsprechende Wünsche seien vom Autor selbst mittels eines Verteilers auf dem Bericht speziell kundzutun. Der Kommunikationsfluss mit den Vertretungen fände ausserdem seine Grenze an der Kapazität des Orange-Systems. Um dem Informationsfluss trotzdem gerecht zu werden, sind Verkehrslenkungsmassnahmen im Ausbau. Eine dieser Massnahmen bildet die ab November 1988 zur Verfügung stehende Telex-Mietleitung nach Hong Kong zur Bedienung des asiatischen Raumes.

Mehrere Fragen und Kritiken betrafen das Dienstreisewesen. Dieses Thema soll jedoch demnächst Gegenstand einer Klausurtagung innerhalb der DVA sein, so dass sich eine unmittelbare Stellungnahme zu den einzelnen Vorbringen erübrigte.

Eine weitere Anfrage betraf die relativ grosse Anzahl der an der Zentrale eingesetzten diplomatischen Mitarbeiter im Verhältnis zur Dotierung der Auslandvertretungen. Kritisiert wurde dabei, dass wichtige Vertretungen, wie beispielsweise diejenige in der DDR, kein diplomatisches Personal aufweisen. In seiner Antwort wies der Direktor der DVA darauf hin, dass man im Departement bestrebt sei, sukzessive wieder zu einem Vollbestand an diplomatischen Mitarbeitern im Ausland zurückzukehren.

Auf eine entsprechende Frage nach den Entscheidungsbefugnissen im Bereich der bundeseigenen Bauten im Ausland wurde die Kompetenzaufteilung vom Direktor der DVA wie folgt umrissen: Die Entscheidung über Liegenschaftskäufe, die Bauherrschaft und die Gebäudeverwaltung würden heute auch de facto wieder ganz bei der DVA liegen, während die Budgetierung Sache des AFB sei.

Ein in einem tropischen Land eingesetzter Interpellant wies darauf hin, dass einer seiner Mitarbeiter bereits zum zweitenmal in Serie in ein tropisches Land versetzt worden wäre, ohne dass er je in den Genuss einer tropenärztlichen Untersuchung auf Kosten des Bundes gekommen sei. Der Direktor der DVA anerkannte die Notwendigkeit regelmässiger ärztlicher Untersuchungen in Anbetracht der hohen körperlichen Anforderungen des Diplomatenberufes und versprach, sich für eine Übernahme der Kosten entweder durch das Departement selber oder durch die KPT einzusetzen.

Aus Zeitgründen konnten gegen Ende der Diskussion gewisse Voten nur noch entgegengenommen, aber nicht mehr beantwortet werden: So wurde eine Anpassung der heute als zu tief empfundenen Beiträge an die Hochschulstudien der Kinder des versetzbaren Personals vorgeschlagen. Ein weiterer Interpellant äusserte sich zur Idee, Botschafterkonferenzen inskünftig auf regionaler Ebene abzuhalten. Grundsätzlich seien solche Regionalkonferenzen zu befürworten, sie dürften jedoch nicht zum Ersatz für die jährliche Konferenz in Bern werden, da letztere eine der wenigen Möglichkeiten zur Begegnung mit dem gesamten Korps der Schweizer Botschafter darstelle.