

fédérale – pouvoir suprême de la Confédération – participe dès le début à la formulation de la volonté de l'Etat en matière de traités internationaux lorsqu'il va de la sécurité de la Suisse et de sa position en Europe et dans la famille des peuples.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Burckhardt, David, Dietrich, Oehler, Oester, Sager, Wyss Paul (7)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die anvisierten Verfassungsbestimmungen lauten seit bald anderthalb Jahrhunderten gleich. Ihre rechtliche Bedeutung ist anerkanntermassen unklar und ihre Formulierung teilweise unrichtig.

Welche aussenpolitische Kompetenz der Bundesversammlung, der Vertretung des Souveräns, zusteht und welche aussenpolitische Funktion dem Bundesrat zukommt, sind Fragen, die von der Politik und nicht von der Rechtswissenschaft klarzustellen sind.

Die Schweiz steht am Anfang einer neuen geschichtlichen Phase Europas. Sie muss sich ihre Stellung auf dem Kontinent neu erkämpfen. Bundesrat und Parlament sind sich einig, dass dieser Kampf Sinn hat, wenn darob die innere Geschlossenheit unseres Landes nicht zerfällt, sondern erhalten bleibt. Um Zerreissproben abzuwenden, sollte die Bundesversammlung, als direkte Volksvertretung, die aussenpolitischen Schritte der Schweiz ins neue Europa und in die Völkergemeinschaft – im Schulterschluss mit dem Bundesrat – von Anfang an entscheidend mitbestimmen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Mai 1990

Rapport écrit du Conseil fédéral du 23 mai 1990

1. Die Kompetenzverteilung beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen richtet sich nach Artikel 85 Ziffer 5 und Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung. Artikel 85 Ziffer 5 sieht vor, dass «Bündnisse und Verträge mit dem Auslande» in den Geschäftskreis der Bundesversammlung fallen. Nach Artikel 102 Ziffer 8 wahrt der Bundesrat «die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt».

Aufbauend auf dieser normativen Regelung hat sich eine feste Praxis beim Abschluss von Staatsverträgen entwickelt. Dabei wirkt jedes Verfassungsorgan gemäss seiner spezifischen Funktion und Eignung am Verfahren mit. Der Bundesrat als völkerrechtlicher Vertreter der Schweiz führt die Verhandlungen. Die Bundesversammlung fällt den landesrechtlich massgebenden Entscheid über Annahme oder Ablehnung des Vertrages, soweit nicht der Bundesrat zum selbständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist.

Wie in anderen Bereichen der Staatsleitung stehen Parlament und Regierung somit auch hier in fortdauernder Kooperation, in ständiger Durchdringung und gegenseitiger Abhängigkeit. Die Gewalten wirken zusammen. Die Bundesversammlung hat vor und während der Verhandlungen mannigfache Möglichkeiten zur Einwirkung auf den Bundesrat. Sie kann über parlamentarische Vorstösse, über Diskussionen im Plenum oder über ihre aussenpolitischen Kommissionen Einfluss auf den Bundesrat nehmen. Ferner kommt der parlamentarischen Genehmigung eine antizipierende Vorauswirkung zu. Der Bundesrat ist gezwungen, bei der Verhandlungsführung auf die Zielvorstellungen der Bundesversammlung Rücksicht zu nehmen, wenn er nicht die Gefahr einer Ablehnung des Vertrages in Kauf nehmen will. Mithin kann festgestellt werden, dass die geltende Verfassungsordnung der Bundesversammlung ausreichend Raum zur wirkungsvollen Einflussnahme auf die Staatsverträge gewährt.

Weil sich diese Verteilung der Zuständigkeiten der Bundesorgane bewährt hat, wurde sie übrigens auch von der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung in Artikel 85 Absatz 1 Litera b sowie Artikel 98 Absatz 2 des Verfassungsentwurfes von 1977 übernommen.

2. Die geltende Kompetenzverteilung beim Abschluss von Staatsverträgen entspricht ferner den Bedürfnissen des internationalen Verkehrs und den qualitativen Besonderheiten des Staatsvertrages. Im Gegensatz zur relativ autonom ablaufenden innerstaatlichen Rechtsetzung muss beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen laufend Rücksicht auf die ausländischen Partner und ihre andere, oft entgegengesetzte Interessenlage genommen werden. Jede Seite muss durch wechselseitiges Entgegenkommen Kompromisse ermöglichen. Verhandlungen müssen scheitern, wenn die Delegationen durch detaillierte Anordnungen in verbindlicher Form eingebunden sind. Zudem ist eine wirksame Verhandlungsführung auf Geheimhaltung und Diskretion angewiesen. Der anderen Seite dürfen die eigenen Vorstellungen, Absichten und die Zugeständnisbereitschaft nicht vollständig einsichtig sein.

Wegen dieser Besonderheiten des Staatsvertrages kann die Bundesversammlung mit ihrem notwendigerweise langwierigen, auf verbindliche Entscheide ausgerichteten, von grosser Publizität begleiteten Verfahren beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen nur in sehr beschränkter Masse noch stärker einbezogen werden.

3. Der Bundesrat legt Wert darauf, bei besonders wichtigen Staatsverträgen die Bundesversammlung schon frühzeitig in die Willensbildung einzubeziehen, um die schweizerische Haltung und die grossen aussenpolitischen Richtlinien gemeinsam festzulegen. So hat er etwa bei der Gestaltung des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft und den Verhandlungen über einen Europäischen Wirtschaftsraum die Bundesversammlung und ihre aussenpolitischen Kommissionen schon mehrfach informiert und die gemeinsame Diskussion gesucht. Er wird es auch in Zukunft nicht unterlassen, in diesem Bereich das kooperative Zusammenwirken zu suchen.

Aufgrund dieser Ueberlegungen hält es der Bundesrat nicht für angebracht, die Bundesverfassung im angesprochenen Teilbereich der Staatsleitung zu revidieren.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

M. Felber, conseiller fédéral: Un élément parfaitement nouveau intervient et nous permet de justifier de manière plus précise la prise de position du Conseil fédéral. En effet, vous avez pris une série de décisions concernant les modifications de la loi sur les rapports entre les conseils au titre «Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik», notamment à l'article 47bis, lettre a (nouveau) qui doit encore être traité par le Conseil des Etats et qui répond au postulat même et au thème de la motion de M. Portmann.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion

14 Stimmen

Dagegen

30 Stimmen

90.473

Postulat Portmann

Schweizerische Politik in der Nachkriegszeit

La Suisse face à l'Europe d'après-guerre

Wortlaut des Postulates vom 22. März 1990

Der Bundesrat wird eingeladen, ein Team von Schweizer Geschichtsforschern zu beauftragen, gemeinsam und innert dreier Jahre einen Bericht über die äussere und innere Sicherheitspolitik sowie über die Unabhängigkeits- und Neutralitäts-

politik unseres Landes während der europäischen Nachkriegsordnung (1945–1989) zuhanden des Schweizervolkes zu verfassen.

Die Geschichtsforscher mögen insbesondere beauftragt werden, zu untersuchen:

– wie die weltweiten und die kontinentalen Entwicklungen auf unsere Sicherheits-, Unabhängigkeits- und Neutralitätspolitik eingewirkt haben;

– wie die massgebenden Persönlichkeiten aufgrund ihrer Auffassungen agiert und reagiert haben; und

– wie es sich mit jenen Ereignissen und Entwicklungen verhält, die nicht genügend abgeklärt sind.

Dafür möge der Bundesrat den Geschichtsforschern den Zugang zu den einschlägigen Dokumenten der zivilen und militärischen Behörden ermöglichen.

Texte du postulat du 22 mars 1990

Le Conseil fédéral est invité à charger un groupe d'historiens suisses à rédiger en commun et en trois ans, un rapport destiné à renseigner la population sur la politique de sécurité externe et interne de notre pays, ainsi que sur la politique de sauvegarde de l'indépendance et de la neutralité durant la période d'après-guerre (1945 à 1989).

Les historiens devront notamment étudier

– les effets exercés sur notre politique de sécurité et de sauvegarde de l'indépendance et de la neutralité par l'évolution de la politique mondiale et continentale;

– la façon dont les principaux acteurs ont agi et réagi compte tenu de leurs conceptions;

– les événements et les développements qui n'ont pas été suffisamment éclaircis.

Le Conseil fédéral devra autoriser les historiens à consulter les documents des autorités civiles et militaires.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Eben ist auch für unser Land die viereinhalb Jahrzehnte währende Epoche der Nachkriegs-Blockordnung Europas zu Ende gegangen und schlagartig in eine neue Aera des demokratischen Aufbruchs des Gesamtkontinents ausgemündet. Das Ringen um den Schulterchluss im Westbereich Europas, an dem wir teilhaben, weitet sich zu einem Ringen um den Schulterchluss aller europäischen Völker.

Die Schweiz muss ihre Stellung auf dem politisch veränderten Kontinent neu bestimmen. Die Belange unserer Sicherheit, unserer Unabhängigkeit und unserer Neutralität sind neben den Belangen unserer Wirtschaft für unser Staatswesen zentral. Um in diesen Belangen – wenn nötig – neue Wege gehen zu können, muss unser Volk Klarheit über die alten Wege erlangen.

Die Aufarbeitung unserer Nachkriegsgeschichte scheint das Mittel zu sein, um uns ein ungebrochenes Verhältnis zu unserer jüngsten Vergangenheit zu verschaffen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

zu den Vorstössen 90.473 und 90.645

vom 29. August 1990

Rapport écrit du Conseil fédéral

concernant les interventions 90.473 et 90.645

du 29 août 1990

1. Der Bundesrat hat bereits in seiner Antwort auf das Postulat Hafner Rudolf vom 8. Februar 1990 darauf hingewiesen, dass er es als Aufgabe der Wissenschaft und nicht der Verwaltung betrachtet, Studien zu erstellen, die eine mehrjährige, eingehende und fachübergreifende wissenschaftliche Forschung beinhalten. Im Rahmen des Nationalfonds besteht das nötige Instrumentarium zur Förderung solcher Untersuchungen.

2. Aufgrund der weitgefassten Definition des Themas würden von einer Studie, wie sie die Postulanten vorschlagen, alle Bereiche der Neutralitäts- und Sicherheitspolitik – mitunter fast die gesamte schweizerische Aussen- und Verteidigungspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg – betroffen.

Mit Unterstützung des Bundes werden gegenwärtig grosse Forschungsvorhaben durchgeführt, die sich bereits in vielfälti-

ger Weise mit Aspekten des von den Postulanten vorgeschlagenen Themas befassen. Zu erinnern ist an die Arbeiten für das historische Lexikon und für die Sammlung diplomatischer Dokumente (15 Bände) sowie an die Neuausgabe des Handbuchs zur schweizerischen Aussenpolitik. Auch das von der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten bei Herrn Professor Schindler in Auftrag gegebene Gutachten über die Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität ist der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.

3. Jede Regierung muss selbstverständlich ihre aussenpolitischen und sicherheitspolitischen Leitlinien regelmässig überdenken. Der Bundesrat hat dies anlässlich seiner Botschaft vom 21. Dezember 1981 über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen und seiner Botschaft vom 25. Mai 1988 über die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» sowie in seinem Bericht vom 24. August 1988 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess getan. Er wird auch weiterhin neutralitäts- und sicherheitspolitische Fragen in grundsätzlicher Weise behandeln und seine Schlussfolgerungen der Bundesversammlung unterbreiten. Gelegenheit dazu besteht in nächster Zukunft bei der Behandlung des Berichts zur Sicherheitspolitik und des zweiten Berichts über die europäische Integration.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung des Postulates

16 Stimmen

Dagegen

2 Stimmen

90.645

Postulat Hafner Rudolf

Bericht zum Neutralitätsverständnis

Rapport sur la neutralité helvétique

Wortlaut des Postulates vom 22. Juni 1990

Der Bundesrat wird eingeladen, möglichst bald einen Bericht zum Neutralitätsverständnis der Schweiz in der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu erstatten. Der Neutralitätsbegriff soll dabei möglichst umfassend verstanden werden und nebst den militärischen Aspekten auch solche des Rechts, des Kulturlebens usw. enthalten.

Texte du postulat du 22 juin 1990

Le Conseil fédéral est invité à adresser sans tarder au Parlement un rapport sur la conception passée, actuelle et future de la neutralité suisse. La notion de neutralité sera prise au sens large et il s'agira de l'étudier tant sous l'angle militaire que du point de vue juridique, culturel, etc.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Betreffend Begründung und Mitunterzeichner wird auf das Postulat vom 8. Februar 1990 zum gleichen Thema verwiesen. Bundesrat Felber hat die Erstellung eines derartigen Berichtes in der Junisession als berechtigtes Anliegen bezeichnet und einzig geltend gemacht, der Zeitrahmen im Postulat vom 8. Februar 1990 sei zu eng.

Zur Form des gewünschten Berichtes sei noch beigefügt, dass er möglichst einem breiten Publikum zugänglich sein sollte, z. B. über die EDMZ.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 29. August 1990*

Siehe Stellungnahme zu Vorstoss 90.473 hiervor
*Rapport écrit du Conseil fédéral
du 29 août 1990*

Voir rapport sur l'intervention 90.473 ci-devant

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

Hafner Rudolf: Es handelt sich bei der Neutralität nicht um einen Gegenstand der Tagespolitik, aber immerhin ist die Neutralität in der Schweiz etwas, das während Jahrhunderten gewachsen ist und wo sich offenbar erst heute – im Zeitalter des internationalen Opportunismus – die Frage stellt, ob man etwas Derartiges einfach so wegwirft oder ob man es weiter behalten will. Das Ganze steht auch vor dem Hintergrund der EG-Diskussion. Sie wissen, dass bei einem EG-Befürworter die Tendenz besteht, alles, was irgendwie hinderlich wäre, auf die Seite zu schieben. Es ist bei der Neutralität durchaus so, dass man sich die Frage stellen muss, ob man opportunistisch handeln will oder die staatspolitische Sicht noch behalten will. Immerhin ist es doch so, dass während zwei Weltkriegen unsere Bevölkerung zu einem wesentlichen Teil aufgrund der Neutralität vor den enormen Folgen dieser Kriege verschont geblieben ist. Allein deswegen darf man nicht sagen, dass Neutralität etwas sei, das man einfach auf die Seite schieben kann.

Mein erster Vorstoss, datiert vom 8. Februar 1990, verlangte einen Bericht über das Neutralitätsverständnis. In seiner Stellungnahme sagte der Bundesrat, er habe mehrmals grundsätzliche Positionen bekanntgegeben. Es sei im Grunde genommen alles klar, rund ein Jahr Arbeitszeit reiche zudem nicht aus, um einen solchen Bericht zu erstatten.

Ich schrieb aufgrund dieser Antwort in Anpassung an den Sachverhalt ein neues Postulat und forderte, man solle möglichst bald einen solchen Bericht erstatten. Herr Bundesrat Felber, Sie haben gesagt, Sie würden inhaltlich das Anliegen unterstützen. Deshalb habe ich nicht schlecht gestaunt, als dann in der schriftlichen Antwort zu lesen war, dass man das Anliegen wiederum ablehne, und zwar nach dem Motto: Die Verwaltung habe nichts mit dem Neutralitätsverständnis zu tun, das sei allein Sache der Wissenschaft.

Es ist auch dem Bundesrat nicht verwehrt, mit der Zeit klüger zu werden. Tatsächlich ist es so, dass einige Wochen später unerwartet der Golfkrieg stattgefunden hat. Während des Golfkrieges haben ja Chefbeamte und der Bundesrat vielfach Stellung bezogen, z. B. zur Frage der Ueberflüge durch militärische Flugzeuge. Sie erinnern sich: Diese Aussagen während des Golfkrieges waren widersprüchlich. Man kann schon fast sagen: Es war ein Schleuderkurs, so dass der Bundesrat in seiner Politik unglaubwürdig wurde.

Ich kann dem Bundesrat gratulieren und attestieren, dass er diesen Sachverhalt doch überlegt hat. Im März dieses Jahres wurde eine Studiengruppe von 16 Leuten eingesetzt. Es ist also plötzlich doch eine Sache der Verwaltung geworden. Man will jetzt einen Bericht ausarbeiten und das Resultat bekanntgeben.

Man hat auch seitens der SP-Fraktion festgestellt, dass das ein Thema ist. Kollege Hubacher hat ein solches Postulat mit den Unterschriften der meisten SP-Mitglieder eingereicht. Dieses Postulat, Herr Bundesrat Felber, das einen ganz ähnlichen Sinn hat, haben Sie akzeptiert.

Man kann ohne weiteres sagen: Es sprechen genügend wichtige Gründe dafür, dass man das Postulat überweist. Weil die Arbeit dieser Studiengruppe – in der Vertreter aller Parteien sitzen – noch nicht abgeschlossen ist, spricht auch alles dafür, dieses Postulat aufrechtzuerhalten.

Weil die Neutralität für die Schweiz wirklich etwas ausserordentlich Wichtiges ist, bitte ich Sie, das Postulat ernst zu nehmen und es zu überweisen.

M. Felber, conseiller fédéral: Je vous dois peut-être des excuses, mais vous risqueriez de m'en devoir aussi. Ce n'est pas

de ma faute si le Parlement met beaucoup de temps pour traiter les affaires. Ce postulat datait d'avant la crise du Golfe et la prise de position du Conseil fédéral était de ne pas agir ainsi sur le moment. Or, il est clair que l'enchaînement des événements aurait entraîné le Conseil fédéral à répondre autrement puisque nous avons désigné une commission spéciale et confié aussi des mandats particuliers à des experts. Je vous rappelle que ces mandats, surtout s'il s'agit de spécialistes du droit international public, sont souvent assez compliqués à lire, parce qu'ils ne donnent raison ni à l'un ni à l'autre.

Il ne faut pas se faire trop d'illusions, mais ce travail est en cours. Personnellement, dans les circonstances actuelles, je ne m'oppose plus à l'adoption de ce postulat.

Ueberwiesen – Transmis

90.394

**Postulat (Braunschweig-)Bundi
Vertrauensbildende Massnahmen
zur Stärkung des B-Waffen-Vertrages
Traité sur les armes biologiques.
Mesures dites de confiance**

Wortlaut des Postulates vom 22. März 1990

Seit der Einführung der Gentechnik und anderer Biotechnologien haben biologische und Toxin-Waffen eine neue militärische Bewertung erfahren, und es ist die Gefahr eines biologischen Wettrüstens eingetreten. Die Antwort des Bundesrates auf meine Interpellation 89.413 zur Verifikation des Uebereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxin-Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vermochte nur teilweise zu befriedigen. Der Bundesrat nimmt in seiner Antwort eine allzu abwartende Haltung gegenüber dieser neuen Entwicklung ein. Die Schweiz ist aufgerufen, durch zusätzliche vertrauensbildende Massnahmen, insbesondere durch die nationale und internationale Bereitstellung geeigneter Verifikationsinstrumente, zur Stärkung des B-Waffen-Vertrages beizutragen.

1. Der Bundesrat ist eingeladen, unverzüglich die Frage der vertrauensbildenden Massnahme und der Verifikation beim B-Waffen-Vertrag vorzubringen und sich spätestens an der kommenden 3. Ueberprüfungskonferenz des B-Waffen-Vertrages für ein Zusatzprotokoll einzusetzen, das jegliche Forschungsarbeiten an potentiellen B- und T-Waffen verbietet; Entwicklung, Herstellung und Lagerung von B- und T-Waffen auch für sogenannten prophylaktischen Schutz und andere (angeblich) «friedliche» Zwecke verbietet; Bestimmungen zur Kontrolle ihrer Einhaltung (Verifikation) enthält und festlegt, wie auf Vertragsbrüche reagiert wird.

2. Einige Nato-Länder, allen voran die USA, widersetzten sich an der 2. Ueberprüfungskonferenz vehement weitergehenden Bemühungen um eine Verbesserung der Verifikation mit dem Argument, eine Aenderung der Vertragsbestimmungen falle nicht unter deren Mandat.

Der Bundesrat ist eingeladen, trotzdem, wie angetönt, darauf zu beharren, dass anlässlich der 3. Ueberprüfungskonferenz der Abschluss eines Zusatzprotokolls zum B-Waffen-Vertrag über Verifikationsfragen eingeleitet wird.

3. Der Bundesrat ist eingeladen, eventuell gemeinsam mit anderen Staaten, beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Sammelbeschwerde gemäss Artikel V und VI einzulegen, damit schon heute, ohne Zusatzprotokoll, eine Untersuchung von Ländern veranlasst wird, die hohe B-Waffen-Ausgaben ausweisen oder sonst Anlass zu Besorgnis geben.

4. Der Bundesrat ist eingeladen, schon vor dem Abschluss eines entsprechenden Zusatzprotokolls Verifikationsverfahren