

Confidentiel

- 1 -

3003 Berne, le 19 septembre 1990

CONSEIL DES ETATS

Commission des Affaires étrangères

PROCES-VERBAL GENERAL

de la séance des 6.09.90, 17h00 à 19h30  
et 7.09.90, 8h00 à 13h00  
à Berne, Palais du Parlement, salle 4

ORDRE DU JOUR

1. Adoption des PV des séances des 17/18.5.90 et 6.6.90  
Genehmigung der Protokollen von 17/18.5.90 und 6.6.90
2. Adoption de l'ordre du jour  
Genehmigung der Traktandenliste
3. Relations bilatérales de la Suisse  
90.037 é Suisses du Congo belge et du Ruanda-Urundi.  
Sécurité sociale. Audition des représentants de  
l'Association de défense sociale des Suisses du Congo  
(ADSSC)  
Bilaterale Beziehungen der Schweiz  
90.037 s Schweizer der ehemaligen belgischen Kolonien  
Kongo und Ruanda-Urundi. Soziale Sicherheit. Anhörung  
von Vertretern des Verbandes für die soziale Vertei-  
digung der Kongoschweizer (VSVKS)
4. Relations multilatérales de la Suisse.  
Multilaterale Beziehungen der Schweiz  
(Voir procès-verbal particulier 1 - Siehe  
Teilprotokoll 1)
5. Politique internationale : questions d'actualité  
Internationale Politik : aktuelle Fragen  
(Voir procès-verbal particulier 2 - Siehe  
Teilprotokoll 2)
6. Coordination de la politique extérieure suisse :  
domaines et moyens envisagés  
Koordination der schweizerischen Aussenpolitik :  
Bereiche und vorgesehene Mittel
7. Messages et rapports du Conseil fédéral à traiter  
par notre commission  
Botschaften und Berichte des Bundesrates, die von  
unserer Kommission zu behandeln sind
8. Heure des questions  
Fragestunde
9. Divers  
Verschiedenes  
(Objets 6. à 9.: cf. procès-verbal particulier 3)  
(Trakt. 6.bis9.: Siehe Teilprotokoll 3)

- 2 -

PARTICIPANTSPrésident : M. MasoniMembres présents : MM. Cavadini, Ducret, Huber, Onken, Schallberger (remplace M. Dobler), Schmid, Schoch, Schönenberger, Seiler, Mme WeberAutres participants :

M. Felber, Chef du DFAE

M. Schaller, secrétaire général du DFAE

Pour l'objet 3 :

M. l'ambassadeur Krafft, Directeur de la Direction du droit international public

Mme E. Gerber, collaboratrice scientifique à la Direction du droit international public

Mme A. Piotet-Krähenbühl, Office fédéral des assurances sociales

Représentants de l'ADSSC :

M. Paul Brunner, Président de l'ADSSC

M. Oscar Zumsteg, avocat, mandaté par l'ADSSC

M. Pierre Chavannes, membre de l'ADSSC

Pour l'objet 4 :

M. l'ambassadeur J. Kellenberger, Bureau d'intégration

M. P. Fivat, collab. diplomat.

M. E. Hofer, chef de section DOI

Pour l'objet 5.5 (nouveau: Irak)

M.M. les ambassadeurs

J. Staehelin, chef de la division politique 1

G. Ducrey, chef du secrétariat politique

H. Hoffmann, chef de la cellule de crise M-O

P. Friedrich, coordinateur Europe de l'Est

Excusés :

le 7.09. :

M. Schönenberger (de 10h à 12h), Mme Weber

Secrétariat : M. L. MagninProcès-verbal : Mmes Baessler (f)

Stauffer (a)

Le président ouvre la séance à 17 h 00.

- 1) Procès-verbaux des séances des 17/18 mai 1990 et 6 juin 1990 : adoptés.
- 2) Ordre du jour : adopté
- 3) Relations bilatérales de la Suisse - Suisses de l'ancien Congo belge et du Ruanda-Urundi

M. Brunner : Un millier de Suisses ont travaillé au Congo entre 1942 et 1960. Les cotisations versées par ces personnes se sont élevées à 20 % de leurs salaires, à la différence des chiffres inférieurs annoncés dans le Message. Dès l'indépendance du Congo, la Belgique a séquestré la totalité des fonds versés par les Suisses. Mais la Belgique a placé le capital retenu qui, de 15 millions en 1960, représente aujourd'hui 150 millions.

Quant aux rentes, celles ci ont été adaptées aux circonstances économiques et ont été réduites jusqu'à plus de 40 %. Depuis 1960, elles sont restées à leur niveau nominal, et elles varient entre 6 Fr. et 250 Fr. par mois. En revanche, pour les Belges, les rentes ont été réajustées. La différence tombe dans la caisse de l'Etat belge.

Maintenant, le CF propose de n'accorder qu'une prime moyenne qui, pour ces 500 personnes, sera de 50 000 Fr. Ainsi, pour un complément de pension de 1000 Fr. par mois, la prime unique pour une personne âgée de 68 ans serait de 200 000 Fr. Si cette personnes a 76 ans, la prime unique sera de 120 000 Fr. Ces sommes sont nettement insuffisantes, d'autant plus que pour certains, il y a plus de 30 ans que les compléments n'ont pas été versés.

Les arriérés s'élèvent à 100 millions de francs, ce que les propositions du CF sont loin de couvrir.

M. Chavannes : Je suis présent ici en tant que spolié et je souligne que M. Brunner nous est très précieux dans la coordination de nos actions, qui, sans lui, eussent risqué d'être désordonnées.

M. Zumsteg : Depuis de nombreuses années, le CF a promis de régler cette affaire. Or, rappelons que l'article 2 de la Constitution prévoit la défense des droits des confédérés. Les Suisses vivant à l'étranger ont les mêmes prérogatives. Les autorités fédérales ont admis le bien-fondé de notre demande, d'où le projet actuel d'accorder la somme de 25 millions de Fr. Nous avons actuellement 500 procès en cours en Belgique. Nous demandons à la Confédération de nous accorder une aide minimale. L'offre actuelle du CF est de 16% seulement par rapport à ce que nous demandons. Nous pensons que compte tenu des conventions passées avec la Belgique vous devriez pouvoir récupérer cette somme. Nous préférons accepter la solution proposée par le CF, mais nous estimons que la somme envisagée devrait être doublée. Nous prions en outre le autorités fédérales d'intervenir afin de faire valoir nos droits auprès de la Belgique.

M. Cavadini : Trois points appellent des éclaircissements :

- 1) M. Brunner indique que les cotisations se sont élevées à 20 % du salaire, alors que le Message tendrait à réduire ce chiffre à 14 %.
- 2) La Belgique aurait séquestré ces fonds : le montant de ces cotisations a-t-il été bloqué à sa valeur nominale jusqu'à aujourd'hui sans remboursement de la valeur réelle ?
- 3) L'absence d'indexation dans le contentieux entre la Belgique et la Suisse : l'ADSSC fait valoir ici l'exigence d'une indexation au coût de la vie de ces cotisations.

M. Ducret : Le tableau distribué fait-il état d'un calcul actuariel ? Les sommes ne me paraissent pas justes. (annexe 1)

Président : Notons qu'à la page 4 du Message, il est dit que "les investissements effectués au Congo belge par les organismes coloniaux de sécurité sociale ont été nationalisés par le nouvel Etat et n'ont jamais pu être transférés à l'OSSOM. ... Ces capitaux, qui ont constitué les réserves de l'OSSOM nécessaires au paiement des prestations futures se sont montés à 42,1 pour cent seulement des fonds coloniaux." Le montant total n'aurait donc pas pu être récupéré par la Belgique.

M. Brunner : (à M. Cavadini) Le Message parle de séquestration par le Zaïre. Or, c'est bel et bien la Belgique qui, avant le 30 juin 1960, a séquestré les fonds, et un contentieux a opposé la Belgique au Zaïre de 1960 à 1963. Mais il y avait d'autres comptes et la Belgique les a soldés grâce à la caisse de pensions. La Belgique est donc entièrement responsable.

Président : Avez-vous des preuves probantes de ce fait ?

M. Brunner : J'ai donné toute la documentation à ce sujet. D'ailleurs les 500 procès en cours à Bruxelles se fondent essentiellement sur le détournement de fonds opéré par le Gouvernement belge, et sur la gestion déloyale en vertu de laquelle il y a traitement inégal entre les assurés.

Etant donné que la Belgique a séquestré près de 60 % des fonds, elle a complété annuellement les déficits de la caisse. Or il s'agit d'une caisse à capitalisation, indépendante de l'Etat au Congo. Après 1960, la caisse reste indépendante de l'Etat. L'Etat belge a donc commis un vol en séquestrant 60 % des fonds, et il prétend qu'il doit compléter les sommes manquantes, et ce, pour les Belges seulement. Dans un tel contexte, je reproche à notre administration d'appuyer la thèse de l'Etat belge, qui est fallacieuse. Or, la caisse étant passée aux mains de la Belgique le 30 juin 1960, la Convention Belgo-suisse du 17 juin 1952 s'appliquait automatiquement. La Suisse ne l'a pas vu, ou n'a pas voulu le voir.

Le 24 septembre 1975, la Suisse a signé une nouvelle Convention sociale avec la Belgique. Or, la Convention de 1952 nous était plus favorable. La Confédération nous a causé un tort en 1975 en ne considérant pas nos droits, et cela, pour préserver les droits des Belges en Suisse. En outre, le Conseil National a confié au Conseil Fédéral le mandat d'accorder des compléments de pensions, ce à quoi le CF a renoncé.

Président : Il s'agissait d'un postulat et non d'un mandat impératif.

M. Brunner : (à M. Cavadini) 1) En ce qui concerne les cotisations, celle-ci ont même dépassé 20 %, mais au cours des années antérieures à 1960, elles ont été de 20 %. C'est ce qui explique l'importance de ces rentes, qui a été constatée dans une étude menée par le consulat suisse de Léopoldville. Pour cette raison, certains Suisses ont renoncé à l'AVS facultative.

2) En ce qui concerne le séquestre, la caisse dirigée par l'Etat a investi ces fonds issus des rentes que nous n'avons pas reçues.

3) L'indexation est payée en fait, la caisse étant indépendante de l'Etat, par la capitalisation. Dans ce cas pourquoi la caisse encaisse-t-elle cet argent sans nous accorder l'indexation ? Cela se fait sous le couvert de la réglementation belge, contraire au droit de la propriété et aux droits de l'homme. Cela touche au Protocole additionnel que la Suisse n'a pas eu le courage de signer.

Nous avons fait étudier 10 cas de rentes à titre d'exemple par la Rentenanstalt (annexe 2).

Onken : Haben Sie in den vielen Prozessen, die Sie führen, in irgend einem Punkt schon einmal Recht bekommen ?

M. Brunner : Nous avons introduit ces procès il y a 10 ans. Les 10 premières causes ne seront pourtant traitées qu'à partir du mois de mars 1991. La Belgique fait durer la procédure et il n'y aura vraisemblablement pas de résultat avant 10 ans. La Belgique édicte les lois qui lui conviennent et nous serons finalement obligés d'aller à Strasbourg.

Nous aurons gain de cause, et nous nous sommes engagés à reverser à la Confédération les sommes récupérées. Nos membres supportent avec leurs cotisations le poids de ces procédures.

M. Zumsteg : Nous n'avons pas de jugement exécutoire. En revanche, les jugements seront rendus en mars 1991. Nous devons compter que la Belgique va respecter la loi belge qui méprise les droits des Suisses. Nous devons donc aller en deuxième instance, puis à Strasbourg, enfin jusqu'à la cassation. C'est la raison pour laquelle nous prions les autorités suisses de plaider en notre faveur.

Frau Weber : Kennt man unter diesen ungefähr 1000 Schweizern Fälle, die sehr bedürftig sind ?

Huber : In der Botschaft auf Seite 11 ist die Rede von etwa 100 Schadenersatzklagen, die in Belgien eingereicht wurden, und man hat an die Vertreter des EDA die Bitte gerichtet, den Rechtsweg zu beschleunigen. Abgesehen von der Gewaltentrennung - warum prozessiert man bei einem gleichlautenden Tatbestand in 100 Fällen und führt nicht ein oder zwei Musterprozesse?

- 6 -

M. Brunner : La Belgique exige que tous les cas soient introduits. Il n'y a pas de jurisprudence. La Suisse a une attitude différente : si l'on a gain de cause dans un cas, cela se répercute sur d'autres.

Président : Par quel moyen la Belgique exige-t-elle l'introduction des procès ?

M. Brunner : Dans le cas des procès intentés auprès du tribunal de Luxembourg, la Belgique n'a accepté de revoir l'indexation que pour les personnes qui avaient introduit une procédure.

Président : Il s'agit donc d'une déduction à partir des procès intentés par des pays de la CEE.

M. Zumsteg : Je ne peux pas en dire plus, car nous avons suivi les conseils des cabinets d'avocats de l'étranger, et nous ne savons comment le droit belge fonctionne dans le détail. Nous partons du principe que la Belgique nous fera une offre, comme c'est le cas aujourd'hui de la Suisse.

En ce qui concerne les frais de procédure, ils sont couverts en partie par les cotisations des membres, qui sont misérables. Nous souhaiterions que la Confédération nous apporte son aide à cet égard.

Les cotisations sont de 200 Fr suisses par personne - lorsqu'elle peut payer - et par année. Environ 200 personnes paient la cotisation, certaines en sont dispensées, d'autres paient ce qu'elles peuvent : 10 Fr, 20 Fr., etc.

M. Brunner : (à Mme Weber) Il y a là un écueil : la séparation entre les cas d'urgence et le droit. Ici, il s'agit de droit. Les cas d'urgence sont pris en charge par les communes, mais ce genre de question fausse le problème. Les Conseillers fédéraux recevront l'AVS, et ce ne sont pas des cas d'urgence. Nous aussi, nous avons ce droit, car nous avons payé.

Les personnes qui reçoivent le minimum des communes représentent environ 25 % des cas. Elles donnent des marques d'impatience de voir aboutir cette affaire.

Schoch: Herr Brunner, Sie insistieren auf Ihrem Recht. Ich habe Verständnis dafür. Aber umgekehrt muss ich Ihnen sagen: Als Jurist bin ich in bezug auf das, was Sie als Ihr Recht bezeichnen, etwas zurückhaltender. Der Brief Ihres Rechtsvertreters ist uns erst heute ausgeteilt worden. Was da zum Teil ausgeführt wird, stimmt mit meinem Rechtsbegriff nicht überein. Sie sind Opfer einer sozialen Ungerechtigkeit geworden; aber den Bogen, den Sie schlagen, kann ich nicht nachvollziehen. Ich sehe die Schweiz nicht als Täter, als Verursacher dieser Ungerechtigkeit. Sie schreiben von einem "unbedingten" Recht; sicher, aber nicht gegenüber der Schweiz. Rein juristisch beurteilt ist der Bogen, den Sie schlagen, zu abenteuerlich und zu wenig fundiert. Wenn ich mich dem Antrag des Bundesrates anschliesse, erfolgt dies nicht im Sinne einer Verpflichtung der Schweiz, sondern eines Entgegekommens, einer Geste.

Präsident: Das ist wohl die Auffassung der meisten Mitglieder unserer Kommission. Aber die Schweizer, die vor 70 Jahren in Russland enteignet wurden, und alle, die in den Oststaaten zu Schaden gekommen sind, sind nicht entschädigt worden. Es ist klar: Dies ist eine ethische Forderung, keine rechtliche.

Zumsteg: Es gibt zwei Konventionen zwischen der Schweiz und Belgien. Die erste vom 17. Juni 1952, die zweite vom 24. September 1975. Wir verlangen nur, dass man diese Konventionen respektiert.

M. Ducret : Dans la proposition\* que vous nous remettez, vous préférez, aux 25 millions de Fr. proposés, une somme annuelle de 1 300 000 Fr. par an. Etes-vous sûrs de ce chiffre ? Il ne faudrait pas que cette somme se révèle insuffisante.  
(\* cf. annexe 3)

Président : Dans ce document, vous m'avez expliqué qu'il s'agirait des intérêts sur 50 millions de Fr. Aujourd'hui, vous parlez de capital de 50 millions. Ma question rejoint celle posée par M. Ducret.

M. Brunner : Les intérêts de 50 millions de Fr. suffisent. On peut dire que les 25 millions actuels placés à 8 % rapportent 2 millions de Fr. par an. Actuellement la Belgique paie 350 000 Fr. suisses par an au lieu d'environ 2 millions. Le nombre de pensionnés augmente progressivement. Il est difficile de donner un chiffre certain, mais il semblerait suffire.

Président : Ce qui effraie, ce sont les frais qu'occasionnera la mise en place du mécanisme de paiement échelonné, alors qu'un paiement en une seule fois est plus simple.

Comment voyez-vous la mise sur pied d'un service de paiement des rentes ?

M. Brunner : J'ai étudié le problème et nous sommes venus à la conclusion qu'il serait plus simple d'accepter la proposition du Conseil fédéral. Je vous serai reconnaissant de faire accepter le calendrier d'approbation des Arrêtés, de façon que l'entrée en vigueur puisse avoir lieu le 1er février 1991.

Huber: Bei der Durchsicht dieses Dossiers stösst man immer wieder auf eine Formulierung, die nirgends erklärt wird, nämlich es würden "geheime Weisungen" zur Anwendung kommen. Der Bundesrat hat auf eine einfache Anfrage im März 1990 geantwortet, dass solche Weisungen nicht existieren. Sind Sie mit dieser Aussage einverstanden?

M. Brunner : Vous faites allusion aux deux parlementaires qui ont mentionné des informations secrètes, et vous voulez savoir si je suis satisfait de la réponse que le Conseil fédéral leur a donnée ?

Huber: Die Frage ist teilweise richtig. Sie erheben in den Papieren, die Sie geschrieben haben, den Vorwurf von geheimen Weisungen ebenfalls. Akzeptieren Sie das?

- 8 -

M. Brunner : Disons que je trouve normal qu'un Département des affaires étrangères ait des secrets. Mais dans le cas particulier d'un droit qui a été bafoué, contesté pendant 30 ans, puis enfin accepté, ces changements d'attitude me semblent peu compréhensibles.

Président : Quant aux conventions invoquées, ni celle de 1952 ni celle de 1975 n'a d'effet rétroactif. C'est sans doute ce qui explique que la Suisse n'ait pu faire valoir vos droits.

M. Brunner : C'est vrai. J'aimerais toutefois que l'on constate qu'historiquement, le 1er juillet 1960, l'application de la Convention aurait dû être automatique puisque la caisse passait dans la sphère juridique belge. La Convention de 1975 m'importune davantage, ayant été rédigée contre nous : en effet, en 1975, avant la signature, un avocat belge a écrit 7 lettres à Berne en demandant le maintien des clauses de la Convention de 1952, meilleures bases de discussion. La Confédération n'en a pas tenu compte, se pliant aux conditions belges. Les négociateurs belges ont été malhonnêtes.

Président : J'aimerais pouvoir disposer de ces lettres pour pouvoir en parler dans mon rapport.

Nous prenons note de votre accord pour considérer que l'offre du CF est dans l'intérêt des Suisses du Congo, la somme vous étant accordée sans vous ôter la possibilité de continuer à faire valoir vos droits auprès de la Belgique. Nous prenons note de votre souhait de vous voir soutenus dans vos revendications à la Belgique, bien que la séparation des pouvoirs rende inopérante quelque action à l'égard des décisions prises par les tribunaux. La position diplomatique du Gouvernement et de l'administration belge est malheureusement formelle : la voie parlementaire, que nous avons aussi tentée, s'est révélée inopérante. Notre département a sans doute fait son possible dans cette affaire.

(Sortie des représentants de l'ADSSC, entrée de M. Felber, Conseiller fédéral).

M. Felber, Conseiller fédéral : Le 23 mai 1990, le message a été adopté. Il accordait aux ressortissants du Congo belge et du Ruanda-Urundi une allocation forfaitaire unique. Nous demandons un crédit d'engagement de 25 millions de Fr.

De 1960 à 1987, c'est le DFI qui a été chargé de ce dossier. Il a tenté par de nombreuses démarches d'obtenir de la Belgique une égalité totale de traitement pour les ressortissants suisses et belges dans la loi de garantie du 16.6.60. Au moment où les ressortissants de la CE, à la suite des arrêts rendus par la Cour de justice de Luxembourg, ont obtenu l'égalité de traitement, nous avons pu constater l'isolement de nos compatriotes, raison pour laquelle le CF a décidé le 9 mars 1987 de reconsidérer le problème en confiant cette affaire au niveau politique au DFAE.

La reprise par la Belgique de ce dossier a suscité une longue concertation, et il a fallu un an pour que nous recevions une première réaction à une note de notre ambassade du mois d'avril 1987. Les pourparlers ont repris en juin 1988. Une solution de cofinancement entre la Suisse et la Belgique a semblé se dessiner : c'était déjà un premier geste de la Suisse dans la voie de l'égalité de traitement. Le CF, en janvier 1989, a encouragé le DFAE à persévérer dans cette voie avec la Belgique, à qui la Confédération pourrait verser le complément correspondant.

Le 27 février 1990, la Confédération a exprimé sa volonté de participer à cette égalité de traitement, et nos négociateurs se sont heurtés au refus de la Belgique de poursuivre dans cette voie. Il en demeure un contentieux entre la Belgique et la Suisse.

Le DFAE a étudié la possibilité d'intenter une action judiciaire contre la Belgique, et il a fallu constater que notre pays aurait eu des difficultés, devant un tribunal international, à prouver que la Belgique avait porté atteinte, au détriment de nos compatriotes, à des intérêts qui étaient protégés juridiquement. Il aurait été très difficile d'établir que la Convention belgo-suisse de sécurité sociale couvrait le régime colonial, ce pourquoi nous avons renoncé à nous tourner vers le tribunal arbitral prévu dans ladite convention.

Le 14 juin 1989, nous avons répondu à une motion du Conseil national transformée en postulat. Devant le constat que toute voie de négociation avec la Belgique était épuisée, compte tenu de l'intérêt manifesté par le Parlement à voir se régler cette affaire, le CF a donné mandat au DFAE, le 10 janvier 90, de préparer un message prévoyant dans certaines limites une indemnisation de nos compatriotes. En prenant ces dispositions, il vise surtout à indemniser les personnes âgées, notamment sans possibilité de réinsertion professionnelle après leur retour. La limite dans le temps est fixée aux personnes âgées de 65 ans au 31 décembre 1994.

Le CF a écarté l'option de l'égalité de traitement totale entre ressortissants suisses et belges, préférant le versement d'une allocation forfaitaire unique à chaque bénéficiaire. L'aide envisagée doit être considérée comme un geste à caractère politique, interne, et qui ne déliera pas la Belgique de ses obligations à l'égard de nos compatriotes.

Rappelons que ce problème est traité dans le contexte des négociations EEE. Il est fort probable que nous pourrions revenir sur la question auprès de la Belgique.

M. l'ambassadeur Krafft : M. Schoch a bien cerné la question, que j'ai vécue presque quotidiennement. Le problème, c'est que les représentants de l'ADSSC confondent droit et justice, ce qui est juridiquement dû et ce qu'ils ressentent comme une injustice.

Nous avons constaté que juridiquement, il n'était pas possible de faire appel à un tribunal arbitral, les deux conventions de sécurité sociale ne couvrant pas le régime colonial. Quant au recours au tribunal de Strasbourg, il pose le problème de la durée que prennent les procédures, qui mènent jusqu'à la cassation. Il faut reconnaître que sur le plan du droit strict, la position des ressortissants du Congo belge et du Ruanda-Urundi est faible.

M. Cavadini : Le message mentionne que la solution, à laquelle je me rallie, est "sui generis". J'aimerais que l'on me rassure sur ce point. Je crains par exemple, qu'en cas de chute brusque du régime sud-africain, un cas semblable ne se présente et que l'on n'use de ce précédent.

Reconnaissons que dans cette affaire, les Belges ont été plus malins qu'honnêtes. En toute justice, l'ADSSC pouvait faire valoir des droits, mais en droit on ne peut exiger la justice. Je suis persuadé que nous ne recevons pas un centime des nombreux autres pays qui nous sont aussi redevables de différentes sommes.

Schoch: Ich bin noch etwas unentschlossen und habe zwei Fragen:

1) Es gibt Schweizer, die heute wieder in der Schweiz leben, die aber im Jahre 1948 oder kurz danach im Ausland wohnhaft waren, und die damals durch die schweizerischen Auslandsvertretungen nicht gebührend darüber orientiert worden sind, dass mit der Einführung der AHV Beiträge an diese Sozialversicherung zu zahlen seien, und die jetzt Rentenkürzungen in Kauf nehmen müssen. Es gab auch parlamentarische Vorstösse, die einen Erlass dieser fehlenden Beitragsjahre forderten. Wenn wir jetzt den kämpferischen Schweizern aus den belgischen Kolonien entgegenkommen, ergibt sich für mich ein Ungleichgewicht. Darüber hätte ich gerne noch genauere Angaben.

2) Es scheint nicht vorgesehen zu sein, dass die Zahlungen der Schweiz zurückerstattet werden müssten, wenn es den prozessierenden Schweizern in Belgien wider Erwarten doch gelingen sollte, von Belgien voll entschädigt zu werden. Vielleicht sollten wir eine entsprechende Notbremse einbauen.

Seiler: In der Tat gab es eine Zeit, wo die Schweizer im Ausland durch die Konsulate zwar darauf hingewiesen wurden, dass man den Militärflichtersatz zahlen müsse, um den Pass zu erneuern, aber dass man auch AHV bezahlen sollte, wurde einem nicht gesagt. Dieses Problem wurde entschärft dadurch, dass drei Jahre dieser Beitragslücke gestrichen worden sind; aber für diejenigen, die bedeutend grössere Lücken haben, ist das Problem noch nicht aus der Welt geschafft.

Zur Präjudizierung: Eine Entschädigung der Kongo-Schweizer könnte erst ein Anfang sein. Mit der DDR z.B. führt man seit Jahrzehnten Verhandlungen, um eine Entschädigung für die ca. 1000 Schweizer, die damals enteignet worden sind, herauszuholen; bisher ohne jeden Erfolg. Was passiert, wenn es in einem Monat die DDR nicht mehr gibt? Mit dem neuen Bürgerrechtsgesetz könnten auch verschiedene Leute aus den Oststaaten das schweizerische Bürgerrecht wieder beanspruchen, zurückkommen und ähnliche Forderungen stellen.

Schönenberger: Ich begreife nicht, warum diese Leute, nachdem sie schon durch einen Fürsprecher vertreten sind, in diesem Ton verkehren. Wenn sie als Bittsteller aufgetreten wären, hätte ich ihnen meine Sympathie entgegenbringen können. Aber diese Haltung stösst richtig ab. Warum prozessieren sie nicht einfach gegen die Eidgenossenschaft, wenn sie so sicher sind, einen Rechtsanspruch zu haben? - Frage: Wie ist man auf diese 25 Millionen Franken gekommen, und wie wirken sich diese auf den Einzelfall aus? Weshalb hat man bei der Berechnung dieser Beiträge nicht auf die sozialen Verhältnisse der Gesuchsteller abgestellt?

M. Ducret : Félicitons le CF de ce geste, en déplorant qu'il n'ait été repris plus tôt par le DFAE, car un certain nombre de rentiers ont dû souffrir de la situation. J'aurais préféré le versement d'une rente, mais je conçois les difficultés qu'une telle solution eût entraînées.

On a parlé de la possibilité de créer un précédent ou de l'interférence avec d'autres cas, tels que la RDA. Rappelons que ces problèmes se posent dans d'autres pays du marché commun qui ne connaissent pas, comme c'est le cas en Suisse, le libre passage. Actuellement, si l'on veut engager quelqu'un qui a travaillé quelques années dans différents pays d'Europe, les caisses ne connaissent pas le libre passage. On est tenu de continuer à exercer un emploi dans ces pays ou l'on risque de perdre tout ce que l'on a versé auparavant. Ce problème est donc un problème de lois nationales qui ne prévoient pas le libre passage. Si l'on pense que la Suisse a versé des sommes à des Belges y ayant travaillé, il faudrait au moins que la réciprocité existe.

On a parlé du droit et de la justice. Les européens non belges ont obtenu justice, forcément à travers un droit, et j'espère que notre CF appuiera les démarches que continuent à mener les représentants de l'ADSSC.

Une remarque : dans l'article premier de l'Arrêté, il conviendrait de préciser, à l'alinéa 2, lettres a, b, et c, "avoir atteint ... jusqu'au 31 décembre 1994" au lieu de "au 31 décembre 1994", pour éviter toute équivoque.

Huber: Wie Herr Schönenberger war ich immer erstaunt über den Ton, den diese Leute anschlagen. Es ist doch eindeutig, dass weder aufgrund eines positiven Rechtssatzes noch aufgrund der "Unterlassungen" eidgenössischer Behörden ein Rechtsanspruch besteht. Wenn man mit Art. 2 der Bundesverfassung argumentiert, gibt man zu erkennen, dass die Luft schon wesentlich entwichen ist. - Wir sollten heute diesen Schritt tun und damit einen Unruheherd aus der Welt schaffen. Deutlich zu sagen ist dabei, dass wir nicht eine Rechtspflicht anerkennen. Ueber eine Rückforderungsklausel könnte man sich unterhalten.

Zum Präjudiz: Ein sehr angesehener Mitarbeiter des EDA hat mit grosser Sicherheit erklärt, dass dies kein Präjudiz ist. Bis 1988 wurden aber die Algerien-Schweizer immer im gleichen Zug mit den Kongo-Schweizern genannt. Das hörte schlagartig auf, und die Algerien-Schweizer treten publizistisch nicht mehr auf. Es wurde offenbar eine Lösung gefunden für die Schweizer, die jetzt in Frankreich wohnen, nicht aber für diejenigen, die jetzt in der Schweiz wohnen. Ist man wirklich so sicher, dass aus dieser schönen Geste keine präjudizierende Wirkung resultiert? Der Fall mit den Vermögenswerten in der DDR liegt rechtlich, politisch und diplomatisch anders.

Präsident zu den 50 Millionen Franken: Hier haben die Kongo-Schweizer von einem Kapital von 50 Millionen gesprochen. Aber ursprünglich war das so gemeint, dass die Eidgenossenschaft ein Kapital von 50 Millionen zur Verfügung stellt, und dass sie nur die Zinsen haben, um die Renten zu finanzieren. Das wäre vielleicht für die Schweiz nicht nachteilig gewesen; denn nach ca. 30 Jahren wäre das Kapital frei geworden; ein Kapital von 25 Millionen sofort ist bekanntlich viel mehr als die Rente vom Doppelten, die auf Jahrzehnte verteilt ist. Die Eidgenossenschaft hätte wohl die erste Variante angenommen, wenn damit nicht der administrative Aufwand der Verwaltung der Rente verbunden gewesen wäre.

Für den Bericht möchte ich noch genau wissen, was es mit der behaupteten Verletzung der ersten Konvention zulasten der Kongo-Schweizer durch die Annahme der neuen Konvention auf sich hat. Und stimmt es, wenn diese Leute behaupten, dass ein Teil der sequestrierten Gesamtbeträgen des Kassenkapitals als Kompensation für ganz andere Forderungen an Zaire und Rwanda gezahlt wurde?

- 12 -

M. Felber, Conseiller fédéral : Le Conseil fédéral a longtemps hésité à accepter cette proposition à cause du risque de créer un précédent ainsi que pour éviter de trop grandes différences avec les Suisses vivant en Suisse.

Notons que les taux versés à l'époque de 14 % - 8% par l'employeur et 6% par l'employé - étaient extrêmement élevés, ce qui constituait une assurance forte. Les Suisses vivant en Suisse se seraient trouvés dans une situation inférieure par rapport aux Suisses de retour d'Afrique.

Dans le message, nous avons précisé que cette solution devait être considérée comme étant sui generis, donc non susceptible de créer de précédent. Dans le cas présent, il s'agit ici, par différence avec les autres, de droits acquis à travers un contrat d'assurance. Dans la plupart des autres cas, on réclame des indemnisations pour cause de nationalisation ou de séquestration de biens. A titre d'exemple, une motion de la part de Suisses d'Algérie réclamant un geste identique va être rejetée par le Conseil fédéral : il s'agit dans ce cas de risques consentis par nos concitoyens de perdre des investissements selon le jeu de la libre entreprise.

En ce qui concerne les indemnisations, la discussion se poursuit. Avec l'URSS, nous avons signé un accord sur les biens nationalisés dans les pays baltes. En ce qui concerne la RDA, nous ne sommes parvenus à aucun résultat. Nous avons maintenant pris contact avec la RFA et des délais - fort courts, au demeurant - ont été communiqués pour permettre aux propriétaires de faire valoir leurs droits. En Algérie, les ponts sont rompus, ce pays ne reconnaissant pas les investissements étrangers faits à l'époque coloniale. Les négociations sont actuellement suspendues avec la République populaire de Chine.

En ce qui concerne la partie séquestrée, le capital de cette assurance sociale était investie en biens mobiliers et immobiliers, tant en Belgique qu'au Congo belge. La Belgique n'a plus demandé d'indemnité pour la valeur des biens investis au Congo belge. Il ne s'agissait donc pas d'une réelle séquestration.

M. l'ambassadeur Krafft : M. Brunner a souligné des divergences entre ce que le Conseil fédéral disait dans le message et ses propres affirmations. Or, il a toujours été incapable de donner de preuve à ses affirmations, notamment au fait que la Belgique aurait récupéré davantage que 42,1 pour cent du total des fonds coloniaux. De même, nous n'avons aucune preuve de ce que les versements aient représenté 20 % des salaires, alors que le chiffre de 14 % nous a été produit sur documents par les autorités belges.

Le calcul des 25 millions se fonde sur l'étude de 73 cas que nous avons soumis aux autorités belges. On a calculé la différence entre ce que touchaient les bénéficiaires et ce qui leur reviendrait s'ils avaient la nationalité belge, avec la capitalisation divisée par le nombre d'années passées au Congo. Nous n'avons pas donné ces renseignements à M. Paul Brunner parce que les membres de l'ADSSC ne sont pas les seuls bénéficiaires de ces sommes, certains Suisses, n'ayant pas voulu le suivre dans ses méthodes, y ayant droit aussi.

- 13-

Mme Gerber : Dans le calcul de cette allocation forfaitaire, nous avons cherché la solution qui se rapprochait le plus possible de ce que les Suisses du Congo auraient reçu s'ils avaient été des ressortissants belges. Nous avons demandé à la Belgique de nous calculer les rentes à leur montant maximum, et nous avons calculé la différence par rapport à celles qui sont versées aujourd'hui. La différence constitue le complément de rente. Madame Piotet a capitalisé ce complément de rente selon les salaires, et ensuite, nous avons divisé ce montant obtenu par les années de cotisation passées au Congo belge. Pour les personnes ayant séjourné moins de deux ans, nous avons décidé de ne pas en tenir compte parce que l'AVS avait fait un geste. L'article 32 bis du Règlement AVS accorde des années d'appoint aux personnes qui ont passé des années à l'étranger et n'ayant pas cotisé assez longtemps. Nous avons suivi le Règlement AVS en ce qui concerne la prise en compte des années de cotisation.

Président : Il s'agit des 1000 Suisses ?

Mme Gerber : Non. En fait, il s'agit de 678 ressortissants.

Président : Reconnaissons que ce cas est différent par rapport à une expropriation.

Das grösste Problem ist die Präjudizgefahr. Um deutlich zu zeigen, dass es sich um eine Leistung sui generis handelt, könnten wir sagen, dass es sich um eine Geste zur 700-Jahre-Feier handelt.

Huber: Das glaube ich eben nicht. Es wurde darauf hingewiesen, dass wir mit anderen Ländern laufend Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen haben; auch wurde enumeriert, wo solche fehlen. Ich befürchte nur das eine: Wenn der Präsident der ständerätlichen Kommission erklärt, das sei eine Geste für die 700-Jahr-Feier, werden wir hier noch manche Sitzung haben. Mich hat die politisch-juristische Argumentation des Departementsvorstehers überzeugt, insbesondere die sehr saubere Unterscheidung zwischen den Enteignungen, die im Prinzip Investitionen sind, die jeder auf sein Risiko tätigt, und diese die soziale Existenz garantierende Leistungen. Das sind zwei verschiedene Kategorien.

Präsident: Es ist vorauszusehen, wo wir diese Präjudizwirkung haben werden: bei allen Entwicklungsländern, wo heute Sozialleistungen bezahlt werden, wo es aber eine Pleite der Sozialversicherungen geben wird.

Schönenberger: Sicher wird dies in Zukunft bei jeder Gelegenheit als Präjudiz zitiert werden. Daher müssen wir durch unseren Sprecher im Rat ganz klar ausführen lassen, dass dies keine präjudizierende Wirkung haben kann, mit der Begründung, die Herr Bundesrat Felber gegeben hat. Wenn Sie es mit der 700-Jahre-Feier in Verbindung bringen, müssen es bald einmal 700 Millionen sein, und dann finden Sie sicher noch einen Geschichtsforscher, der herausfindet, dass die Eidgenossenschaft erst 1295 gegründet worden sei. Also ganz klar sagen: Das ist ein Einzelfall. - Zum Präsidenten: Dass es eine Geste ist, dürfen wir sagen, nur eine Geste.

Präsident: Nachdem Sie keinen Gegenantrag stellen, ist Eintreten beschlossen. Sie sind mit einer Abstimmung in globo einverstanden.

- 14 -

Gesamtabstimmung - vote sur l'ensemble

Arrêté fédéral relatif aux revendications des Suisses du Congo belge et du Ruanda-Urundi en matière de sécurité sociale

Bundesbeschluss betreffend di Sozialversicherungsansprüche der Schweizer der ehemaligen belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi

Avis favorables	6 voix
Avis contraires	0 voix
	(1 abstention)

Arrêté fédéral sur l'aide financière allouée aux Suisses ayant cotisé aux régimes coloniaux de sécurité sociale du Congo belge et du Ruanda-Urundi

Bundesbeschluss über die Finanzhilfe, die den Schweizern gewährt wird, die Beiträge an die Sozialversicherungseinrichtungen der belgischen Kolonien Kongo und Ruanda-Urundi enrichtet haben

Avis favorables	6 voix
Avis contraires	0 voix
	(1 abstention)

Décision (du 7.9.90): adresser une lettre à M. Brunner pour lui faire savoir que le geste consenti par la Confédération, dont il s'est déclaré satisfait, rend caduque la plainte que celui-ci avait déposée contre l'administration fédérale via la commission de gestion.

Rapporteur : M. Masoni, président de la commission.

Interruption de séance : 19h30 jusqu'au 7.09. à 8h00.

COMPLEMENT  
DE RENTE

2000  
1900  
1800  
1700  
1600  
1500  
1400  
1300  
1200  
1100

F 200.000.- (à 68 ans)

PRIME UNIQUE  
pour rente de FS 1.000.-/mois

F 120.000.- (à 76 ans)

FS 1.000.- par mois dès 1.1.1990

900  
800  
700  
600  
500  
400  
300  
200  
100  
0

80.000.- (à 86 ans)

60 62 64 66 68 70 72 74 76 78 80 82 84 86 88 90 92 âge

1932 30 28 26 24 22 20 18 16 14 12 10 08 06 04 02 1900 98 96  
années de naissance

HOMMES  
EXCLUS  
FEMMES  
EXCLUES

Le Conseil fédéral n'offre  
qu'une prime unique de F. 50.000.- en moyenne  
productive d'une rente très faible et  
ne compensant pas les arriérés.

- Annexe 2 -

15 DEC. '89 11:23 RENTENANSTRALT LAUSANNE 021202048

P.2

Assurance de rente viagère immédiate, servie mensuellement, avec progression annuelle de 5% sur la rente contractuelle, sans remboursement de prime en cas de décès. La dite progression ne s'applique pas à la participation aux excédents.

Tarif A S 5%

1	2	3	4	13				
NOM	PRENOM	date nais.			Part. aux excédents	Age d'entrée	Taux p. rente fr.100-	Prime unique
				rente/an FS				
				12.147.-	2'202.80	76	1189.14	144'445.-
				20.409.-	5'817.10	67	1838.87	375'295.-
				7.653.-	2'146.10	67	1838.87	140'729.-
				5.824.-	1'563.-	68	1759.75	102'488.-
				12.561.-	1'411.70	84	749.22	94'110.-
				7.612.-	2'042.80	68	1759.75	133'952.-
				4.429.-	1'708.80	59	2529.98	112'053.-
				20.555.-	5'359.50	69	1682.19	345'774.-
				4.928.-	1'568.30	64	2086.81	102'838.-
				21.953.-	4'197.40	75	1253.78	275'242.-

\*) sous réserve de données incorrectes de l'OSSON.

1.444.45  
3.752.95  
1.407.29  
1.024.88  
94.110  
1.339.52  
1.120.53  
3.457.74  
1.028.38  
2.752.42  
1.826.926

Total 1.826.926.-  
Moyenne/cas 182.693.-

- Annexe 3 -

Article 2 Forme

1. L'aide est accordée sous forme d'une  
allocation-ferfataire-unique

à remplacer par :

rente mensuelle complémentaire

qui fut réclamée par le Conseil  
national, le 14 juin 1989 !

---

Justification détaillée

La motion du 23 mai 1989, de la Commission de gestion réclamait de la Confédération le paiement de rentes complémentaires, rétablissant l'égalité totale de traitement avec les ressortissants belges.

le 14 juin 1989, le mandat émane du Conseil national.

Pourquoi le Conseil fédéral n'a pas respecté le mandat ?

Dans son message du 23 mai 1990, il ne donne aucune justification pertinente.

Soit dit en passant, financièrement, la solution du Conseil fédéral n'est pas intéressante pour la Confédération, puisqu'elle est à fonds perdu...

Il sait (information officielle belge) que l'indexation coûterait FB 32.000.000.- ce qui fait approximativement FS 1,3 millions par an.

Dès lors, le rendement des FS 25 millions suffirait à payer l'indexation ; pourquoi le Conseil fédéral s'est-il écarté du mandat ? et pour adopter une solution plus mauvaise que toutes celles qui ont été proposées ?

Et ne respectant pas le mandat du Conseil national !

COMMUNIQUE DE PRESSE

La Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats a siégé à Berne les 6 et 7 septembre 1990 sous la présidence de M. Franco Masoni (PRD/TI) et en présence de M. René Felber, Conseiller fédéral et chef du Département fédéral des affaires étrangères.

Les discussions se sont déroulées sur quatre volets: questions d'actualités, relations bilatérales et multilatérales, coordination de la politique extérieure.

Questions d'actualité: La crise du Golfe

La crise du Golfe a été au centre des préoccupations de la commission. Celle-ci a pris acte des mesures prises par le Conseil fédéral à la suite des résolutions du Conseil de sécurité. Elle a admis le fait que la Suisse ne pouvait pas ne pas adopter, de façon autonome, des sanctions économiques à l'encontre d'un Etat pris en flagrant délit de violation du droit international. Face à la réprobation internationale quasi unanime et la condamnation unanime par le Conseil de sécurité des Nations-Unies, une attitude passive de la part de la Suisse aurait pu être interprétée comme un appui à cet acte répréhensible.

Relations bilatérales: Suisses du Congo belge

La commission a approuvé, par 6 voix et une abstention, le message du Conseil fédéral (90.037é) qui prévoit un crédit de 25 millions pour accorder des allocations forfaitaires uniques aux Suisses qui ont travaillé au Congo belge et au Ruanda-Urundi et qui ne reçoivent pas des prestations sociales conformes aux cotisations payées. La commission a entendu les représentants de l'Association de défense sociale des Suisses du Congo (M. Paul Brunner, président, M. Chavannes et Me Zumsteg). Celle-ci se bat depuis des années contre l'injuste discrimination de nos concitoyens qui ne jouissent qu'en partie du produit des fonds accumulés grâce à leurs cotisations.

Les représentants ont eu l'occasion de présenter le point de vue de leur association qui estime justifiée la nécessité de la prise d'une mesure par la Confédération. Après une franche et ouverte discussion, ils ont exprimé leur adhésion aux propositions du Conseil fédéral, tout en demandant à celui-ci un appui diplomatique aux démarches entreprises auprès des autorités belges en vue de poursuivre les actions déjà engagées pour obtenir pleine justice dans ce pays. Cette attitude constructive a permis à la commission de considérer classée la plainte adressée par l'association aux commissions de gestion du Parlement et transmise pour compétence, en ce qui concerne le Conseil des Etats, à la Commission des affaires étrangères.

- 2 -

Relations multilatérales

L'autre volet des discussions sur le plan multilatéral a porté sur l'état actuel des négociations CEE-AELE relatives à l'Espace économique européen; sur les derniers développements et perspectives de la CSCE et sur les récentes démarches de la Suisse en vue de son adhésion aux Institutions de Bretton Woods. La commission a constaté le soin apporté par nos négociateurs dans la préparation approfondie des pourparlers et les en a félicités.

La commission a été également informée de l'évolution de la situation dans les pays de l'Est et de l'aide fournie ou à fournir par la Suisse aux Etats bénéficiaires, par l'entremise d'une active coopération publique et privée.

Coordination de la politique extérieure

La commission s'est entretenue enfin avec le chef du Département et ses principaux collaborateurs sur d'autres problèmes internationaux et sur les efforts effectués à différents échelons pour une coordination efficace de l'activité politique extérieure de la Suisse.

Berne, le 10 septembre 1990/LM/Ma

Services du Parlement  
Service de commission II

## PRESSEMITTEILUNG

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates hat am 6. und 7. September 1990 unter dem Vorsitz von Ständerat Franco Masoni (FDP/TI) und im Beisein von Bundesrat René Felber, Vorsteher des Eidg. Departementes für auswärtige Angelegenheiten, in Bern getagt.

Sie hat vier Themen erörtert: aktuelle Fragen, bilaterale Beziehungen, multilaterale Beziehungen, Koordination in der Aussenpolitik.

### Aktuelle Fragen: die Golfkrise

Im Zentrum der Diskussionen stand die Golfkrise. Die Kommission hat von den Massnahmen, die der Bundesrat im Anschluss an die Resolutionen des Sicherheitsrates getroffen hat, Kenntnis genommen. Sie teilt die Ansicht, dass die Schweiz nicht abseits stehen und keine wirtschaftlichen Sanktionen gegen einen Staat beschliessen konnte, der in flagranter Weise internationales Recht verletzte. Eine passive Haltung der Schweiz hätte angesichts der fast einstimmigen internationalen Missbilligung und der einstimmigen Verurteilung durch den Sicherheitsrat als Unterstützung der schwerwiegenden Handlungen ausgelegt werden können.

### Bilaterale Beziehungen: Kongo-Schweizer

Die Kommission hat mit 6 Stimmen und bei einer Enthaltung der Botschaft des Bundesrates (90.037) zugestimmt. Diese Botschaft sieht einen Kredit von 25 Millionen für einmalige Pauschalabfindungen an Schweizer vor, die im belgischen Kongo oder in Ruanda-Urundi gearbeitet haben und keine ihren Beitragszahlungen entsprechenden Sozialversicherungsleistungen erhalten. Die Kommission hat die Vertreter des Verbandes für die Soziale Verteidigung der Kongo-Schweizer (Präsident Paul Brunner, Herr Chavannes und Frau Zumsteg) angehört. Dieser Verband wehrt sich seit Jahren gegen die diskriminierende Behandlung unserer Mitbürger, die nur zum Teil vom Ertrag der Gelder profitieren, die sich dank ihrer Beiträge angehäuft haben.

Die Vertreter hatten Gelegenheit, den Standpunkt ihres Verbandes darzulegen, der Massnahmen des Bundes als nötig erachtet. Nach offener und freimütiger Diskussion haben sie den Vorschlägen des Bundesrates zugestimmt, diesen jedoch ersucht, die Vorstösse bei den belgischen Behörden zur Erlangung voller Anerkennung der Ansprüche auf diplomatischem Weg zu unterstützen. Diese konstruktive

Haltung erlaubte es der Kommission, die Beschwerde abzuschreiben, die der Verband an die Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments gerichtet hatte und die - was den Ständerat betrifft - der Kommission für auswärtige Angelegenheiten zur Behandlung überwiesen worden war.

### **Multilaterale Beziehungen**

Die weiteren Beratungen der Kommission betrafen den aktuellen Stand der Verhandlungen zwischen der EG und der EFTA über den Europäischen Wirtschaftsraum, die neuesten Entwicklungen und Perspektiven der KSZE und die Schritte, welche die Schweiz vor kurzem im Hinblick auf einen Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen unternommen hat. Die Kommission stellte anerkennend fest, dass die Verhandlungen mit grosser Sorgfalt vorbereitet worden sind.

Weiter ist die Kommission über die Entwicklung der Situation in den Oststaaten und über die Hilfe orientiert worden, welche die Schweiz verschiedenen Ländern über eine aktive öffentliche und private Zusammenarbeit leistet oder noch leisten wird.

### **Koordination in der Aussenpolitik**

Schliesslich hat sich die Kommission mit dem Departementschef und seinen Mitarbeitern über weitere internationale Probleme und über die Anstrengungen unterhalten, die auf verschiedenen Ebenen zugunsten einer wirksamen Koordinierung der Aktivitäten im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik unternommen werden.

Bern, den 10. September 1990/LM/Ma

Parlamentsdienste  
Fachdienst II

3003 Berne, le 19 septembre 1990

CONSEIL DES ETATS

Commission des Affaires étrangères

PROCES-VERBAL PARTICULIER 1 de la séance des 06.09.90, 17h00 à 19h30  
et 07.09.90, 8h00 à 13h  
à Berne, Palais du Parlement, salle 4

ORDRE DU JOUR

4. Relations multilatérales de la Suisse  
Multilaterale Beziehungen der Schweiz
- 4.1 Négociations CE-AELE  
Verhandlungen EG-EFTA
- 4.2 CSCE : derniers développements et perspectives  
KSZE : neueste Entwicklungen, Perspektiven
- 4.3 Demande d'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods  
Gesuch der Schweiz um Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods
- 4.4 Evolution dans l'ONU à la suite de la détente Est/Ouest  
Entwicklung in der UNO infolge der West-Ost-Entspannung  
(autres points à l'ordre du jour : cf. PV général)  
(Uebrige Traktanden : siehe Hauptprotokoll)

PARTICIPANTS

Président : M. Masoni

Membres présents: MM. Cavadini, Ducret, Huber, Onken, Schallberger (rempl. Dobler), Schmid, Schoch, Schönenberger, Seiler, Mme Weber

Autres participants :

M. Felber, Chef du DFAE

M. Schaller, secrétaire général du DFAE

MM. les ambassadeurs

J. Staehelin, chef de la Division politique I

G. Ducrey, chef du secrétariat politique

H. Hoffmann, chef de la cellule de crise M-0

M. P. Friedrich, coordinateur Europe de l'Est

Excusés le 7.9. : M. Schönenberger (de 10h à 12 h),  
Mme Weber

Secrétariat : M. L. Magnin

Procès-verbal : Mmes Baessler (f)  
Stauffer (a)

Vendredi 7.9.90 : reprise de la séance à 8h00.

4. Relations multilatérales de la Suisse  
Multilaterale Beziehungen der Schweiz

4.1 Négociations CEE-AELE  
Verhandlungen EG-EFTA

M. Felber, Conseiller fédéral : Le 20 juin 1990, les négociations ont connu leur début formel. Nous avons utilisé ce premier round des négociations pour poser sur la table les éléments contenus dans le mandat de négociations de la Suisse : ses souhaits, l'analyse de l'acquis communautaire par l'AELE, la liste des exceptions ainsi que les problèmes institutionnels. La Commission des Communautés a fait valoir son but en mettant en valeur les éléments de son propre mandat de négociation. Les matières annoncées ont été reprises dans les différents groupes de négociations cette semaine même. Le Conseil fédéral a été tenu au courant de l'évolution du dossier. A notre tour, nous avons informé les représentants des partis gouvernementaux lors des entretiens Wattenwil de la semaine dernière sur l'état du dossier. Nous constatons que cette négociation sera difficile, notamment à cause de la position dure adoptée par la CEE.

Un élément d'ordre politique : les représentants des pays membres de la CE assistent en observateurs à ces négociations. Avec la président actuel de la CEE, M. de Michelis, nous avons réitéré la volonté de parvenir à un accord de bonne qualité plutôt que réalisé à la hâte. Le ministre italien a accepté l'idée que nous terminions plutôt au début de l'année 1991 à l'issue d'une négociation longue, mais plus fructueuse.

Kellenberger: Die eigentliche Verhandlung im Sinne der Suche nach gemeinsamen Lösungen in Punkten, wo wir nicht miteinander einverstanden sind, beginnt erst im Herbst. In der ersten Phase hat man das sogenannte relevante EG-Recht identifiziert. Es gibt dort noch Gebiete, wo wir uns nicht geeinigt haben, welche Teile des EG-Rechts in den EWR-Vertrag integriert werden sollten, z.B. bei der Energie, bei den staatlichen Beihilfen, im Veterinärrecht. Beide Seiten haben zu allen Fragen noch einmal Stellung bezogen, und im Unterschied zur Explorationsphase waren die Mitgliedstaaten dort anwesend.

Die Verhandlungen finden auf drei Stufen statt: Es gibt das oberste Verhandlungsorgan, das "high level negotiating group", eine zweite Ebene mit fünf globalen Verhandlungsgruppen und schliesslich die Expertenebene, die einzelne spezifische Sektoren betreuen. Zur Zeit sind diese 31 Expertengruppen erst Efta-intern tätig .

Ein Ueberblick über die fünf Gruppen:

In der Verhandlungsgruppe 1), Waren, ist das Problem der höheren Vorschriften zu lösen. Die Efta-Länder haben deutlich gemacht, dass sie nicht bereit sind, dort, wo sie zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit schärfere Vorschriften haben, eine Harmonisierung nach unten zu vollziehen. Das relevante EG-Recht umfasst bei den technischen Vorschriften ca. 300 Richtlinien. In ungefähr 30 Bereichen sind die schweizerischen Vorschriften schärfer. Die EG hat gesagt, dass sie auch in diesen Bereichen von ihrer Gesetzgebung ausgehen will und stark das Primat des freien Warenverkehrs betont. Wir werden eine Lösung aushandeln müssen, wo man die beiden Ziele miteinander versöhnen kann. Der einzige Lösungsansatz wäre wohl, für Mitte der 90-er Jahre eine gemeinsame Norm anzustreben.

Dann gibt es noch viele Detailprobleme; z.B. finden die Efta-Länder, dass man nicht das EG-Recht im Energiebereich integrieren sollte, weil in der Substanz alles gedeckt ist durch die Vorschriften der internationalen Energieagentur. - Bei der Landwirtschaft strebt man im EWR nach wie vor nicht eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik im Sinne einer Harmonisierung an. Dagegen hat die EG wieder betont, dass die Erleichterung des Zugangs einzelner Produkte zu den Efta-Ländern ein wichtiger Punkt der Verhandlungen sind. Aber wir haben noch keine Liste der Begehren der Gemeinschaft. Unsere Haltung ist, die Landwirtschaftsbegehren unseren Kollegen bei den GATT-Verhandlungen weiterzuleiten.

In der Gruppe 2, Dienstleistungen und Kapitalverkehr, haben wir das schwierige Thema Verkehr. Die Haltung der Schweiz - und auch Oesterreichs - ist die, dass wir zuerst unsere bilateralen Verhandlungen über das Transitabkommen mit der EG abschliessen wollen. Auf die Fragen, die bilateral gelöst werden konnten, möchten wir in den EWR-Verhandlungen nicht mehr zurückkommen.

Das Thema Lex Furgler wird zum Teil in der Verhandlungsgruppe 2), zum Teil in der Gruppe 3) behandelt. Diese Woche fand wieder eine Verhandlungsrunde statt, über Dienstleistungen und Kapitalverkehr. Die Gemeinschaft hat hier wieder eine harte Haltung eingenommen und hinter die "vitalen Interessen" an der Erhaltung der nationalen Schutzgesetze ein Fragezeiten gesetzt.

Bei den Personen ist unsere Haltung unverändert geblieben: Festhalten an der Möglichkeit, dass der Bundesrat seine Stabilisierungspolitik der ausländischen Wohnbevölkerung beibehalten kann und gleichzeitig eine Offensivhaltung im Bereich der Nichtdiskriminierung. Wir wollen im Rahmen des EWR die Beseitigung von Diskriminierungen bei den Zugangsvorschriften zu gewissen Berufen zwischen Inländern und Ausländern aus EWR-Staaten, gegenseitige Anerkennung der Diplome und gewisse Anpassungen im Bereich der Sozialversicherungen erreichen. - Beim Personenverkehr hat die Gemeinschaft Verständnis für unsere besondere Situation, wenn wir vom Prozentsatz der ausländischen Wohnbevölkerung sprechen, von der zentralen Lage der Schweiz, der Mehrsprachigkeit, der tiefen Arbeitslosigkeit, dem hohen Lohnniveau. Trotzdem wird uns oft entgegengehalten, ob man hier nicht mit Schutzklauseln arbeiten könnte.

Zur Gruppe 3), flankierende Politiken: In fünf Bereichen ist die Gemeinschaft interessiert daran, dass sie in den EWR-Vertrag eingeschlossen werden, und fordert, dass man hier das EG-Recht als gemeinsame Rechtsgrundlage übernimmt. Es geht um Aspekte der Sozialpolitik (Vorschriften für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Gleichstellung Frau - Mann, gewisse arbeitsrechtliche Vorschriften), beim Gesellschaftsrecht, beim Umweltschutz, bei der Statistik und beim Verbraucherschutz. Bei den anderen flankierenden Politiken, etwa bei der Forschung und Technologie oder der Förderung der Zusammenarbeit der Klein- und Mittelbetriebe, hat die Gemeinschaft eher eine zurückhaltende Haltung. Für uns ist dies ein zentrales Thema, weil wir eine solide Rechtsgrundlage wollen für eine intensive Zusammenarbeit bei den flankierenden Politiken.

In der Gruppe, die sich mit rechtlich-institutionellen Fragen befasst, wird sich die Kernverhandlung um die Schaffung von glaubwürdigen Entscheidungsmechanismen zur Weiterentwicklung des EWR-Rechtes drehen. Wichtig scheint den Efta-Ländern auch, dass es einen unabhängigen EWR-Gerichtshof geben soll, der bei der harmonischen Auslegung tätig ist und für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien sorgt. Die Gemeinschaft ist heute noch nicht willens, einen solchen Gerichtshof einzurichten.

Ausblick: Vor der Sommerpause hatten wir zwei Verhandlungsrunden der high level negotiating group und je eine Verhandlungsrunde der fünf globalen Verhandlungsgruppen; am 20./21 September findet die dritte Verhandlungsrunde der high level negotiating group statt, und vor diesem Datum wird jede der fünf Verhandlungsgruppen eine Verhandlungsrunde durchführen.

Schönenberger: Wann können die entscheidenden Verhandlungen aufgenommen werden, und wie lange wird es dauern, bis sie abgeschlossen sind?

Huber: Sind in den fünf Untergruppen die Spezialisten der mit der Materie befassten Departemente enthalten? - Ist das Saisonierstatut ein Verhandlungsgegenstand der EG, oder werden die Verhandlungen bloss innenpolitisch benutzt, um hier Positionen zu verrücken?

Seiler: Haben auch die anderen Efta-Staaten Ausnahmebegehren?

M. Ducret : La mission confiée à nos négociateurs est quasiment impossible. Elle ne fera que mettre en relief nos contradictions suisses, comme par exemple la loi Furgler-Friedrich. Ainsi, nous entendons vendre nos outils, et non nos immeubles. On n'a pas encore vu un Allemand quitter le Tessin avec son terrain et sa villa. En revanche, nous avons pu observer des départs d'entreprises ou d'emplois. Si cela pouvait nous forcer à lever quelques contraintes inhérentes à cette loi, je ne pourrai que nous en féliciter, et je tendrais même à encourager nos négociateurs à se laisser faire.

Dans le domaine des transports, la Suisse adopte la même attitude aberrante : pour les camions de 40 tonnes, il faut négocier, car le refus cesse d'être une négociation. Il faudrait négocier un contingentement, par exemple.

Quant à l'agriculture suisse, elle n'a pas à faire l'objet d'un tabou. Si nous nous obstinons à défendre toutes les positions prises dans ce domaine, nous risquons ceci : l'agriculture est largement subventionnée par l'industrie d'exportation; si notre industrie rencontre des obstacles à l'exportation, elle ne pourra plus subventionner l'agriculture.

En outre, l'un des sujets de rapprochement avec la CEE est la TVA. Le Conseil fédéral devrait se concerter avec le Département des finances. La commission du Conseil des Etats a approuvé la TVA et il serait souhaitable que le Conseil fédéral ne freine plus cette décision.

Enfin, à propos des règles de fonctionnement de la CEE, il s'agit de ne pas ignorer que seuls les Suisses appliquent les règles à la lettre, et il faudrait peut-être investiguer en Europe sur la façon dont on les applique en réalité. C'est important sur le plan de la libre circulation des personnes : avez-vous fait une enquête à nos frontières à ce sujet ?

Onken: Wie ist das Verhandlungsklima innerhalb der Efta? - Stimmt es, dass die institutionelle Frage von den materiellen Fragen abgekoppelt worden ist?

M. Cavadini : Parallèlement aux négociations sur l'EEE, se déroulent celles qui touchent au GATT. Certaines des positions demandées à la Suisse dans le contexte du GATT et leurs incidences tarifaires risquent d'avoir des conséquences sur les négociations EEE. Au GATT, on nous annonce également une négociation extrêmement difficile. Nous n'avons pas les mêmes interlocuteurs, j'en conviens, mais un certain nombre de points pourraient soit compliquer, soit simplifier la discussion. Comment assurer la cohérence de ces deux discussions ?

Onken: Gibt es einzelne EG-Länder, zu denen man besondere Kontakte unterhält, und die besondere Fürsprecher für unsere Anliegen sind?

Huber: Beeinflussen die Zwischenergebnisse Ihrer Verhandlungen auch die Entwürfe der internen Gesetzgebung, z.B. des Lebensmittelgesetzes?

Président : L'observation faite par M. Ducret me paraît justifiée en ce sens qu'il serait utile d'examiner comment l'on applique les règles sur le plan pratique : quels formulaires, etc.

D'autre part, quel travail de persuasion opérons-nous, pays par pays, pour leur faire percevoir notre position ? On pourrait peut-être faire valoir que pour l'instant les Communautés sont appelées à changer par rapport à l'Europe du temps de Schumann, compte tenu des développements en Europe de l'Est, qu'elles devraient peut-être faire preuve d'esprit d'ouverture et ne pas créer de trop grandes difficultés à l'AELE.

M. Felber, Conseiller fédéral : Au dernier problème posé des contacts politiques, je répondrai que le CF n'a pas cessé, dès le début des premières négociations, de multiplier les contacts avec les Etats membres de la CEE. Les rencontres ont lieu régulièrement au cours de l'année, indépendamment des séances organisées. Il est important aujourd'hui de savoir que la CEE s'est découverte beaucoup plus faible en face des événements internationaux: si nous avons devant nous une Communauté bien organisée et forte sur le plan économique, c'est loin d'être le cas - au grand dam de M. Delors - dans les domaines de la sécurité et du pouvoir politique.

Rappelons-nous que nos négociations s'ouvrent dans un climat particulièrement difficile : nous vivons la dernière année de l'intégration des douze à travers l'Acte unique. Tout le programme d'intégration n'est cependant pas terminé. Il reste les deux énormes dossiers que sont l'union monétaire et l'union politique européenne que la Commission commence seulement à mettre en place. Si l'on pense à l'unification de l'Allemagne qui sera achevée le 3 octobre prochain, les problèmes qu'elle engendre absorbent toutes les forces de ce pays (élection du nouveau parlement, choix de la capitale et du siège des futures institutions etc.). Lorsque nous savons que l'union monétaire n'est pas acceptée par tous les pays, notamment la GB, que l'union politique provoque des tiraillements internes quant au choix d'une fédération ou d'un Etat davantage centralisé, que la Commission doit - avant la mise en vigueur de l'Acte unique - réformer ses structures de manière à répondre aux exigences du Parlement européen qui veut des compétences qu'il n'a pas actuellement, on peut dire que la CEE n'a pas de temps pour traiter le dossier EEE. Il est en effet plus difficile de négocier avec des interlocuteurs préoccupés par d'autres problèmes, car si le dossier est mal connu, on oppose un refus catégorique.

Des Etats, comme le Danemark, sont des pays qui mènent les contacts avec la CE en s'engageant à soumettre au peuple certaines des décisions de celle-ci. Ainsi, l'union politique fera l'objet d'un référendum dans ce pays.

Rappelons que la CEE se heurte en première urgence au règlement de ses problèmes internes. Deuxième élément : la CEE a accepté des charges qu'elle a de la peine à maîtriser (relations avec les pays de l'Europe de l'Est, notamment la coordination avec les 24 pays de l'OCDE; certaines promesses seront dures à tenir, voir impossibles). En outre, les ministres des Etats de la CEE, face aux nouvelles candidatures (Malte, Chypre, Autriche), et aux pays de l'Europe de l'Est, reconnaissent la nécessité de se mettre d'accord avec les pays de l'AELE pour pouvoir construire le grand Etat européen, quelle que soit sa structure politique finale. Il faut renforcer la part financièrement stable et sûre quant aux institutions démocratiques en prenant des pays de l'AELE.

Nos divergences apparaissent dans le fait que nous souhaitons un accord, alors que ces pays ne comprennent pas pourquoi nous n'adhérons pas à la CEE. Cette question m'est constamment posée lors de mes contacts. Les pays de la CEE comprennent nos raisons politiques de ne pas adhérer, à cause de la réaction qu'aurait le peuple à ce sujet.

Il est à noter, en outre, que les petits pays - Hollande, Danemark, Belgique, Luxembourg - tiennent à garder leur indépendance face aux grands que sont l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie.

Tous ces problèmes se posent sur le plan politique et forment la toile de fond de nos négociations actuelles.

Kellenberger zu Herrn Schönenberger: Es gibt zwei Voraussetzungen, um diese Verhandlungen zügig abschliessen zu können, nämlich, dass beide Seiten wirklich bereit sind zu verhandeln, und dass es uns gelingt, die institutionell-rechtlichen Fragen möglichst parallel zur Substanz vorwärts zu treiben. Gegenwärtig ist aber die Gemeinschaft nicht gut vorbereitet; dies äussert sich darin, dass man, anstatt einen Kompromiss zu suchen, einfach sagt: Ihr müsst den acquis communautaire übernehmen. Beim Kapitalverkehr z.B. möchte man ein gemeinsames Regime der EG-Efta-Ländern gegenüber anderen Ländern. Die Efta-Länder fanden, dass sie in den entsprechenden Ausschüssen und Gremien vertreten sein müssten; die EG-Länder sind auf diese Frage gar nicht eingetreten. - Die Chancen, dass die Verhandlungen dieses Jahr abgeschlossen werden, sind gering. Realistisches Ziel ist das 1. Semester 1991; das würde noch reichen für die In-Kraft-Setzung des EWR-Vertrages auf den 01.01. 1993: Die Botschaft könnte im Sommer ausgearbeitet werden, der Erstrat käme im Herbst, der Zweitrat im Frühjahr 1992 und die Abstimmung im Herbst 1992.

Schoch: Zieht man auch das Szenario in Betracht, dass die Verhandlungen im Sande verlaufen?

Kellenberger: Der Bundesrat hat immer gesagt, dass unser Ziel die Aushandlung eines guten EWR-Vertrages ist. Er hat auch der Verwaltung den Auftrag gegeben, Alternativen durchzudenken, die gleichzeitig mit den Ergebnissen der Verhandlungen präsentiert werden sollen.

(à M. Ducret) On peut dire ici que nous présentons les positions de négociations de départ des pays de l'AELE, mais soulignons qu'au sein de l'administration, sur le plan interne, il se passe une réflexion approfondie sur ce qui est dépassé ainsi que pour cerner les vrais problèmes. Il fallait prendre une position de départ très claire, mais nous pouvons ensuite nous montrer plus souples que les confrères.

Pour l'agriculture, j'espère ne pas avoir donné l'impression qu'il s'agissait d'un sujet tabou. Dans la négociation sur l'EEE, comme au sein de la CEE, l'on ne souhaite pas de politique agricole commune, et je peux affirmer que notre administration réfléchit aussi à la question.

En ce qui concerne les camions de 28 tonnes, la Suisse n'oppose pas simplement une fin de non recevoir, ce qui ne serait pas tenable. Le non aux camions de 40 tonnes s'accompagne d'un effort pour trouver des solutions de rechange, nous le soulignons dans ces négociations. L'une des solutions soutenue par la CEE consiste à encourager le transport par le rail et le transport combiné. Mais cela ne veut pas dire que nous ayons déjà eu gain de cause dans cette négociation relative aux transports.

En matière de TVA et de fiscalité directe et indirecte, les négociations EEE ne comprennent pas cet aspect pour le moment. Il a été entendu lors des négociations exploratoires que ce traité n'aboutirait pas à l'élimination des contrôles à la frontière. La CEE n'insiste donc pas sur le plan de l'harmonisation fiscale, mais son attitude peut changer.

Application des règles et directives à l'intérieur de la CEE : les pays de l'AELE souhaitent un organisme de surveillance valable dans l'EEE, de façon à pouvoir faire observer les règles par tous.

Remarquons que les directives sont adoptées très rapidement, et que la cadence ralentit pour les faire appliquer sur le plan national. Il n'en reste pas moins que cette cadence s'est améliorée ces derniers mois. Une bonne possibilité de le contrôler est de s'informer, grâce aux publications communautaires qui font le point ainsi que par le biais des ambassades des Etats membres ou des documents communautaires qui résultent des directives.

Zu Herrn Huber: In der Vorbereitung jeder Efta-internen Verhandlungsrunde sind alle materiell betroffenen Bundesämter einbezogen. Bei den Finanzdienstleistungen und Kapitalverkehr z.b. haben wir vier Untergruppen. In diesen Untergruppen sind die entsprechenden Bundesämter vertreten und auch die Nationalbank. Auch die Wirtschaftsverbände sind in die Vorbereitung einbezogen.

Dass bei laufenden Gesetzgebungsverfahren den Zwischenergebnissen der Verhandlungen Rechnung getragen wird, ist durch die Tatsache sichergestellt, dass die Leute der materiell federführenden Bundesämter in die Verhandlungsstruktur einbezogen sind. Auch gibt es die sogenannte Europaklausel, d.h. dass jedes Bundesamt, das einen Vorschlag unterbreitet, ein Europakapitel einbauen muss.

Zu Herrn Seiler: Die anderen Efta-Länder haben auch Ausnahmebegehren. Es gibt die Gruppe der zeitlich nicht befristeten Ausnahmen für "vitale Interessen", die Gruppe von sogenannten Sonderlösungen, eine Gruppe "höhere Normen" und eine Gruppe Uebergangsfristen. Einigkeit besteht in der Efta im Bereich der Umweltschutz- und der Gesundheitsschutznormen. Auch haben alle Efta-Länder Vorschriften, die den Grundstückserwerb von Ausländern beschränken. Einige Efta-Länder haben Ausnahmebegehren im Bereich der Direktinvestitionen; hier will einzig die Schweiz keine Ausnahme. Allein sind wir beim Personenverkehr: Zusammen mit Lichtenstein sind wir das einzige Land, das eine zeitlich unbefristete Ausnahme von der vollen Freizügigkeit fordert.

Zu Herrn Huber: Was die EG in der Personengruppe vor allem stört, ist das Saisonierstatut. Schon in der Exploration haben wir gesehen, dass dies ein zentraler Gegenstand wird, wo die EG kein Verständnis hat.

Präsident: Nach der Oeffnung der Oststaaten könnte die Efta für die EG eine viel grössere Bedeutung haben durch ihre Lage, die praktisch Westeuropa von Osteuropa scheidet. Wenn sich die Efta dieser Stellung bewusst würde, könnte dies ihren inneren Zusammenhalt stärken. Könnte in dieser Beziehung etwas unternommen werden?

Kellenberger: Die vermehrt gemeinsame Gestaltung der Aussenbeziehungen durch die Efta-Länder ist ja ein neues Element ihrer Politik. Gegenüber Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei hat man ja Absichtserklärungen gemacht, die eine Plattform sind für die Konkretisierung der Zusammenarbeit. Aber der Hauptherausforderung, der Gestaltung des Verhältnisses zur EG, kann kein Efta-Land ausweichen.- Sicher ist es im Interesse der Efta-Länder, eine aktive Politik gegenüber den Oststaaten zu betreiben, und die Schweiz hat hier eine führende Rolle gespielt.

Zu Herrn Onken: Die Kohäsion innerhalb der Efta ist gut. Das heisst nicht, dass nicht ein gewisses Spannungspotential vorhanden ist. Es gibt Efta-Länder, die haben mehr Sympathie für das Zweisäulenmodell, d.h. eine Efta, die sich teilweise in ihren Strukturen an die Gemeinschaft angleicht, und andere Efta-Länder, wie z.B. die Schweiz, legen Wert darauf, dass wir wirklich in diesem EWR möglichst gemeinsame Institutionen EG-Efta schaffen.

Es ist richtig, dass die Kommission ganz einseitig eine Abkoppelung Substanz - Institutionen versucht. Wir setzen alles daran, dies nicht zuzulassen. So haben wir auf die Tagesordnung für die Verhandlungsrunde der high level negociating group vom 20./21 September auch das Thema der gemeinsamen Entscheidungsmechanismen gesetzt. In dieser Frage sind sich die Efta-Länder einig.

M. Ducret : A propos de TVA, je demandais simplement que le Conseil fédéral adapte notre fiscalité à celle qui règne autour de nous, sinon les distorsions de la concurrence peuvent poser de graves problèmes pour nos entreprises.

Onken: Haben die Efta-Länder zur Frage der Mitwirkung einen konkreten Handlungsvorschlag gemacht?

Präsident: Weisen die anderen Efta-Staaten auch einen höheren Vorbereitungsstand auf als die EG-Delegation.

Kellenberger zu Herrn Onken: Es gibt eine im Detail ausgearbeitete Position aller Efta-Länder zu den gemeinsamen Beschlussverfahren. Am 25. Juli haben wir der EG ein Papier überreicht, in dem wir unsere Grundsätze festgehalten haben. Das war auch eine Methode, um diese Frage nicht nach hinten schieben zu lassen. Wir erwarten, dass die Gemeinschaft an der nächsten Sitzung der high level negociating group Stellung nimmt. Es geht um folgende Prinzipien: - Sowohl EG- wie Efta-Länder sollen die Initiative für die Weiterentwicklung einer EWR-Vorschrift ergreifen können. - Das decision shaping soll gemeinsam erfolgen, d.h. neue Vorschriften sollen gemeinsam vorbereitet werden können. - Es sollen keine fait accompli-Situationen geschaffen werden.

Zum Präsidenten: Alle Efta-Länder sind besser vorbereitet als die EG.

(à M. Cavadini) : En matière de GATT, la coordination est bonne. Quand la Suisse fait des propositions importantes au GATT, il est clair qu'elles sont discutées au préalable avec tous, y compris les Européens, pour éviter toute collision avec les négociations sur l'EEE.

Un exemple concret : la Suisse a fait une soumission substantielle sur les services qui visait à donner un cadre valable sans entraver le processus d'intégration. Ainsi, l'article 24 prévoit que dans les zones de libre-échange et ou au sein de l'union douanière, on puisse aller plus loin dans la libéralisation que sur le plan mondial.

Schoch: Wieviele Personaleinheiten werden durch diese Verhandlungen gebunden?

Präsident: Es besteht bekanntlich ein Dualismus zwischen den Diensten der Aussenwirtschaft und dem Diplomatischen Corps. Es ist wichtig, dass der Diplomatische Corps immer auf dem Laufenden über die Diskussion ist. Unsere Bundesräte werden so stark in Anspruch genommen, dass ihre Entlastung durch den Diplomatischen Corps immer wichtiger wird. Wie weit werden Mitglieder des Diplomatische Corps in diese Verhandlungsgruppen einbezogen?

M. Felber, Conseiller fédéral : Nous travaillons essentiellement avec le souci de négociations de préparation des positions tant à l'intérieur des pays de l'AELE qu'en ce qui concerne la négociation CEE-AELE sur l'EEE. Le Bureau de l'intégration est un instrument commun aux DFAE et DFEP : le personnel à disposition du chef de ce bureau est en provenance des départements impliqués, selon le cas. L'ambassadeur Kellenberger est un diplomate et remplit cette fonction de chef du Bureau.

Ces dernières années, nous avons veillé à ce que les diplomates des affaires étrangères qui travaillent au sein du Bureau de l'intégration ne soient pas coupés de leur département et qu'ils soient associés à toutes ses démarches lorsque celui-ci donne une conférence traitant de l'intégration européenne. Le Bureau de l'intégration va demander une augmentation des unités qui lui sont attribuées. Nous nous efforçons de renforcer l'effectif de ce bureau. La collaboration entre les missions et le Bureau de l'intégration est assurée notamment par notre mission du DFAE à Bruxelles, dirigée par l'ambassadeur de Tschannen entouré de collaborateurs du DFAE. La mission appuie les travaux du Bureau de l'intégration et divulgue tous renseignements à l'intention des 17 pays dans lesquels nous avons d'autres missions.

Le problème de l'intégration de la Suisse a été l'occasion pour la Suisse de réunir, en juin dernier, une conférence régionale des ambassadeurs sur l'Europe. On y a traité à la fois des problèmes d'intégration et des problèmes politiques d'Europe de l'Est et Centrale. Les ambassadeurs des 35 pays membres de la CSCE étaient présents. Ce séminaire intense de deux jours était destiné à former notre corps diplomatique à présenter la position de la Suisse vis à vis des problèmes posés.

Onken: Herr Bundesrat Felber hat erklärt, dass verschiedene Länder ihm signalisiert hätten, wir sollten der EG beitreten. Ist demnach wieder eine grössere Bereitschaft der EG vorhanden, einen Beitritt überhaupt in Erwägung zu ziehen?

M. Felber, Conseiller fédéral : C'est la constatation qu'on a pu faire, d'après les déclarations de l'ambassadeur, que les pays membres de la CEE n'ont pas suivi comme nous, pays membre de l'AELE, la préparation à cette négociation. Tout était dans les mains de la Commission : elle a accompli toute l'exploration, les premières négociations, et elle a préparé son propre mandat de négociation qu'elle a présenté aux ministres. Dans les pays de la CEE, on a laissé faire la Commission, ce qui explique que les gouvernements de ces pays ne se soient pas investis dans la question, contrairement au nôtre. Les problèmes surgissent aujourd'hui et la Commission, arguant des difficultés rencontrées quant aux réformes de structures ainsi qu'à la mise en oeuvre de l'Acte unique, annonce qu'elle ne peut pas accepter de nouveaux membres. Les ministres ont un jugement politique, ne s'opposant pas à un élargissement, mais cela ne peut se faire si simplement.

Kellenberger zu Herrn Schoch: Die genauen Mannsjahre kenne ich nicht. Am Rechtsvergleich des schweizerischen Rechts mit dem "relevanten" EG-Recht waren über 50 Bundesämter beteiligt. Heute brauchen wir glaubwürdige Begründungen nicht nur da, wo wir zeitlich unbeschränkte Ausnahmen, sondern auch wo wir Uebergangsfristen wollen. Für die Verhandlungsmaschine selbst brauchen wir ungefähr 200 Leute, Irrtum vorbehalten.

Schoch: Sicher ist dieser grosse Aufwand für uns unumgänglich; ich bin aber nicht so sicher, dass es letztlich nicht zu einer Sandkastenübung wird. Dann hätten wir einen grossen Preis bezahlt.

Huber: Wie soll das Ziel dieser Bemühungen, die neue europäische Struktur, aussehen? Wieviele Leute beschäftigen sich heute gedanklich mit diesem für uns zentralen und lebenswichtigen Ziel? Dies braucht ja letztlich die Zustimmung des Souveräns?

M. Felber, Conseiller fédéral : Je ne peux répondre à une question qui se pose encore au sein de la CEE. Nous savons toutefois que certains pays sont favorables à un Etat fédéral, ce qui va sans doute se réaliser.

M. Huber : Aber weiss man dann auch nichts über den Zeithorizont für den Vollzug der einheitlichen europäischen Akte, wo diesbezüglich Aussagen gemacht sind ?

M. Felber, Conseiller fédéral : Absolument pas. A cette question, on me répond que la construction se fera au fur et à mesure, et l'on s'attend à des problèmes. Va-t-on aboutir à une forme d'Etat fédératif, y aura-t-il un parlement européen, nous ne le savons pas. Les chefs d'Etats des pays de la CEE y réfléchissent, mais de façon pragmatique. Notre pays a le défaut de vouloir savoir avec précision ce qu'il obtiendra, et l'on nous encourage pourtant à nous engager immédiatement pour pouvoir participer au travail de réflexion avant qu'il n'aboutisse, nous mettant devant le fait accompli.

Le Conseil fédéral veut, à travers cette négociation, manifester la volonté du peuple suisse, de l'Etat suisse et de ses institutions de participer à l'intégration en Europe. Nous avons choisi la forme de l'EEE sans exclure d'autres solutions, y compris l'adhésion. Notre situation géographique, notre interdépendance économique et notre implication culturelle en Europe nous contraignent à faire des pas, et nous le faisons de manière plus globale qu'auparavant.

(à M. Schoch) En ce qui concerne le personnel, nous ne pouvons pas vivre en Europe sans adapter l'ensemble de notre législation parallèlement à celle du continent.

Si nous n'aboutissons pas, toutes les études faites dans l'optique de l'EEE nous serviront tout de même. Nous aurons fait l'inventaire des problèmes posés par l'adhésion ou le choix de l'isolement. Nous connaissons le droit communautaire grâce à cela, ce qui nous permettra d'y adapter notre droit, quelle que soit l'issue des négociations.

Kellenberger: Diese Übung wird so oder so sehr wertvoll sein, sind dadurch doch sehr viele Beamte gezwungen, sich mit unserem Dasein in Europa zu befassen. Dadurch steigt das Potential an europavertrauten Beamten und künftigen Unterhändlern.

Schallberger: Ich gehöre einem Berufsstand an, der im Hinblick auf das Jahr 1992 in grossen Aengsten lebt: die Bauern. Ist man von Seiten der Verhandlungsdelegationen und von Seiten des Bundesrates willens, die Landwirtschaft zu erhalten und nicht anderen wirtschaftlichen Interessen unseres Landes zu verkaufen? Die Existenzängste unserer Bauern sind sehr gross. - Mich beschäftigt immer wieder die Fragen, ob die stolzen Staaten, die in der EG vereint sind, Frankreich, Deutschland, usw. auf Dauer gewillt sind, soviel Selbstbestimmung aufzugeben, oder ist eine tendenzielle Rückkehr zur Eigenständigkeit zu erwarten?

M. Felber, Conseiller fédéral : (à M. Schallberger, deuxième question) Nous avons observé de grandes différences dans les points de vue entre les différents pays de la CEE : la GB, fidèle à ses traditions démocratiques, n' imagine pas une CEE centralisée; les petits pays - Pays-Bas, Danemark -, ni l'Allemagne non plus; la France a des traditions de centralisation qui poussent ses représentants à choisir les formes d'un Etat centralisé, mais elles sont aussitôt combattues par les autres pays. Nous avons vérifié ces différences, mais nous avons pu constater la ferme intention, même chez Mme Thatcher, de rester dans la CEE.

En matière d'agriculture, d'un point de vue général, le Conseil fédéral se préoccupe spécialement des deux aspects GATT/EEE. Nous avons actuellement au GATT une position plus proche de celle de la CEE que de celle des USA.

Kellenberger: Wie gesagt, wir steuern nicht auf eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik hin, die eine Halbierung der Landwirtschaft der Schweiz bedeuten würde. Teilweise Liberalisierungsverhandlungen finden im GATT statt. Sie wissen, dass diese GATT-Verhandlungen für die Schweiz ausserordentlich wichtig sind, für den Einbezug der Dienstleistungen, für den besseren Schutz des geistigen Eigentums usw.; ein Erfolg dieser Verhandlungen ist nicht denkbar ohne einen Erfolg der Agrarverhandlungen. Die Schweiz hat die Spezifität der Landwirtschaft immer verteidigt und auf die nichtökonomischen Funktionen dieses Sektors, den Landschaftsschutz, den Umweltschutz, dezentrale Besiedlung usw. hingewiesen. Dieser Erfolg auf Agrarseite wird aber verlangen, dass der Agrarhandel liberalisiert wird. Das bedeutet, dass sich die Schweiz auf einen verstärkten Wettbewerb vorbereiten und die notwendigen Massnahmen ergreifen muss. Sich mehr Wettbewerb stellen und die Landwirtschaft preisgeben sind aber zwei verschiedene Sachen.

M. Ducret : Permettez-moi de revenir sur les deux aspects agriculture et adhésion/non adhésion.

J'ai été heureux d'entendre M. Felber parler d'étudier les conséquences de la non appartenance à la CEE. Il est en effet judicieux, non seulement de se poser la question de savoir ce que l'on va gagner, mais aussi de ce que l'on risque de perdre si nous n'adhérons pas.

Quant à l'agriculture, il va falloir se réveiller : nous ne pourrons pas continuer à percevoir une surtaxe sur le sucre de la CEE pour équilibrer le prix du sucre suisse. Nous ne pourrons plus prélever sur le vin importé en Suisse des taxes pour aider la production viticole suisse. Aux USA, il existe la colonie des Amisch qui vit encore avec des moyens datant du 18ème siècle. Heureusement, en Suisse on s'est modernisé, mais si l'on décide de ne pas appartenir à la CEE, les Suisses vont devenir des Amisch.

Il faut le dire : l'investissement pour se rapprocher de la CEE est lourd. Mais si nous ne faisons pas cet effort, les conséquences seront encore plus lourdes. Notre position à propos du tonnage des véhicules a eu pour conséquence que notre compagnie d'aviation nationale s'est vu refuser certains avantages de la CEE.

#### 4.2 CSCE : derniers développements et perspectives KSZE : neueste Entwicklungen, Perspektiven

cf. document remis par le DFAE (Annexe 1)

#### 4.3 Demande d'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods Gesuch der Schweiz um Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods

M. Felber, Conseiller fédéral : Conformément à la décision du Conseil fédéral d'entamer la procédure d'adhésion, des contacts bilatéraux ont eu lieu jusqu'en juin 1990 avec les principaux pays industrialisés, certains contacts étant encore prévus pour l'automne prochain. Les résultats ayant été très positifs, une demande formelle de la Suisse a été déposée en mai 90.

Notre objectif est de siéger en permanence au Conseil exécutif du FMI et de la Banque mondiale. C'est pourquoi dans le cadre de la procédure d'adhésion au FMI, nous avons demandé une quote-part de DTS d'un montant de 2 milliards de Fr. qui reflète pleinement la capacité économique et financière de la Suisse. Afin de désamorcer les craintes de certains de nos partenaires de voir l'acquis des groupes de vote existants remis en question - pour une question de partage équitable des sièges -, nous avons exprimé notre préférence pour la création d'un siège supplémentaire (23ème).

A ce jour, deux missions techniques du FMI ont été reçues en Suisse. L'une en date du 20 au 26 juin avait pour objectif de rassembler les données nécessaires au calcul de la quote-part suisse et recueillir des informations en vue de l'établissement d'un profil complet de l'économie suisse et de fournir des renseignements sur les droits et obligations des membres ainsi que sur la procédure formelle d'adhésion. La seconde mission, venue le 24 juillet, s'est attachée à la détermination de la quote-part suisse. Les deux missions ont permis au secrétariat du FMI de finaliser et de distribuer, le 10 août, un document de travail interne relatif à la candidature suisse. Le chapitre consacré à la quote-part se contente de présenter des hypothèses comparatives. La quote-part définitive devrait refléter l'importance économique et financière de la Suisse sur le plan international. La décision à cet égard est laissée à l'appréciation d'un "membership committee", qui a été nommé par le directeur du FMI. Ce comité se compose de 13 directeurs exécutifs du Canada, de l'Arabie Saoudite, de l'Inde, des USA, de l'Australie, du Venezuela, de la Libye, de l'Iran, de la RFA, du Zaïre, de la France, des Pays-Bas et du Japon. La présidence du comité a été confiée au Canada. La France a accepté de parrainer la Suisse, c'est-à-dire de présenter la candidature suisse et de défendre ses intérêts. Le comité tiendra sa première séance le 11 septembre, et nous laissons le soin à la France de nous défendre. Une délégation sera présente à cette séance pour informer les participants. Si nous ne sommes pas d'accord avec le comité, nous pouvons faire valoir directement notre point de vue.

Les motifs de cette demande d'adhésion aux institutions de Bretton Woods sont les suivants :

- la Suisse occupe le 5ème rang mondial quant à ses investissements à l'étranger, créateurs de 600 000 places de travail;
- la Suisse a une vocation créancière fondée sur l'excédent structurel de la balance courante qui se manifeste notamment par la contribution de 6% consentie dans le cadre des accords généraux d'emprunts du FMI, et par notre part élevée dans d'autres actions financières internationales de soutien;
- le franc suisse joue un rôle international, occupant le 6ème rang en tant que monnaie de réserve et le 5ème rang en chiffre d'affaires sur les marchés des changes;
- la place financière internationale suisse, dont la part au produit intérieur brut de 8,5 % est très élevée (USA : seulement 2,8 %); la Suisse occupe le 3ème rang mondial en ce qui concerne les émissions d'emprunts internationaux, et le 4ème rang sur le plan des dépôts en eurodevises.

Nous essayons de sensibiliser nos partenaires à l'importance politique que revêt pour la Suisse cette demande d'adhésion. Des contacts auront encore lieu avec l'Espagne, l'Arabie Saoudite. Le seul pays peu favorable à la création d'un 23ème siège serait les USA, à cause de l'adhésion d'un pays européen supplémentaire.

M. Fivat : A la réunion du 11 septembre prochain, le Membership committee aura a calculer la quote-part selon les modalités suivantes :

- la base est la quote-part calculée, selon une formule identique pour tous les pays, fondée principalement sur des critères économiques; les critères de calcul de cette quote-part ne sont pas favorables à la Suisse compte tenu de la structure particulière de notre économie et de l'importance de la place financière dans l'économie; le chiffre de 8,5 % du PIB le démontre, alors qu'il est beaucoup plus bas dans d'autres pays;
- la quote-part effective correspond aux 2 milliards de DTS mentionnés;
- entre ces deux quotes-parts, on obtient un coefficient dont la fixation obéit à des motifs politiques. Nous argumentons en ce moment auprès de nos partenaires pour qu'une part importante soit réservée à la Suisse et qu'elle puisse prendre la tête d'un groupe de vote. La création d'un 23ème siège serait la meilleure solution car cela éviterait de nous mettre en conflit avec les pays qui ont actuellement un siège au Conseil exécutif.

#### 4.4 Evolution à l'ONU à la suite de la détente Est/Ouest Entwicklung in der UNO infolge der West-Ost-Entspannung

Président : J'ai demandé que l'on traite de ce point parce que nous voyons que la position de l'ONU change à la suite de la détente, ce qui pourrait nuire à la Suisse qui n'en fait pas partie. Si la Suisse en faisait partie, notre pays pourrait influencer sur les développements futurs. La crise du Golfe est l'occasion pour l'ONU de montrer son rôle et nous devons peut-être nous préparer à adopter une nouvelle attitude en la matière.

Le président accuse réception du document remis (annexe 2).

Hofer: Das Erstaunliche nach der Abstimmung von 1986 ist, dass wir heute im Verhältnis Schweiz-UNO wohl die intensivsten und besten Beziehungen haben, die seit 1945 je bestanden haben. Das Besondere liegt darin, dass diese Beziehungen weniger problematisch sind wegen unserer Nichtmitgliedschaft in der UNO, als wegen unserer Stellung in der Staatengemeinschaft. Unsere Nichtmitgliedschaft wird empfunden als ein Mangel an Solidarität bei der Lastentragung, die sich ergibt aufgrund der Mitgliedschaftsrechte in der Organisation. Unsere Politik besteht darin, zu versuchen, diesen Mangel mit konstruktiven Beiträgen so weit wir möglich zu überbrücken.

Onken: Sind die im Jahre 1986 befürchteten Auswirkungen des abseits-Stehens- Müssens, der Retorsionen, der Geringschätzung der Schweiz nicht in diesem Masse eingetreten?

M. Felber, Conseiller fédéral : Ces réserves quant aux risques qu'entraînerait une adhésion de la Suisse à l'ONU ont perdu une bonne part de leur réalité. Cela tient en particulier à la disparition de la grande ligne de tension Est-Ouest. Si nous nous sentons entraînés par une politique de neutralité qui s'appuie aussi sur le devoir de solidarité de la Suisse vis-à-vis du monde, il est certain que ces craintes ont perdu de leur importance.

En outre, au cours de ces récentes années, l'ONU a indubitablement obtenu un certain nombre de succès : pensons particulièrement à l'accession de la Namibie à l'indépendance, qui est une preuve de l'efficacité retrouvée de l'ONU.

Ces éléments doivent entraîner la Suisse à redéfinir sa position. Le Conseil fédéral, avec les moyens dont il dispose, est actuellement absorbé par d'autres tâches qui ne permettraient pas de revenir rapidement sur la question. Cela nécessiterait certainement un travail approfondi de préparation du peuple suisse à comprendre notre position. Cette question n'est pas à l'ordre du jour immédiat, même si elle reste un élément de réflexion permanent.

Huber: Der Abbau der Spannungen zwischen den Supermächten führt zu einer Erhöhung der Position der kollektiven Sicherheit. So sehr man uns sagt, dass wir seit dieser Abstimmung angenehme Beziehungen mit der UNO haben, steht im Bericht ganz klar auch, dass die Gefahr der Marginalisierung der Schweiz besteht. Es geht doch für uns darum, dass wir uns Stätten der Handlungsfreiheit und der Handlungsmöglichkeit reservieren können; zu diesen gehört die UNO. Herr Ducret hat die Geburt der Eidgenossen im Vereinigten Europa geschildert. Uns werden die Augen aufgehen dafür, dass dieser Entscheid von 1986 nicht die letzte staatspolitische Weisheit war. Oft sind es die gleichen Leute, die uns damals vor einem enormen Souveränitätsverlust bei einem UNO-Beitritt warnten, welche uns heute beliebt machen wollen, direkt in die EG einzutreten. Wir müssen der Politik der Annäherung an die UNO einen hohen Stellenwert einräumen. Die UNO gewinnt dank ihrer Erfolge, dank dem Wechsel von Paradigmen, aber auch dank der Aufgaben, die in dieser Welt gestellt sind, ständig an Bedeutung.

M. Ducret : Les Suisses font l'erreur de se croire importants dans le monde. En fait, nous n'avons pas de poids.

Il n'est pas possible d'aller rapidement demander au peuple d'adhérer à l'ONU. En revanche, le Conseil fédéral, avec les pouvoirs dont il est investi, ne pourrait-il pas offrir plus souvent ses services à l'ONU ? Nous l'avons fait par exemple lors de la venue de Yasser Arafat, et il me semble que c'est le seul rôle qui nous reste à jouer. Car nous risquons de nous retrouver tous seuls, si l'on pense qu'actuellement la prochaine adhésion sera celle de la Corée, par exemple.

Onken: Meine Frage hat nicht darauf abgezielt, zu hören, dass alles bestens läuft; mich interessiert, ob es Friktionen, Konflikte in der Zusammenarbeit gibt, die nur diejenigen zu spüren bekommen, die den Direktverkehr ausüben.

Hofer: Unsere relativ guten Beziehungen zur UNO-Hauptorganisation gehen nicht auf Fazilität zurück, sondern darauf, dass nach diesem Entscheid im Bundesrat, in der Verwaltung und im Parlament Ueberlegungen angestellt wurden, welche Massnahmen zu ergreifen seien: Zu den friedenserhaltenden Operationen liegt nach wie vor ein Postulat auf dem Tisch; der Bundesrat wird sich noch vor Ende dieses Jahres damit zu befassen haben. An die Stellung von Blauhelmtrouppen durch die Schweiz wurde gedacht. Eine weitere Frage sind unsere Verpflichtungen als Sitzstaat; in Genf liegen eine ganze Reihe von Forderungen von internationalen Organisationen im Bereich von Gebäulichkeiten vor. Sehr aktuell ist schliesslich die Frage der autonomen Massnahmen, die der Bundesrat im Rahmen des Konfliktes Irak-Kuwait beschlossen hat: Wir sind im Kontakt mit dem Komitee des Sicherheitsrates; einerseits müssen wir die Autonomie bewahren, andererseits dürfen wir nicht etwas tun, was gegen die Mehrheit der Staaten getan werden sollte. Hier gibt es eine Reihe von Massnahmen, die einer breiten Unterstützung bedürfen. Was wir jetzt tun als Nichtmitglied sind Dinge, die wir als Mitglied bedeutend besser tun könnten.

Zur Offerierung von Dienstleistungen: Auch hier hat der Bundesrat eine Reihe von Beschlüssen gefällt. Er hat bestätigt, dass er z.B. bereit ist, grundsätzlich im Rahmen seiner Disponibilität einer Operation in Kambotschea mitzuwirken. Er hat sich mit der zur-Verfügung-Stellung von Herrn Botschafter Manz in der Westsahara engagiert. Er ist auch oft bereit, auf kleinere Anfragen zu reagieren, wie z.B. die Offerierung von Flugzeugen und Experten.

Präsident: Ich habe mit dem Departementsvorsteher die Möglichkeit eines Postulates erwogen; aber heute wäre dies verfrüht. Vielleicht muss die Kommission der nächsten Legislaturperiode das Problem wieder aufgreifen.

Sitzung des Ständerates  
Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 6. September 1990

### KSZE: Neuste Entwicklungen und Perspektiven

Seit der Unterzeichnung der Schlussakte am 1. August 1975 in Helsinki hat die KSZE über Höhen und Tiefen des Ost-West-Verhältnisses die Beziehungen zwischen den 35 Teilnehmerstaaten allmählich ausgebaut und so einen beträchtlichen Beitrag zum Aufbruch Europas im vergangenen Jahr geleistet. Umgekehrt wirkt sich diese Wende auch fruchtbar auf die Entwicklung des KSZE-Prozesses in allen drei Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt sowie menschliche Dimension aus.

Die beiden Konferenzen über wirtschaftliche Zusammenarbeit im März/April 1990 in Bonn und über die menschliche Dimension im Juni 1990 in Kopenhagen haben das neue Klima in Europa noch verdeutlicht. Die Konfrontation zwischen den zwei Blöcken ist überwunden und macht einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit Platz. Die Verhandlungen kommen im Vergleich zu früher zügig voran. Vorschläge werden von Staaten verschiedener Gruppen gemeinsam eingebracht.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Konferenzen sind die Verabschiedung von Grundsätzen zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einschliesslich freier und gerechter Wahlen in Kopenhagen sowie das Bekenntnis zur Marktwirtschaft in Bonn. Auch auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten ist man einen Schritt weiter gekommen. Ferner sind Bestrebungen zur Erweiterung des Mechanismus der menschlichen Dimension zur besseren Durchsetzung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Diskussion.

In Kopenhagen beschlossen die Aussenminister der 35 KSZE-Teilnehmerstaaten am 5. Juni 1990, die Vorbereitung des KSZE-Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs, das für den 19. - 21. November 1990 in Paris geplant ist, an die Hand zu nehmen. Einem Vorbereitungsausschuss wurde das Mandat erteilt, die Tagesordnung zu erstellen sowie ein oder mehrere Dokumente für das Gipfeltreffen auszuarbeiten. Der Ausschuss hielt eine erste Session vom 10. - 27. Juli in Wien ab und wird dort seine Arbeit ab 4. September wieder aufnehmen. Diese Fortschritte sollen die 35 Aussenminister an einem Treffen auf Einladung des amerikanischen Aussenministers Baker am 1. und 2. Oktober in New York überprüfen.

Ziel des Gipfels ist es, an diesem entscheidenden Punkt der europäischen Geschichte gewisse Entwicklungen zu konsolidieren und zu kanalisieren und dem KSZE-Prozess in diesem neuen Abschnitt die erforderlichen Impulse zu verleihen. Dies soll auf der Grundlage der in den letzten Monaten immer mehr als gemeinsames Gut erachteten europäischen Werte von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten geschehen. Schliesslich soll der Gipfel auch von der deutschen Einigung Kenntnis nehmen und deren Beitrag zur neuen europäischen Ordnung würdigen.

- 2 -

Bereits in der Julisession konnte der Vorbereitungsausschuss zahlreiche Elemente für ein oder mehrere Gipfeldokumente zusammentragen. Dabei herrschte Uebereinstimmung, dass die KSZE den Rahmen für neue Strukturen in Europa bilden soll, einen Rahmen allerdings, in dem auch Platz für andere Organisationen bleibt.

Aus diesen Elementen lassen sich die Perspektiven der KSZE deutlich ablesen. Sie sind in drei Teile gegliedert:

1. Entwicklung eines demokratischen, friedlichen und vereinten Europas und die Rolle des KSZE-Prozesses;
2. Richtlinien für die Zukunft des KSZE-Prozesses;
3. Entwicklung der Strukturen des KSZE-Prozesses.

Allen KSZE-Staaten gemeinsam ist der Wille nach einer ausgewogenen, umfassenden Entwicklung des KSZE-Prozesses. Im Bereich der Sicherheit stehen die beiden Wiener Verhandlungen zwischen den 23 Mitgliedern der beiden Militärbündnisse über konventionelle Abrüstung (CFE) und unter den 35 KSZE-Staaten über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (CSBM) im Vordergrund. Vor allem die Amerikaner halten nach wie vor daran fest, dass der Abschluss eines CFE-Abkommens Voraussetzung für die Abhaltung des Gipfeltreffens ist. Auch von den CSBM-Verhandlungen wird für den Gipfel ein Dokument, allenfalls im Sinne eines Zwischenberichts, erwartet. Man geht davon aus, dass beide Verhandlungen nach dem Gipfel bis zum nächsten KSZE-Folgetreffen ab März 1992 in Helsinki wie bisher getrennt weitergeführt werden. In Helsinki sollte dann allerdings ein Mandat finalisiert werden, wonach künftige Verhandlungen über Sicherheit und Abrüstung wieder gemeinsam unter den 35 Staaten geführt werden.

Neben diesen Verhandlungen gewinnen die Mittel zur Konfliktverhütung und der friedlichen Erledigung von Streitfällen zunehmend an Gewicht. So findet neben Projekten anderer Staaten für Vermittlung und Streitschlichtung auch der schweizerische Vorschlag, der seit 1975 auf dem Tisch liegt und über Jahre hinweg ein Schattendasein fristete, neue Aktualität und stösst allgemein auf grosses Interesse.

Vermehrte Zusammenarbeit wird auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und technologischem Gebiet gefordert. Dies soll auf marktwirtschaftlicher Grundlage geschehen und Hilfe an jene Staaten einschliessen, die tiefgreifende Reformen anstreben. Ferner sollen die Verpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes besser eingehalten und noch ausgebaut werden.

In der menschlichen Dimension sollen demokratische Institutionen ausgebaut, der Mechanismus zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gestärkt sowie der Schutz der Minderheiten verbessert werden. Kulturelle Zusammenarbeit und Jugendaustausch sollen vermehrt gefördert werden. Hier hat die Schweiz in Kopenhagen zwei wichtige Initiativen ergriffen; die eine - die gemeinsam mit den andern Neutralen erarbeitet und schliesslich von den N+N eingereicht wurde - schlägt als neuen Mechanismus vor, dass Beobachter in Staaten entsandt werden können, um die Menschenrechtssituation an Ort und Stelle zu prüfen, die andere - die von Grossbritannien, der Sowjetunion, Ungarn, Finnland, Schweden, Liechtenstein, Malta und Jugoslawien mitunterzeichnet wurde - schlägt die Abhaltung eines Expertentreffens über nationale Minderheiten in der Schweiz vor.

- 3 -

Am meisten diskutiert wurden in den vergangenen Monaten vor allem die neuen Strukturen des KSZE-Prozesses. Vorschläge reichen von einer leichten Institutionalisierung, die eher eine Verstärkung des Prozesses bewirken soll, bis hin zu Vorstellungen, die KSZE könnte Organismen schaffen, die in Zukunft die Bündnisse ablösen. Solche ehrgeizigen Pläne scheinen indessen zurzeit keine Chancen für einen Konsens zu finden. Vor allem hat die NATO, wie in ihrer Londoner Erklärung deutlich signalisiert wird, durch die Einbindung des vereinigten Deutschland in die Allianz Aufwind bekommen und ihren Willen zu vermehrter politischer Zusammenarbeit bestätigt. Aber auch den Neutralen könnte ein Ausbau der KSZE zu einer Organisation für kollektive Sicherheit Probleme schaffen, ganz abgesehen davon, dass vielerorts bezweifelt wird, ob eine solche Lösung zeitgemäss wäre.

So zeichnet sich, ganz im Sinne der Schweiz, ein Konsens in Richtung einer leichten Institutionalisierung ab mit Gipfeltreffen alle zwei Jahre, regelmässigen Konsultationen von Aussenministern und hohen Beamten, mit häufigeren und kürzeren Folgetreffen. Dies würde allenfalls die Gründung eines kleinen Verwaltungssekretariats erforderlich machen, evtl. mit rotierendem Personal aus den KSZE-Staaten.

Weitere Strukturen könnten ein Zentrum für Konfliktverhütung und eine Methode zur friedlichen Beilegung von Streitfällen bringen. Zur Diskussion steht auch die Schaffung eines parlamentarischen Zweiges der KSZE, in den Europarat eingebaut oder zumindest unter Nutzung von dessen Infrastruktur.

Mit dieser leichten Institutionalisierung wäre den schweizerischen Forderungen nach Dezentralisierung und Vermeidung von Doppelspurigkeiten durch Ausnützung bestehender Organisationen genüge getan. Die Schweiz ist auch an einer Zusammenarbeit mit dem Europarat im Bereich der Menschenrechte sowie mit der ECE/UNO und der OECD auf wirtschaftlichem Gebiet interessiert.

Eine wichtige Frage für die Schweiz und ihre neutralen Partner ist jene nach ihrer künftigen Rolle in der KSZE. Solange die Blöcke bestanden, bewährten sich die Neutralen und Nichtgebundenen (N+N) regelmässig als Mittler und übernahmen die Funktion von Koordinatoren bei den Verhandlungen. Während Vermittlungsfunktionen mit der Auflösung der Blöcke an Bedeutung verlieren, bewerben sich vermehrt auch andere Staaten um Koordinationsaufgaben. So versuchte die von Oesterreich angeführte Pentagonale (Italien, Oesterreich, Jugoslawien, Ungarn und CSFR) in Kopenhagen, die Rolle der N+N zu übernehmen, was auf halbem Wege gelang, indem Oesterreich und Ungarn je eine Arbeitsgruppe zur Koordination zugesprochen erhielten und nur mit knapper Not auch Finnland und die Schweiz zum Zuge kamen. Im Vorbereitungsausschuss für das Gipfeltreffen spielten sich ähnliche Manöver ab, und es gelang erst im letzten Moment, durch Unterstützung der beiden Supermächte und einiger EG-Staaten, die angestammte Koordinatorenrolle nochmals für die Neutralen zu gewinnen (die Schweiz wird die Richtlinien für den künftigen KSZE-Prozess koordinieren). Wir müssen uns darauf gefasst machen, dass diese Aufgabe in Zukunft vermehrt mit andern mittleren und kleineren Staaten Europas geteilt werden muss.

- 4 -

Um so wichtiger wird es sein, dass die Neutralen in der Substanz noch intensiver zusammenarbeiten. Im Vorbereitungsausschuss gelang dies insofern, als die vier Neutralen vom ersten Tag an gemeinsam ein Konzept für ein Gipfeldokument erarbeiteten, dieses den Nichtgebundenen vorlegten, so dass am Ende der ersten Sessionwoche die N+N als erste Gruppe dem Ausschuss ein substantielles Arbeitspapier vorlegen konnten. Gerade beim künftigen Ausbau der KSZE zum entscheidenden europäischen Forum, das den Rahmen für alle andern Organisationen und Institutionen bilden soll, wird die gemeinsame Wahrung der Interessen der Neutralen immer bedeutungsvoller werden.

Politische Abteilung III  
KSZE-Dienst

## DIREKION FUER INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

o.104.2

o.714.1 - PDO/HER/SDM

Bern, den 8. August 1990

**AUSSENPOLITISCHE KOMMISSION DES STAENDERATS**  
**SITZUNG VOM 6. SEPTEMBER 1990**

**Die Auswirkungen der Entspannung zwischen Ost und West auf  
die Vereinten Nationen : Konsequenzen für die Haltung der Schweiz**

---

I. Veränderungen innerhalb des UNO-Systems

Das Funktionieren der Vereinten Nationen wurde seit ihrer Gründung immer wieder durch die aktuellen politischen Verhältnisse geprägt. So hatten die Spannungen zwischen Ost und West wie auch der Nord-Süd-Konflikt lähmende Auswirkungen auf die Arbeiten in den UNO-Organisationen, da sich die verschiedenen Parteien in ihren jeweiligen Positionen häufig gegenseitig blockierten und die Kommunikation in ideologischen Formeln erstarren liessen.

Die UNO kann gewissermassen als Spiegelbild der Weltpolitik beschrieben werden, das jetzt auch das Ende des Kalten Kriegs und das wachsende Vertrauen zwischen den ehemaligen Kontrahenten ebenso genau wiedergibt. Dank der deutlichen Verbesserung der Atmosphäre zwischen Ost und West eröffnen sich in der Tat neue Möglichkeiten, die allerdings angesichts der Komplexität der globalen Probleme und der begrenzten operationellen Möglichkeiten der UNO-Bürokratie nicht einfach zu realisieren sein werden.

## 1) Bis jetzt sichtbare Auswirkungen

### a) Neue Konstellationen:

Die Auflösungstendenzen des Ostblocks und ihre Folgen haben die Positionen der Mitgliedstaaten innerhalb der UNO spürbar verschoben. Die Staaten Ost- und Mitteleuropas treten als unabhängigere Akteure auf, während sich die wenigen verbliebenen kommunistischen Länder in die Rolle von "Hardliners" gedrängt sehen und sich zunehmend isolieren. Die Sowjetunion scheint durch innenpolitische Probleme stark absorbiert und fällt durch ihre im Vergleich zu früher eher zurückhaltende Rolle in UNO-Gremien auf. Gleichzeitig gewinnt Deutschland im Vorfeld der Wiedervereinigung an Gewicht und Einfluss.

Der Verwischung der Grenzlinien zwischen Ost und West steht die Gefahr einer Vertiefung der Kluft zwischen Nord und Süd gegenüber. Die Staaten der Dritten Welt reagieren auf die Konsolidierung des Nordens mit Besorgnis. Ihre Ängste scheinen nicht unbegründet: Erstens nehmen die politischen Folgen der Umwälzungen im Norden für die betroffenen Länder in Ost und West tatsächlich eine prioritäre Stellung ein, während die früher oft automatische Solidarisierung des Ostens mit der Dritten Welt praktisch verschwunden ist. Zweitens ist auch im wirtschaftlichen Bereich eine Tendenz zur Umleitung von privaten Investitionsströmen aus dem kapitalkräftigen Teil der Welt nach Osteuropa erkennbar, was eine Benachteiligung der schwächeren Länder des Südens zur Folge haben könnte.

### b) Durchbruch zur Sachlichkeit:

Der Zerfall der kommunistischen Ideologie und der damit verbundene Rückgang automatisierter westlicher Gegenreaktionen hat die Kommunikationsfähigkeit innerhalb des UNO-Systems wesentlich erhöht, die Diskussionen sind konkreter und sachbezogener geworden. Verbunden mit der Auflösung der Trennlinien zwischen West und Ost hat dies zur Folge, dass die Arbeiten der UNO in einer Atmosphäre zunehmender Normalität durchgeführt werden können.

Eine verstärkte Tendenz zur Sachlichkeit zeigte sich in jüngster Zeit sowohl in der UNO-Hauptorganisation als auch in ihren Unter- und Sonderinstitutionen im Zusammenhang mit einzelnen Problemen. So bot sich beispielsweise am Rande der letzten Session der UNO-Generalversammlung ein Rahmen für informelle Verhandlungen über die Ausreisemodalitäten für DDR-Flüchtlinge in den osteuropäischen Botschaften der Bundesrepublik. An der letzten Weltgesundheitsversammlung in Genf fiel der bisher regelmässig behandelte Punkt der stark politisierten Frage nach den Auswirkungen eines Nuklearkriegs aus der Traktandenliste. Und bei der Weltorganisation für geistiges Eigentum wird der Patentschutz immer häufiger auch für Länder Osteuropas verlangt.

Diese Sachlichkeit wird auch bei der Arbeit an Problemlösungen in regionalen Konflikten sichtbar. Auf diesem Gebiet zeichnete sich die Weltorganisation durch bemerkenswerte Fortschritte aus, die wesentlich dazu beigetragen haben, ihre internationale Stellung zu festigen. So war ihr Engagement in der Uebergangsphase zur Unabhängigkeit in Namibia die bisher erfolgreichste Mission in ihrer 45-jährigen Geschichte. Andererseits gelang es der UNO nicht, den Ausbruch neuer Konflikte - wie desjenigen zwischen Irak und Kuwait - zu verhindern.

## 2) Perspektiven für die Zukunft

Die Auswirkungen der Entspannung stellen für das UNO-System eine grosse Chance dar, gleichzeitig bergen sie auch zahlreiche Risiken. Die Weltorganisation hat jedoch jetzt die Gelegenheit, effizienter zu werden, ihre Funktionen besser zu erfüllen und somit den in ihrer Charta verankerten Idealen eher nachzuleben. Dabei kommt eine Vielzahl von neuen Aufgaben und Problemen auf sie zu.

### a) Globale Fragen:

Tragfähige weltweite Lösungen etwa im Bereich Umweltpolitik - Entwicklungszusammenarbeit - Migrationsbewegungen sind vorläufig noch nicht in Griffnähe; dies nicht zuletzt aus finanziellen Gründen, da der damit verbundene materielle Aufwand enorm wäre. Dazu kommt, dass die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Verbesserung der Lage in

vielen Ländern, die es in diesem Bereich zu unterstützen gilt, noch nicht gegeben sind.

Die Arbeit an diesen Fragen dürfte jedoch von den Institutionen des UNO-Systems in Zukunft konkreter angegangen werden; einerseits weil sich die damit zusammenhängenden Probleme zunehmend verschärfen, andererseits weil die lähmenden Auswirkungen des Ost-West-Konflikts kaum mehr spürbar sind. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit globalen Fragen könnte die Basis für einen konstruktiveren Nord-Süd-Dialog bieten.

b) Finanzielle Probleme:

Die Finanzprobleme der internationalen Organisationen werden höchstens langfristig lösbar sein. Erstens ist noch nicht sicher, ob der grösste Schuldner des UNO-Systems - die Vereinigten Staaten - seine Zahlungsrückstände rasch begleichen wird. Zwar hat die Administration in Washington die integrale Rückzahlung beantragt, doch ist vorläufig noch nicht klar, inwieweit der Kongress dieses Begehren gutheissen wird. Zweitens könnte sich die heutige Lage noch verschärfen, da die Sowjetunion und die Staaten Ost- und Mitteleuropas während der nächsten Jahre voraussichtlich kleinere Mitgliederbeiträge entrichten werden. Dies hängt damit zusammen, dass ihre Volkseinkommen, welche dem Verteilungsschlüssel der Beiträge zugrundeliegen, nicht nur während langer Zeit überschätzt wurden, sondern auch als Folge der sich abzeichnenden Rezession in Osteuropa stagnieren oder gar zurückgehen dürften.

Andererseits zeigen die ost- und mitteleuropäischen Staaten - insbesondere die Sowjetunion - schon seit mehr als einem Jahr ein erhebliches Interesse an einer engeren Koordination mit den westlichen Industrienationen im Bereich budgetärer und administrativer Fragen. Dies schlägt sich unter anderem darin nieder, da die UdSSR eine stärkere Zusammenarbeit mit der sogenannten "Genfer Gruppe" anstrebt. In diesem Gremium sind die grossen westlichen Beitragszahler - darunter die Schweiz - vertreten, die für mehr als 1 % der Budgets der UNO-Spezialorganisationen aufkommen.

c) Weitere Konstellationsverschiebungen:

Der markante Abbau der Ost-West-Gegensätze wird sich längerfristig auch auf die Struktur der Regionalgruppen innerhalb der internationalen Organisationen auswirken, was wiederum die Sitzverteilung in verschiedenen Exekutivorganen beeinflussen und zu intensiven politischen Diskussionen Anlass geben könnte. Die sich abzeichnende Nord-Süd-Polarisierung dürfte jedoch weniger starr sein als der bisherige Gegensatz zwischen Ost und West, da es im Randbereich dieser zwei Gruppen zu häufigen Fluktuationen kommen könnte.

Bei gleichzeitigem Fortschritt der europäischen Integration wird sich Europa, zumindest das Europa der Zwölf, mehr und mehr als neue starke Kraft auch innerhalb der UNO profilieren können. Daraus ergibt sich eine verstärkte Verantwortung unseres Kontinents gegenüber seinen Partnern in der UNO. Die EG hat diese Verantwortung bis zu einem gewissen Grad akzeptiert und beschäftigt sich heute intensiv mit Fragen, die in UNO-Institutionen behandelt werden. In diesem Zusammenhang fällt es den nicht der EG angehörenden europäischen Staaten immer schwerer, ihren spezifischen Anliegen genügend Gehör zu verschaffen.

## II. Die Stellung der Schweiz

### 1) Grundsätze

Die Schweiz begrüsst den Demokratisierungsprozess in Osteuropa und hofft, dass sich die damit verbundenen Veränderungen in den Vereinten Nationen und ihren Unter- und Sonderorganisationen positiv auswirken, so dass das UNO-System als Ganzes seine Aufgaben in Zukunft besser erfüllen und sich neuen Herausforderungen stellen kann. Als Land mit geringen Machtmitteln ist die Schweiz ganz besonders auf eine funktionierende multilaterale Zusammenarbeit angewiesen, da diese für uns eine massgebende Möglichkeit darstellt, das weltpolitische Geschehen aktiv mitgestalten zu können.

Ein direkter Zusammenhang zwischen den Folgen der Ost-West-Entspannung und einer allfälligen Ueberprüfung der Beitrittsfrage für die Schweiz besteht nicht. Die Gründe, welche in der Abstimmung von Volk und Ständen vor vier Jahren zu einer Ablehnung des UNO-Beitritts geführt haben, sind vielfältig, jedoch gehörten die Spannungen zwischen Ost und West in der UNO damals nicht zu den ausschlaggebenden Argumenten. Trotzdem ist eine Positionsbestimmung unserer Haltung gegenüber der UNO durchaus sinnvoll. Das Konzept "Sonderfall Schweiz" präsentiert sich im Licht der Entspannung zwischen Ost und West heute weniger scharf umrissen als in den Zeiten der Konfrontation. Der europäische Integrationsprozess und die Bemühungen um einen EWR haben ebenfalls dazu beigetragen, dass die Schweiz ihre internationale Stellung neu überdenkt. Unsere Auseinandersetzung mit den Umwälzungen in Europa wäre unvollständig, würden wir die Perspektive nicht über die europäischen Grenzen hinaus erweitern und somit auch unser Verhältnis zur UNO in die Ueberlegungen miteinbeziehen.

Eine besser funktionierende UNO vermöchte den Rahmen für eine effizientere multilaterale Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen zu bieten, so etwa für die Umweltpolitik, bei der Drogenbekämpfung, oder bei der Kodifizierung des Völkerrechts. Auch könnte das Instrument der wirtschaftlichen Sanktionen in Zukunft an Bedeutung gewinnen, da sich der Sicherheitsrat - wie im Fall der neuen Golfkrise - jetzt eher auf die Verhängung von Sanktionen einigen kann. Damit sah sich die Schweiz mit der Frage konfrontiert, ob sie es sich als Nicht-Mitgliedstaat überhaupt leisten kann, bei einem von praktisch allen UNO-Mitgliedern getragenen und

ausdrücklich auch an Nicht-Mitglieder appellierenden Sanktionsbeschluss abseits zu stehen. Die Antwort ist klar negativ ausgefallen.

Die Nachteile einer Nicht-Mitgliedschaft haben zugenommen. Angesichts des klaren Entscheids von Volk und Ständen von 1986 stellt sich das Problem eines UNO-Beitritts der Schweiz im Moment nicht. Diese Frage könnte jedoch zu einem späteren - heute noch nicht absehbaren - Zeitpunkt in einem veränderten innen- und aussenpolitischen Umfeld deutlich an Bedeutung gewinnen.

## 2) Der Ausbau der Zusammenarbeit seit 1986

Im Sinne der Erklärung des Bundesrates nach der Volksabstimmung über den Beitritt zu den Vereinten Nationen vom 16. März 1986 hat sich die Schweiz darum bemüht, die Zusammenarbeit mit der UNO weiter zu entwickeln und vor allem jene Bereiche auszubauen, die ihr als Nichtmitglied offen stehen. Eine solide Basis ist bereits dadurch gegeben, dass die Schweiz praktisch allen Unter- und Sonderorganisationen der UNO angehört und zudem in der Stadt Genf zahlreiche internationale Organisationen beherbergt.

### a) Die Rolle der Schweiz in der UNO-Generalversammlung:

In der UNO-Generalversammlung setzte sich die Schweiz in Absprache mit anderen Nichtmitgliedern dafür ein, ihre Mitwirkungsrechte beibehalten zu können und, wo immer möglich, weiter auszubauen. So gelang es unserem Land in den letzten Sondersessionen der Generalversammlung, welche Fragen der Abrüstung, des Drogenmissbrauchs und der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit behandelten, de facto - abgesehen vom Stimmrecht - vollberechtigt mitzuwirken. Ferner setzte sich unser Land aufgrund der Tatsache, dass es zahlreichen UNO-Organen angehört, deren Verwaltungskosten aus dem Budget der Generalversammlung bestritten werden, auch für eine Normalisierung unserer Finanzleistungen als UNO-Nichtmitglied ein. So entrichtet die Schweiz seit dem 1. Januar 1990 einen Pauschalbeitrag, der 30 % jenes hypothetischen Beitragssatzes von 1,08 % am UNO-Budget entspricht, den wir als Mitglied zu bezahlen hätten.

## b) Die Schweiz als Gaststaat

Der zweite Schwerpunkt ergibt sich aus unserer Rolle als Gaststaat von UNO-Konferenzen und Institutionen; auch in diesem Bereich ist es gelungen, die Zusammenarbeit zu intensivieren: So traten 1988 bzw. 1990 sowohl die UNO-Generalversammlung wie auch der UNO-Sicherheitsrat erstmals in Genf zusammen. Ein wichtiges Instrument unserer Politik als Gaststaat ist die Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI). Bundesrat und Parlament haben in diesem Zusammenhang unter anderem die Finanzierung eines Bauvorhabens zugunsten des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge gutgeheissen. Weiter setzt sich der Bundesrat dafür ein, in der Genferseeregion zugunsten internationaler Organisationen Schwergewichte im Bereich der Umweltpolitik zu setzen. Als Folge davon wurde unter anderem das Vorbereitungssekretariat der UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Brasilien stattfinden wird, in Genf angesiedelt.

Der Bundesrat nimmt die Gastgeberrolle der Schweiz in enger Zusammenarbeit mit den Behörden von Kanton und Stadt Genf und in zunehmendem Masse auch mit dem Kanton Waadt wahr. In diesem Zusammenhang hat er regelmässige Gespräche mit der Regierung des Kantons Genf in die Wege geleitet und eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, welche die langfristige Entwicklung Genfs als Sitz internationaler Organisationen zu überprüfen hat.

## c) Mitwirkung bei friedenserhaltenden Aktionen

Als dritter Schlüsselbereich unserer Beziehungen zu den Vereinten Nationen ist unser Engagement bei friedenserhaltenden Aktionen zu nennen. So beteiligte sich die Schweiz in substantieller Weise mit einer Gruppe von Wahlbeobachtern und einer Sanitätseinheit an der Mission der Vereinten Nationen für die Uebergangsphase im Unabhängigkeitsprozess in Namibia. Zudem hat der Bundesrat beschlossen, unsere Beiträge an laufenden Aktionen wesentlich aufzuwerten. In diesem Sinne hiess er mittlerweile drei Pakete von Massnahmen für die Jahre 1989, 1990 und 1991 im Umfang von rund je 15 Millionen Franken gut.

Gleichzeitig hat er auch seine Disponibilität für weitere Operationen bekundet. Diese aktivere Politik fand insofern Anerkennung, als der UNO-Generalsekretär den Schweizer Botschafter Johannes Manz zu seinem Sonderbeauftragten für die Westsahara ernannt hat. Im gleichen Sinne hat der Bundesrat vor kurzem auch den Einsatz von zwei Experten und einem Flugzeug für eine Abklärungsmission in der Westsahara gutgeheissen. Weiter prüfen EDA und EMD gegenwärtig gemeinsam ein Postulat, welches den Bundesrat einlädt, sich zur Opportunität und Machbarkeit der Stellung von Blauhelmtrouppen durch die Schweiz zu äussern.

Die Intensivierung unseres Engagements hat dazu geführt, dass das Ansehen der Schweiz in der UNO deutlich zugenommen hat. Dies ist um so wichtiger, als die Gastgeberrolle Genfs durch die Entwicklungen in Osteuropa tangiert werden könnte. Einige dieser Länder haben sich bereits als Sitzstaaten internationaler Organisationen angeboten. Um unsere Rolle beizubehalten, werden wir in den nächsten Jahre weitere bedeutende finanzielle Verpflichtungen auf uns nehmen müssen.

### 3) Die Zukunft der schweizerischen UNO-Politik

Der Bundesrat beabsichtigt, den Ausbau unserer Zusammenarbeit mit der UNO fortzusetzen. Das zunehmende Engagement ist durch leitende Prinzipien der schweizerischen Aussenpolitik - Universalität, Disponibilität, Solidarität - bereits vorgegeben. Gleichzeitig bildet es auch ein wichtiges Element der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik.

Falls sich die jetzt sichtbaren positiven Tendenzen in der UNO verstärken, wird das System der Vereinten Nationen nicht nur an Dynamik und Effizienz, sondern auch an politischem und wirtschaftlichem Einfluss gewinnen. Dies wirkt sich auf die Position der wenigen Nicht-Mitgliedstaaten negativ aus, sind sie doch von den Beschlüssen der UNO zumindest teilweise mitbetroffen, ohne jedoch selbst an den Entscheidungsprozessen teilhaben zu können. Nur eine Mitgliedschaft würde es uns erlauben, dieser Entwicklung entgegentreten.

Parallel zur Schwächung unserer Stellung gegenüber der UNO zeichnet sich übrigens die Gefahr einer internationalen Marginalisierung der Schweiz

auch im europäischen Kontext ab. So wird beispielsweise ausserhalb unseres Kontinents das Europa der Zwölf mit Westeuropa als Ganzem praktisch gleichgesetzt.

Immerhin kann die Schweiz durch ein intensiveres, qualitativ und quantitativ hochstehendes Engagement in der UNO den Nachteilen einer Nicht-Mitgliedschaft und der Gefahr einer Marginalisierung zumindest bis zu einem gewissen Grad entgegenwirken. In der gegenwärtigen weltpolitischen Situation, die durch rasche Veränderungen und durch eine erhöhte Flexibilität der überwiegenden Mehrheit der Staaten geprägt wird, bietet sich auch für die Schweiz die Chance, einen konstruktiven Beitrag für die internationale Zusammenarbeit zu leisten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die demokratische Tradition und die föderalistische Struktur unseres Landes geachtet werden und gerade in den im Umbruch stehenden Staaten Ost- und Mitteleuropas auf Interesse stossen. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Schweiz mit diesen Staaten wird sich auch im multilateralen Bereich der UNO aufdrängen.

In diesem Zusammenhang muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass die für die Zusammenarbeit mit der UNO zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung bereits jetzt überlastet sind, da sich der Personalbestand in den letzten Jahren trotz der Vielzahl neuer Aufgaben nicht erhöhen liess. Längerfristig wird es sich als unumgänglich erweisen, die Personalsituation in den betroffenen Diensten zu überprüfen und sie den neuen Herausforderungen anzupassen.

3003 Bern, le 19 septembre 1990

CONSEIL DES ETATS Commission des Affaires étrangères

PROCES-VERBAL PARTICULIER 3 de la séance des 06.09.90, 17h00 à 19h30  
et 07.09.90, 8h00 à 13h  
à Berne, Palais du Parlement, salle 4

ORDRE DU JOUR

6. Coordination de la politique extérieure suisse : domaines et moyens envisagés  
Koordination des schweizerischen Aussenpolitik : Bereiche und vorge-sehene Mittel
- 6.1 Manifestations et rencontres importantes pour la politique extérieure de la Suisse : orientation régulière des milieux intéressés  
Für die schweizerische Aussenpolitik wichtige Veranstaltungen und Treffen : regelmässige Orientierung der interessierten Kreise
- 6.2 Conférence de cordination parlementaire pour les questions d'aide au développement : politique nord-sud etc.  
Parlamentarische Koordinationskonferenz über Fragen der Entwicklungshilfe : Nord-Sudpolitik, usw.
7. Messages et rapports du CF à traiter par notre commission  
Botschaften und Berichte des BR, die von unserer Kommission zu behandeln sind
8. Heure des questions/Fragestunde
9. Divers /Verschiedenes  
(Autres points à l'ordre du jour : cf. PV général - Uebrige Traktanden : siehe Hauptprotokoll)

PARTICIPANTSPrésident : M. Masoni

Membres présents: MM. Cavadini, Ducret, Huber, Onken, Schallberger (rempl. Dobler), Schmid, Schoch, Schönenberger, Seiler, Mme Weber

Autres participants :

M. Felber, Chef du DFAE  
M. Schaller, secr. général du DFAE

Excusés le 7.9. : M. Schönenberger (de 10h à 12 h), Mme Weber

Secrétariat : M. L. Magnin

Procès-verbal : Mmes Baessler (f)  
Stauffer (a)

6. Coordination de la politique extérieure suisse : domaines et moyens envisagés

Koordination der schweizerischen Aussenpolitik : Bereiche und vorgesehene Mittel

6.1 Manifestations et rencontres importantes pour la politique extérieure de la Suisse : orientation régulière des milieux intéressés

Für die schweizerische Aussenpolitik wichtige Veranstaltungen und Treffen : regelmässige Orientierung der interessierten Kreise

M. Felber, Conseiller fédéral : Le DFAE publie tous les 3 mois un tableau de l'ensemble des voyages qu'effectuent tous les conseillers fédéraux à l'étranger, en précisant bi/ou multilatéral, l'objet de la discussion, ainsi que tous les voyages des étrangers en Suisse. Il est ainsi possible de se coordonner et d'éviter les voyages à double emploi.

Nous établissons aussi un affichage des déplacements de tous les hauts fonctionnaires de tous les départements (conférences internationales), pour les rencontres bilatérales (DFAE et BAWI).

Le Conseil fédéral a actuellement mis l'accent sur les relations bilatérales nécessaires entre la Suisse et les pays de la CEE, indépendamment des grandes manifestations. D'ici la fin de l'année, le calendrier est surchargé : préparation au niveau ministériel du sommet de la CSCE à New York, visite protocolaire au Japon (couronnement de l'empereur), sommet CSCE en novembre à Paris, rencontres bilatérales, voyage à Moscou.

Grandes conférences : le Conseil fédéral donne à chaque fois un mandat de négociation ; remercions les délégations parlementaires de toujours nous tenir bien informés de leurs déplacements.

M. Schaller : Normalement, les contacts entre le secrétariat de l'Assemblée fédérale et notre département sont bons : nous sommes toujours informés des déplacements des groupes parlementaires, y compris des voyages individuels. Dans ce dernier cas, moins systématique, nous informons nos ambassades de ces voyages, soucieux de maintenir les contacts avec les parlementaires.

6.2 Conférence de coordination parlementaire pour les questions d'aide au développement : politique nord-sud, plan directeur de l'aide au développement, asile etc.

Parlamentarische Koordinationskonferenz über Fragen der Entwicklungshilfe : Nord-Südpolitik, Leitbild der Entwicklungszusammenarbeit, Asyl usw.

Président : Le 25 juin dernier, nous avons eu une séance de coordination sur l'aide au développement. On a surtout parlé du plan directeur en préparation au DFAE.

7. Messages et rapports du Conseil fédéral à traiter par notre commission Botschaften und Berichte des Bundesrates, die von unserer Kommission zu behandeln sind

Schaller: Vier Botschaften werden demnächst vor das Parlament kommen: Die erste dieser Botschaften betrifft die Teilnahme der Schweiz an zwei Weltausstellungen in Sevilla und in Genua im Jahre 1992; dieses Geschäft wird in der Wintersession von beiden Räten gemeinsam zu behandeln sein. Zwischen Winter- und Frühlingssession wird die Botschaft über das Entschädigungsabkommen mit der Sowjetunion zu behandeln sein. Und zwischen Frühlings- und Sommersession sind zwei Botschaften traktandiert: Die Botschaft betreffend den Beitritt zum internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und den entsprechenden Anpassungen des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzbuches und die Botschaft betreffend den Beitritt zu den beiden UN-Menschenrechtspakten von 1966.

Es sind noch zwei Berichte zu erwähnen: Der Bericht über die Sicherheitspolitik, der vielleicht schon vor der Wintersession durch den Erstrat behandelt werden kann, und der Bericht über den Beitritt der Schweiz zu Europa, den Integrationsbericht.

M. Felber, Conseiller fédéral : A propos de ce rapport, la question se pose de la forme à lui donner. Nous voulons éviter l'expérience de 1988 où la discussion du rapport est intervenue avec 2 ans de retard.

Le rapport sera soit ouvert à la délibération, soit d'information : c'est ce choix qui reste à faire.

Schoch: Bei Geschäften, die gerade durch die Verwaltung bearbeitet werden, kann es vereinzelt zu besseren Einsichten führen, wenn von Seiten der Parlamentarier Kritik angekündigt wird. Die neuen Strafgesetzbestimmungen im Zusammenhang mit dem Rassendiskriminierungsübereinkommen müssen noch kritisch angeschaut werden.

Schaller: Ein sehr breites Vernehmlassungsverfahren hat stattgefunden. Die Auswertung ist im Gange. Es hat da einige kritische Stimmen.

Präsident: Würden die Kollegen Anstoss nehmen, wenn der zweite Integrationsbericht nur ein Informationsbericht wäre? Der Unterschied ist nicht sehr gross. - Niemand ist dagegen.

Zu den Traktanden 8 und 9, Fragen und 9 Verschiedenes, wird das Wort nicht mehr verlangt.

Fin de séance : 13 h.

3003 Berne, le 19 septembre 1990

CONSEIL DES ETATS

Commission des Affaires étrangères

PROCES-VERBAL PARTICULIER 2 de la séance des 06.09.90, 17h00 à 19h30  
et 07.09.90, 8h00 à 13h  
à Berne, Palais du Parlement, salle 4

ORDRE DU JOUR

5. Politique internationale : questions d'actualité  
Internationale Politik : aktuelle Fragen
- 5.1 Evolution dans les pays de l'Est; effets sur d'autres pays communistes  
Entwicklung in den Ländern Osteuropas; Auswirkungen auf andere kommunistische Länder
- 5.2 Aide de la Suisse aux pays de l'Est  
Schweizer Hilfe für die Länder Osteuropas
- 5.3 Evolution du fondamentalisme dans le monde  
Weltweite Weiterentwicklung des Fundamentalismus
- 5.4 Afrique du Sud : derniers développements  
Südafrika : neueste Entwicklungen
- 5.5 Irak : la crise du Golfe  
Irak : die Golfkrise  
(autres objets à l'ordre du jour : cf. PV général - Uebrige Traktanden : siehe Hauptprotokoll)

PARTICIPANTS

Président : M. Masoni

Membres présents: MM. Cavadini, Ducret, Huber, Onken, Schallberger (rempl. Dobler), Schmid, Schoch, Schönenberger, Seiler, Mme Weber

Autres participants :

M. Felber, Chef du DFAE

M: Schaller, secrétaire général du DFAE  
MM. les ambassadeurs

J. Staehelin, chef de la Division politique I

G. Ducrey, chef du secrétariat politique

H. Hoffmann, chef de la cellule de crise M-O

M. P. Friedrich, coordinateur Europe de l'Est

Excusés le 7.9. : M. Schönenberger (de 10h à 12 h), Mme Weber

Secrétariat : M. L. Magnin

Procès-verbal : Mmes Baessler (f)  
Stauffer (a)

5. Politique internationale : questions d'actualité  
Internationale Politik : aktuelle Fragen

5.1 Evolution dans les pays de l'Est; effets sur d'autres pays communistes  
Entwicklung in den Ländern Osteuropas; Auswirkungen auf andere kommunistische Länder

M. l'ambassadeur Ducrey : Cette question a fait l'objet d'un examen approfondi dans l'un des séminaires de la Conférence des ambassadeurs. Il y a dyptique composé de l'évolution dans les pays de l'Est et de son effet sur les autres pays communistes.

L'évolution dans les pays de l'Est doit faire l'objet d'une distinction. Il y a un premier groupe de pays qui comprend la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Pologne, qui font déjà l'expérience de la démocratie pluraliste et du libéralisme économique. Ces Etats se sont dotés de gouvernements démocratiques élus et ont entamé des programmes de réformes économiques assez radicales. On considère ces pays comme étant les plus aptes à franchir les étapes nécessaires vers un système de société proche de celui des pays d'Europe occidentale.

Un deuxième groupe est constitué par la Roumanie et la Bulgarie, qui se heurtent encore à des pesanteurs historiques. La Roumanie est un pays dans lequel on sent que la réalité démocratique est pratiquement absente. Il est difficile de trouver une base politiquement cultivée et positive pour créer le ferment au libre exercice démocratique. L'impression qui se dégage des événements récents est celle d'une captation plutôt que d'une véritable révolution démocratique. Plus on approfondit la réalité politique roumaine, plus l'on a, vis-à-vis de l'équipe au pouvoir, un sentiment de malaise. MM. Iliescu ou Roman, présents au séminaire de Crans-Montana, n'ont pas réussi à évacuer cette ambiguïté. Vis-à-vis de ce deuxième groupe de pays, il convient de suspendre notre jugement.

En Albanie, les premiers signes d'ouverture démocratique sont encore très discrets.

Quant à l'URSS et à la Yougoslavie, nous les associons parce que ces deux pays ont en commun de se heurter à la diversité des ethnies sur leurs territoires. En ce qui concerne l'URSS, comme H. Carrière d'Encausse, politologue française, l'énonçait à un symposium récent, Gorbatchev est à la tête d'une fiction. Nous partageons ce point de vue. La réalité qui apparaît derrière cette fiction qu'est l'URSS se partage entre les Etats et la Russie proprement dite. B. Eltsine est le mieux loti en ce sens qu'il est à la tête de la Russie, qui va sûrement survivre. La population nourrit à l'égard de la perestroïka une désillusion profonde qui s'aggrave au fur et à mesure que la situation économique se détériore. A ces problèmes s'ajoute le fait qu'aucune solution de rechange n'a été trouvée au parti communiste. Les hypothèses laissent entrevoir la nécessité d'apporter à l'URSS une assistance alimentaire massive.

L'influence de la perestroïka sur les autres pays communistes, deuxième volet de la question, appelle la distinction suivante : certains pays assez artificiellement communistes - comme le Nicaragua - et qui bénéficiaient du soutien massif de l'URSS ont perdu leur support. L'Angola et la Namibie s'inscrivent dans ce contexte.

Le castrisme se place dans un contexte différent, d'abord à cause de sa situation géographique, et ensuite parce que l'adoption d'un régime communiste a coïncidé avec un mouvement de libération. On pourrait assimiler cette situation à celle de certains pays d'Asie, tels que le Vietnam, la Corée du Nord et le Laos. Le communisme a subi l'empreinte culturelle du pays dans lequel il a été adopté et prend une apparence régionalisée. Il en est de même du Nord-Vietnam, où le communisme est associé à l'indépendance nationale. Le communisme dans ces pays aura encore une capacité de résistance plus forte.

M. Cavadini : A l'occasion d'un voyage relativement prolongé en URSS à travers 4 républiques, j'ai été frappé par le fait que si l'URSS est encore un géant militaire, c'est encore un nain économique. Pour peu que l'hiver soit rigoureux, que des difficultés naturelles s'ajoutent aux difficultés structurelles, on peut craindre des mouvements populaires.

A propos de l'armée : l'URSS a retiré 200 000 hommes d'Afghanistan, s'engage à retirer ses troupes de RDA. Pour ces hommes, l'armée constituait encore une ressource alors qu'ils vont être lancés sur la marché dans cette situation catastrophique. Ne pourrait-il pas se produire dans l'armée une réaction qui modifierait le destin de l'URSS, sur le plan international notamment ? Rappelons qu'il y a un mois, l'éditorial de la Pravda avait demandé au parti de reprendre le pouvoir avec fermeté, sous la signature du haut Etat-major de l'armée. On nous a souligné l'absence de cohésion entre le corps des officiers et les corps subalterne. Avez-vous des renseignements à ce sujet ?

Onken: Sie haben gesagt, dass man die Prozesse, die sich jetzt in Bulgarien und Rumänien abspielen, mit Sorge und Skepsis verfolgt; könnte nicht von aussen her, mittels Hilfe, dieser Prozess begünstigt werden? Ich sehe die Gefahr, dass man zu unterscheiden beginnt zwischen den osteuropäischen Ländern, die sich rasch dem Westen zugewendet haben, wie Polen, Tschechoslowakei und Ungarn, und jenen Ländern, die uns eher fremd sind, unsere Unterstützung aber mindestens so nötig hätten.

Huber: Anlässlich meiner Reise in die UDSSR war ich überrascht durch die himmeltraurige Versorgungslage einerseits und andererseits durch die grauenhaften ökologischen Verwüstungen, die in diesem Lande anzutreffen sind. Bezüglich der Armee bin ich nicht sicher, ob das Bild, das gezeichnet wurde, zutrifft. Die UDSSR war von jeher nur eine militärische Grossmacht, und in anderen Bereichen keine Supermacht. Heute wird an den Rändern notgedrungen abgebaut, mit Ausnahme der Grenze zu China. Dagegen wird in der Literatur immer wieder betont, dass beide Supermächte im Hinblick auf die zu erwartenden Abrüstungsvereinbarungen im Herbst in Wien massivste Modernisierung der Streitkräfte betreiben. - Andererseits bin ich sehr beeindruckt davon, dass die UDSSR nicht die geringsten Anzeichen eines militärischen Drucks entfalten in einem Moment, wo das Gros der verfügbaren amerikanischen Kräfte im Golf engagiert ist. Wenn russische Generäle etwas im Schilde führen würden, müssten sie es jetzt tun. Es ist das Zusammenspiel der beiden Grossmächte, das diese Entwicklung verhindert. Zusammenfassend: Entscheidend sind die Potentiale. Die Potentiale werden nicht abgebaut; sie werden zurückgenommen. Das wird Arbeitsmarktprobleme geben. Aber gesamthaft geht heute die Entwicklung in Richtung Modernisierung.

Präsident: Man muss in Europa bereit sein für eine Katastrophenhilfe. Die Krise in der UDSSR kann unabsehbare Folgen haben. Auch in der Armee gibt es unglaubliche Zerfallerscheinungen: In der DDR soll es z.B. Einheiten geben, die fremden Konzernen die Arbeitskraft ihrer Soldaten angeboten haben. Es soll viele Soldaten geben, die desertieren und Banden bilden, vor allem in den Republiken, die gegen die Einheit sind. Die "Prawda" hat in einem Artikel zur Golfkrise gegen die Amerikaner Stellung genommen; aber die Regierung hat Abstand genommen von diesem Artikel. Die "Prawda" gibt nicht mehr die Meinung der Regierung wieder. Aber bei einem solchen Zustand ist leider alles zu befürchten.

M. Felber, Conseiller fédéral : La décomposition du régime en URSS atteint malgré tout l'armée, ce qui rend son rôle et sa réaction en cas d'éclatement très imprévisible. C'est d'autant plus dangereux. M. Cavadini a raison de dire qu'il y a là une puissance qui peut aussi "remettre de l'ordre". Nous avons aussi constaté des différences fondamentales entre les divers milieux de l'armée : il y a ceux qui sont en poste à l'étranger en Europe centrale, ceux qui sont encore en URSS. Le choc le plus fort pour l'armée a sans doute été l'échec en Afghanistan, qui permet en outre à la population de critiquer cette guerre taxée d'inutile. A l'occasion de la crise du Golfe, les soviétiques n'ont jamais donné l'impression qu'ils allaient participer militairement : nous avons appris par le maréchal Iassov que s'il s'agissait de lancer un ordre de marche à certains soldats pour rejoindre les troupes américaines en Arabie saoudite, ceux-ci n'obéiraient pas. Il pensait surtout à l'Ukraine, qui laissait prévoir une série de désertions. Les soviétiques vivent ce que les américains ont vécu après la guerre du Vietnam. D'autre part, il n'y a pas un chef de l'armée qui puisse unir l'armée autour de lui. Cela s'accompagne de la résurgence du problème des nationalités.

Nous allons prochainement en URSS. On sait aussi que les pays de l'Europe de l'Est n'avaient jamais coopéré entre eux, tout étant centralisé à Moscou, qui redistribuait les biens ou autres aux différents Etats. L'URSS a installé dans ces Etats des "Konzern" qui lui font maintenant défaut. Par exemple, toute la région sidérurgique du bassin du Danube en Hongrie a été construite par l'URSS alors qu'il n'y a pas de fer dans ce pays. Il va se poser un grave problème de chômage dans cette région depuis la rupture des relations.

A Davos, cette volonté a été exprimée par les soviétiques de détruire les "Konzern" pour éviter les problèmes sociaux et politiques, et de redistribuer leur activité sous forme de PME. Mais cela prendra du temps.

A l'intérieur de l'URSS, les nationalités ont des réactions surprenantes : il y a un mois, notre collaboratrice de l'ambassade à Moscou nous a signalé que la Géorgie, où elle avait accompli un voyage, est vouée au culte de Staline. A côté de cela, l'on sent la volonté de M. Gorbatchev de parler non plus d'union soviétique, mais de la Russie opposée aux républiques musulmanes, sensibles à ce qui se passe de l'autre côté des frontières.

(à M. Onken) En Roumanie, nous ne sommes pas décidés à ne rien faire; mais il n'existe pas dans ce pays de force démocratique suffisante pour transformer le pays en une réelle démocratie. Elle se trouve actuellement au niveau du début des années 60, et il est symptomatique que ce soit le seul pays d'Europe centrale à fournir encore des réfugiés politiques. Nous n'allons pas refuser une aide humanitaire, mais elle sera conditionnée. Le groupe des 24 a décidé pour l'instant de ne pas prendre la Roumanie sur la liste des candidats.

La Bulgarie a établi un système démocratique dans lequel la majorité s'est prononcée en faveur du communisme. Si les communistes dirigent le pays avec des formes démocratiques, il n'y a pas lieu de la traiter avec sévérité. Tous les pays ont en tous cas été moins sévères avec la Bulgarie. Un autre élément est le lien très fort qui existe en Bulgarie avec la culture slave, et il ne faut pas l'ignorer.

M. l'ambassadeur Ducrey : A propos de la modernisation des armes, il est certainement peu fondé de penser qu'il n'y a plus aucune menace. Toutefois, nous pensons aussi qu'il ne faut pas perdre de vue la signification profonde de l'accord ANF, qui a été nouveau dans les relations Est-Ouest puisqu'il s'agissait de la suppression d'une série d'armements et de 50% des armes stratégiques, tout cela avec des contrôles extrêmement minutieux.

La modernisation des armes se poursuit, mais l'on peut se poser la question : à quoi sert d'avoir des armes extrêmement sophistiquées si on ne trouve plus des hommes motivés pour s'en servir, notamment à l'extérieur.

## 5.2 Aide de la Suisse aux pays de l'Est Schweizer Hilfe für die Länder Osteuropas

- cf. Annexe 1 : lettre de l'UMS  
Annexe 2 : lettre de l'OFIAMT

Staeßlin: Grundlage für unsere Tätigkeit ist die Botschaft vom 22. November 1989. Im Zeitpunkt der Redaktion dieser Botschaft haben wir vor allem an Polen und Ungarn gedacht. Voraussetzung für Unterstützung soll der Wille der Regierungen sein, Reformen auf institutionellem, politischem und wirtschaftlichem Gebiet einzuleiten. Wir haben unterstrichen, dass die Schweiz aus sicherheitspolitischen Gründen ein Interesse hat und bereit ist, zum Abbau von sozialen Konflikten beizutragen, die den Reformprozess gefährden könnten. Ich möchte unterstreichen, Reformen "einleiten"; die Reformen müssen noch nicht vollendet sein. Aus dem Gesichtspunkt von November 1989 war dies sinnvoll; heute kann man sagen, dass die meisten osteuropäischen Länder diese Voraussetzung erfüllen, mit Ausnahme von Albanien und Rumänien. Die Umsetzung der Reformen ist allerdings verschieden weit gediehen.

Zwei zusätzliche Ueberlegungen haben dazu geführt, unsere geographischen Kriterien zu präzisieren: Erstens die Koordination im Rahmen der 24 in Brüssel - dies hat zum Ausschluss von Rumänien von den Destinataren geführt -, und zweitens die Gefahr einer Zersplitterung unserer Hilfe. Daher konzentrieren wir uns heute auf Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei, punktuell berücksichtigen wir auch die Sowjetunion, Bulgarien und Rumänien. Hier muss Hilfe für politische Reformen geleistet werden. Bei der Unterstützung auf diesem Sektor darf man etwas liberaler sein als bei rein wirtschaftlicher Hilfe, mit der man riskiert, verkrustete Strukturen zu subventionieren.

Zu unseren Grundsätzen: 1. Wir werden unsere Unterstützung gemeinsam mit den betroffenen Ländern definieren; wir werden nur aktiv, wenn ein Wunsch dieser Länder besteht. - 2. Wir versuchen, eine finanzielle Beteiligung der jeweiligen Länder und soweit möglich auch nicht staatlicher, schweizerischer Partner zu erlangen. - 3. Wir lassen die Hilfe nicht durch die Bundesbehörden ausführen, sondern im Auftragsverhältnis durch Private. - 4. Wir sehen ab von isolierten Aktionen und versuchen, unsere Massnahmen in eine Konzeption einzubetten.

Neben der erwähnten Botschaft hat der Bundesrat im Mai eine Verordnung erlassen, welche die Zuständigkeit für die Projekte je nach Höhe der Kosten festlegt und die Koordination einer speziellen Arbeitsgruppe zuweist. Gegenwärtig sind wir daran, Richtlinien auszuarbeiten, welche die Kohärenz im Vorgehen bei den verschiedenen Bundesstellen sicherstellen soll.

Präsident: Sie kennen die - etwas formalistische - Antwort des BIGA auf den Brief des Verbandes schweizerischer Gemüseproduzenten. Wenn eine solche Hilfe tatsächlich so wirksam ist, wie sie dargestellt wird, sollte man versuchen, diese Widerstände zu überwinden. Natürlich müssten diese Leute verpflichtet werden, nach der Ausbildung mindestens fünf Jahre im eigenen Lande zu wirken.

Staehlin: Wir sind in bezug auf die Möglichkeit, Ausländer durch Arbeit in der Schweiz Erfahrungen gewinnen zu lassen, offener als das BIGA. Was wir bis jetzt erreicht haben, ist die Bereitschaft des BIGA, ein Praktikum bis höchstens vier Monate in schweizerischen Betrieben durchführen zu lassen, sofern dies als integrierter Teil einer Berufs- oder Hochschulausbildung angesehen werden kann. Auch in bezug auf das vorliegende Begehren der Gemüseproduzenten sind wir mit dem BIGA in Kontakt; aber es würde wohl eine Aenderung der gesetzlichen Grundlagen voraussetzen.

Präsident: Könnten Sie uns einen Vorschlag machen für die Beantwortung des Briefes? Vielleicht könnte man dem BIGA vorschlagen, dass sie diese Bewilligungen vorerst für die längste Frist, die mit der heutigen gesetzlichen Grundlage möglich ist, gewähren, und dass nach Abänderung des Gesetzes die Frist verlängert werden könnte. So könnte man die Hilfe sofort in die Wege leiten. - Zu Herrn Onken: Im Antwortbrief sollte nur stehen: Wir haben Ihr interessantes Begehren dem Departement mitgeteilt. Das Departement ist bereits in Kontakt mit dem BIGA, um eine Lösung zu suchen. Und hier muss jetzt das Departement sagen, was wir noch hineinnehmen dürfen, ohne etwas Falsches zu tun.

Onken: Dieser Vorschlag scheint mir nicht ganz uneigennützig zu sein. Wenn jetzt überall Personalprobleme in Kombination mit solchen Ausbildungsprojekten zu beheben gesucht werden, haben das BIGA und das Departement bald eine ganze Flut von ähnlich gelagerten Gesuchen der Hotelliervereinigung im Graubünden z.B. und anderer Kreise zu behandeln.

Präsident: Das ist das alte Problem, ob die Lehrlinge produktiv sind. Vielleicht könnten wir im Brief empfehlen, wegen der dringenden Bedürfnisse dieser Länder kürzere Ausbildungszeiten vorzusehen.

M. Felber, Conseiller fédéral : (à M. Onken) Le Conseil fédéral n'est pas d'accord pour ouvrir les portes de la Suisse à un flot de travailleurs de ces pays pour satisfaire la demande intérieure suisse.  
Il s'agit ici d'une question de formation : si l'on accorde un séjour à un étudiant à l'université, pourquoi ne pas assimiler à cela un séjour dans le domaine des arts et métiers ?  
Nous étudierons la question à condition que la demande existe, bien entendu.

Seiler: Wenn das BIGA glaubt, man könne die Ausbildung in drei oder fünf Monaten machen, kommt es auf das heraus, was Herr Onken angetönt hat: billige Arbeitskräfte. Die Idee ist ja, dass die Leute auch die schulische Ausbildung mitbekommen. Hier gibt es Probleme mit der deutschen Sprache, und das bedingt einen längeren Aufenthalt. Eine rein praktische Ausbildung wäre nicht sehr sinnvoll.

Präsident: Die Sache ist so beschlossen.

5.3 Evolution du fondamentalisme dans le monde  
Weltweite Weiterentwicklung des Fundamentalismus

Cf. annexe 3 : aspects nationaux et régionaux  
annexe 4 : aspects théoriques

5.4. Afrique du Sud : derniers développements  
Südafrika : neueste Entwicklungen

M. Felber, Conseiller fédéral : Depuis la prise de fonction du président De Klerk, celui-ci poursuit une politique ouvertement engagée vers l'abolition de l'apartheid et une réduction du contrôle de l'Etat sur la vie politique. Pourtant, cette nouvelle politique a été entachée par des affrontements dans les townships surtout entre les deux grands mouvements politiques noirs, l'Inkatha zoulou de M. Buthelezi, et l'ANC de M. Mandela.

Après la libération de M. Mandela le 11 février dernier, le président De Klerk a fait un pas important en direction d'une normalisation de la situation politique. En même temps l'interdiction de l'ANC et d'autres groupements d'opposition a été levée, ce qui a marqué le début d'une collaboration entre le gouvernement et l'ANC en vue d'une restructuration de la politique de la république. Les premiers pourparlers ont eu lieu entre le gouvernement et l'ANC au cours desquels les deux partis ont exprimé leur désir de construire l'avenir de la république sud-africaine de manière pacifique.

Le 7 juin, premier succès avec la levée partielle de l'état d'urgence imposé à la suite des soulèvements des cités noires il y a 6 ans. Le gouvernement a rempli ainsi une des conditions majeures posées aussi bien par l'ANC que par la communauté internationale pour réévaluer son attitude vis-à-vis de l'Afrique du sud. Mandela a en outre été libéré. Le 6 août, l'ANC a officiellement annoncé renoncer à la lutte armée, ce qui a marqué un tournant historique. Des négociations pouvaient désormais être lancées sur l'élaboration d'une nouvelle constitution. Les divergences entre les partis restent importantes : le gouvernement veut continuer à régler les affaires de l'Etat en négociant avec les principaux acteurs du conflit, tandis que l'ANC exige, comme pour la Namibie, l'élection d'une assemblée constituante et la formation d'un gouvernement de transition. Alors que le moment d'une conciliation semblait venu, nous avons assisté, depuis le 13 août dernier, à de violents affrontements entre l'Inkatha et l'ANC dans les banlieues noires de Johannesburg qui ont fait près de 4000 victimes et 500 morts.

Plusieurs facteurs interviennent dans cette lutte, dont la marginalisation politique de l'Inkatha. Après la libération de M. Mandela, M. Buthelezi s'est trouvé brusquement isolé. Il n'a pas participé aux premières négociations, qui ont eu lieu entre De Klerk et l'ANC. La tendance à l'affrontement entre ces deux groupes est perceptible depuis quelques années. L'Inkatha a perdu du terrain dans les townships des régions les plus industrialisées, car on lui reprochait d'être trop bien disposé à l'égard des prises de position de Pretoria.

En revanche, la coalition ANC/UDF/syndicats noirs a gagné du terrain grâce à une politique efficace et crédible de lutte sociale et de défense des droits de l'homme. Au cours de ces dernières semaines, l'ANC a réussi à regrouper différentes tendances sous sa direction et à former un front unique de négociation avec le gouvernement blanc. Buthelezi a en fait refusé de se joindre au groupement des forces noires d'Afrique du sud. Cela s'explique par les vieilles rivalités tribales entre Zoulous et Xhosas qui sont loin d'être surmontées. Les membres de l'Inkatha sont dans leur majorité zoulous et l'ANC est dominée par les Xhosas. Les problèmes sociaux aggravent les divergences tribales, surtout dans les milieux des travailleurs migrants. Les rivalités sont renforcées par des divergences politiques fondamentales quant à l'avenir de la république d'Afrique du sud : si le but de l'ANC est d'arriver à une Afrique du sud non raciale et démocratique fondée sur les droits de l'homme individuel, l'Inkatha de Buthelezi défend les droits des groupes ethniques.

Après la libération de Mandela un premier espoir d'amélioration est né parmi les noirs. Aujourd'hui les premières frustrations apparaissent, étant donné que l'amélioration de la vie ne peut se faire sentir immédiatement. La transformation de l'Inkatha, d'une organisation culturelle et de libération en un parti politique actif dans le pays entier s'est faite le 14 juillet dernier. Jusque là, l'Inkatha n'existait qu'au Natal. Une semaine après, les premiers affrontements éclataient dans le Transvaal. Les émeutes mettent en danger le processus de paix que De Klerk avait entamé. Le président et son gouvernement pourraient se voir contraints de recourir à la réinstauration de l'état d'urgence, ce qui pourrait provoquer une reprise de la lutte armée par l'ANC. Entretemps, le gouvernement a mobilisé un grand nombre de soldats blancs et noirs qui ont réussi à rétablir le calme. Des mesures d'exception ont été prises dans les zones chaudes.

Le 29 août a eu lieu une rencontre entre les représentants de l'ANC et ceux de l'Inkatha. Aucun problème de fond n'a été résolu, mais la situation connaît un apaisement. Il n'empêche que ces événements risquent de retarder l'élaboration d'une nouvelle constitution démocratique.

5.5 Irak : la crise du Golfe  
Irak : die Golfkrise

Annexe 5 : Document sur les mesures économiques

M. Felber, Conseiller fédéral : Le 2 août dernier, l'Irak, après avoir rompu les négociations avec le Koweït, a envahi le pays et a déclaré vouloir l'annexer. La communauté internationale a aussitôt condamné cette violation des droits de l'homme. Le Conseil fédéral a aussitôt pris des mesures pour bloquer des fonds irakiens et koweïtiens. Ces premières mesures étaient destinées à empêcher que l'Irak n'utilise des fonds du Koweït.

Le Conseil fédéral a ensuite pris connaissance du projet de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU; il a admis d'emblée que la Suisse ne pouvait pas se soustraire à ses obligations de solidarité internationale. La résolution des nations unies a été adoptée à l'unanimité moins deux abstentions, de Cuba et du Yemen. Ce dernier pays applique néanmoins les sanctions.

Pour nous permettre de prendre une décision, il fallait que le CF dispose d'une appréciation très précise de la politique de neutralité et de ses incidences sur le principe de neutralité dans le cas particulier. C'est l'étude faite par la Direction du droit international public qui nous a permis de prendre notre décision. La neutralité n'est pas mise en cause par une action de solidarité qui serait prise à travers une politique de neutralité. Précisons que l'accord de La Haye de 1907, qui fixe les droits et devoirs des pays et puissances neutres, est parfaitement respecté. En effet, nous ne participons pas à des opérations militaires, nous ne favorisons pas les opérations militaires, et nous ne favorisons pas, à travers notre pays, les belligérants. Mais les sanctions d'ordre économique n'appartiennent pas aux interdictions qui sont expressément publiées dans cet accord. Nous avons donc fait usage de la possibilité la plus généreuse possible d'une politique de sécurité sans porter atteinte au principe de la neutralité. Il s'agissait de savoir si nous voulions être avec la communauté internationale, la résolution de l'ONU invitant les pays non membres à se joindre à cette condamnation.

Cette position du Conseil fédéral n'est pas un soutien à un régime contre un autre : nous manifestons notre volonté de voir les droits des gens respectés et nous nous opposons à ce qu'un Etat en envahisse un autre. Il fallait en tous cas manifester une opposition claire.

Präsident: des questions?

Huber: Das Papier ist eine teilweise Neuadaption der schweizerischen Neutralitätspolitik. Zu Beginn ist die Rede davon, dass die Neutralitätspolitik einen bloss "instrumentalen" Charakter hat. Ich verstehe, dass diese Betrachtungsweise hier im Vordergrund steht; aber die Neutralität nach schweizerischem Verständnis ist mehr als ein blosses Instrument zur Erreichung eines Ziels, beispielsweise der Unabhängigkeit. Sie ist Bestandteil der schweizerischen Staatsauffassung, Bestandteil des politischen Konsenses, Bestandteil auch der schweizerischen Innenpolitik. Mit der Betonung des instrumentalen Charakters der Neutralität hat man - situationsbedingt - einen Teilaspekt in den Vordergrund geschoben. Frage: Wurde hiermit, wie dies in der Öffentlichkeit diskutiert wird, eine Veränderung im Verständnis der Neutralität eingeleitet?

Onken: Es hat noch andere Sätze in diesem Papier, die einem auffallen, z.B. "Neutralitätspolitik ist Interessenpolitik". Man hat hier ein Ereignis wahrgenommen, um einen Schritt zu machen, der wahrscheinlich beträchtliche Folgen haben wird. Ich begrüsse den Entscheid des Bundesrates sehr. Aber: Ist das ein singuläres Ereignis? Wie kohärent wird das in Zukunft gehandhabt? Ist das Kriterium, dass es die Einstimmigkeit im Sicherheitsrat braucht, oder würde man es wiederholen, wenn nur ein Mitglied dagegen ist? Es stellen sich jetzt Fragen, die einmal bedacht werden müssen.

Schoch: Die Problematik unserer Neutralität ist nicht erst mit diesen Massnahmen aktuell geworden, sondern im Zusammenhang mit Europa. Damit ist schon gesagt, dass die Neutralität, wie sie unsere Generation immer verstanden hat, auf die neue geopolitische Situation gar nicht mehr passt. Unsere Neutralität als Begriff ist zu einem Zeitpunkt entstanden, als sich in Europa die Preussen und die Franzosen schlugen; aber im Zusammenhang mit Krisen zwischen Taiwan und Rotchina müssen wir den Neutralitätsbegriff grundlegend überdenken. Und wenn jetzt Bedenken angemeldet werden über unser Verhalten, möchte ich an die vorangegangene Diskussion erinnern: Wir können nicht in wenigen Jahren sagen, wir seien neutral, aber gleichzeitig in ein Europa, in einen EWR, eingebettet sein. Wenn die übrigen EWR-Länder in einer vergleichbaren Situation etwas beschliessen werden, werden wir mit Europa schwimmen müssen. Auch sicherheitspolitisch werden wir uns in ein neues, europäisches Sicherheitssystem einbetten müssen.

M. Ducret : Les lois doivent aussi tenir compte de l'évolution : c'est vrai qu'en 1914-18, la neutralité suisse a sans doute évité de basculer dans le camp allemand. Le général que nous avions à l'époque se serait facilement engagé derrière les troupes du Kaiser.

La neutralité en 1939-45 n'avait plus la même couleur, et nos voisins nous ont trouvés couards. Aux yeux des Anglais, surtout, qui sont venus sauver l'Europe, nous avons quelque peu perdu de notre honorabilité. Pensons à diverses fabrications dans notre pays à destination de l'Allemagne, notamment.

Maintenant, si notre neutralité nous empêchait de prendre position dans de tels cas, nous perdriions totalement l'honneur. Ce n'est pas honorable de se réfugier derrière la neutralité pour éviter de se prononcer. Je préférerais que nous perdions notre neutralité et que nous gardions notre honneur plutôt que l'inverse. C'est pourquoi je me félicite de la décision qu'a prise le Conseil fédéral.

Président : Rappelons le message qui accompagnait le projet d'adhésion à l'ONU. Il y était dit qu'à la différence des mesures militaires, les sanctions n'étaient pas, selon le droit international, contraires au principe de neutralité, mais que la Suisse avait toujours marqué une certaine réserve sur ce point, sans en exclure la possibilité.

Il était déjà dit que lors d'une décision quasi unanime de l'ONU, il aurait été plus discutable, du point de vue du principe de neutralité, de ne pas participer que le contraire.

Man hat damals gesagt, es sei nicht eine Frage der Neutralität, sondern der Zurückhaltung. Schon damals hat der Bundesrat geschrieben: Sollte einmal eine einstimmige Annahme der Sanktionen zustande kommen, würde eine Nichtbefolgung dieser Sanktionen eher gegen die Neutralität der Schweiz verstossen als das Mitmachen. Heute handelt es sich um eine ausserordentliche Lage; ein grosses Land hat ein kleines Land grundlos und brutal überfallen. Die Verurteilung in der Welt war praktisch einstimmig, und das abseits Stehen wäre schlecht angekommen. Auch für die Rechtssicherheit ist das Mitmachen besser. Die Lage ist der Situation in der Nazi-Zeit vergleichbar, als die Leute, die Konti in der Schweiz hatten, unter dem Druck der Nazi das Geld abheben und nach Deutschland transferieren mussten. Auch damals mussten sich die Banken vergewissern, ob die Leute aus freien Stücken handelten. Es ist nicht eine Massnahme gegen die kuwaitianischen Kunden; es ist eine Massnahme zu deren Gunsten. - Heute steht weniger die Frage der - instrumentalen oder philosophischen - Neutralität zur Diskussion, als die Frage der Zurückhaltung.

M. Felber, Conseiller fédéral : Nous avons tenu la même discussion avec la commission du Conseil national qui a abouti à la conclusion que la solution choisie est bonne.

Un élément s'inscrit dans notre discussion antérieure à propos de notre éventuelle entrée à l'ONU : si nous en avions été membre, nous n'aurions pas eu cette discussion, car nous aurions été tenus d'appliquer la résolution. Nous avons dû prendre une décision autonome, ce qui voulait dire que nous n'étions pas obligés d'appliquer les sanctions prescrites par l'ONU, mais que nous avons décidé de faire la même chose.

Ce qui est complètement nouveau dans la position de la Suisse et dans l'application de sa politique de neutralité, c'est l'internationalisation des problèmes. Il y a 50 ans, une guerre entre l'Irak et le Koweït n'aurait pas beaucoup préoccupé l'occident. Aujourd'hui, les relations et les dépendances économiques internationales sont telles qu'aucun incident de ce type dans le monde ne reste sans réaction des autres pays du monde.

Il se posait en outre le problème de la marginalisation de la Suisse. Dans ce cas particulier, lorsque tous les Etats du monde condamnent une agression, ne pas participer à cette condamnation revient à soutenir tacitement l'agresseur. Ce qui est particulier en l'occurrence, c'est aussi l'unanimité de la condamnation par les membres de l'ONU. Nous appliquons des sanctions économiques, et non militaires.

Nous avons analysé cette position à travers différents textes de recherche sur le principe de neutralité. Tous ces écrits étaient très clairs : à certains moments de notre histoire, notre gouvernement a dû choisir et faire connaître sa position sur le plan international.

Est-ce un cas particulier ou unique ? Ni l'un ni l'autre. C'est le premier depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et cela ne veut pas dire que ce sera la dernière fois si les éléments d'appréciation sont aussi clairs que maintenant. Il n'est pas question pour autant de s'engager dans une mauvaise politique de neutralité, et de prendre position tous les deux mois pour tout motif.

Il est à noter que l'on a beaucoup apprécié dans le monde - notamment aux Etats-Unis - cette prise de position de la Suisse.

Immédiatement après notre prise de position, nous avons informé le secrétariat <sup>al</sup> de l'ONU que cela ne nous empêcherait pas, le cas échéant, d'offrir nos services pour tenter de résoudre cette crise sur notre territoire. Nous avons en même temps pris contact avec la Croix-Rouge internationale, qui est intervenue sur place.

Sur le plan des entreprises, le CF et le DFEP ont très rapidement mis en application des sanctions. Si les sociétés faîtières de notre économie étaient quelque peu craintives, il n'y a pas eu d'opposition et toutes les entreprises ont joué le jeu. Quelques petites sociétés courent des risques, mais ils sont très faibles car les factures sont souvent payées à l'avance dans le commerce avec ces pays.

Proposition d'interpellation urgente : cf. annexe 6

Vorschlag einer dringlichen Interpellation : siehe Anhang 6

Texte proposé par la commission du Conseil national amendé comme suit :

"..du Golfe, la situation des Suisses et d'autres étrangers au Koweït et en Irak, ..."

"..Golfregion und über die Lage der Schweizer und anderer Ausländer in Kuweit und im Irak..."

#### Vote - Abstimmung

Pour le projet d'interpellation urgente

unanimité

Huber: Wir haben selbstverständlich die getroffenen Massnahmen voll gebilligt; aber das Nachdenken über deren Folgen muss weitergehen.

Herr Botschafter Hofmann berichtet über die neuesten Entwicklungen im Verhältnis Schweiz-Irak. Dieser Bericht wurde nicht registriert und nicht protokolliert.



Formation professionnelle  
Berufsbildung  
Formazione professionale

UMS · VSGP · USPV

dodis.ch/56466

Union maraîchère suisse  
Verband schweizerischer Gemüseproduzenten  
Unione svizzera produttori di verdura

- ANNEXE 1 -

An die Damen und Herren Mitglieder der  
Kommission für Auswärtige Angelegen-  
heiten SR + NR

1701 Freiburg, 20.2.1990/FS/fb/X

Soforthilfemassnahmen an Osteuropäische Staaten

Sehr geehrte Damen und Herren

Wie Sie den Beilagen entnehmen können, besteht ein konkretes Projekt zur Soforthilfe an die Landwirtschaft osteuropäischer Staaten durch die Ausbildung im Gemüsebau. Diese Art von Hilfeleistung ist sehr effizient, weil jede(r) ausgebildete Gemüse-Gärtner(in) zuhause an die 2 - 3'000 Leute versorgen kann, was jährlich die Versorgung von 60 - 100'000 Personen ausmachen würde. Ausserdem können die Ausgebildeten zuhause ihrerseits ebenfalls weitere junge Leute ausbilden helfen.

Das Hauptproblem liegt nun jedoch bei der Frage der Aufenthaltsbewilligungen. Wir bitten Sie daher im Rahmen der Soforthilfemassnahmen an osteuropäische Staaten die Möglichkeit zu schaffen, dass Lehrlinge ausländerrechtlich nicht den Erwerbstätigen gleichgestellt werden, sondern wie Schüler und Studenten behandelt werden. Vom Verbands her sehen wir Möglichkeiten, konkret zu helfen. Es liegt nun am Parlament, die rechtliche Voraussetzung zu schaffen.

Wir bitten Sie höflich um Kenntnisnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

VERBAND SCHWEIZ. GEMÜESEPRODUZENTEN

Fredi Schwab  
Verbandsdirektor

Fredi Biedermann  
Präs. Berufsbildung

Beilagen:

- Ausbildungsprojekt Gemüsebau-Fachausbildung für osteuropäische Landwirte
- Stellungnahme des BIGA

#### 4. Ausbildung:

- Die praktische Ausbildung würde auf einem als Lehrbetrieb anerkannten Gemüsebaubetrieb erfolgen und in der Verantwortung des Lehrmeisters liegen.
- Die Lehre dauert 3 Jahre, in Fällen, wo bereits eine gute landwirtschaftliche Ausbildung vorgewiesen werden kann, ist eine 2-jährige Lehre denkbar.
- Die theoretische Ausbildung wird an den Fachschulen im Rahmen der Lehrlingskurse vermittelt. Die Schule dauert insgesamt 28 Wochen. Diese verteilen sich auf 6 Blockkurse über die 3 Lehrjahre.

#### 5. Kosten:

- Da die Infrastruktur zur Ausbildung von Gemüsegärtnerlehrlingen bereits vorhanden ist, ändert sich an den Grundkosten der Lehrlingsausbildung wenig. Es entstehen nur zusätzliche Direktkosten für das Lehr- und Informationsmaterial.
- Einmalige Kosten entstehen durch den Sprachkurs und durch Reisekosten der Lehrlinge.
- Diese bescheidenen zusätzlichen Kosten sollten von Bund subventioniert und die verbleibenden Kosten von den Kantonen, gemäss dem heutigen Kostenschlüssel, übernommen werden können. Für Sprachkurse kommen möglicherweise auch andere Finanzierungsquellen, wie Spezialfonds der Schweiz zur Wirtschaftsförderung in osteuropäischen Ländern, in Frage.
- Die Lehrlinge werden nach dem im Schweizer Gemüsebau üblichen Lehrlingslohn entschädigt, der ihnen die Kosten für den Aufenthalt in der Schweiz deckt.

#### 6. Aufenthaltsbewilligung:

Die Lehrlinge aus Osteuropa sollten nicht in die Kategorie der Erwerbstätigen fallen, sondern bezüglich Aufenthaltsbewilligung als Studenten behandelt werden können.

Möglicherweise kann auch im Rahmen von Art 21., Absatz c oder g, der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) eine Lösung gefunden werden.

(Absatz c: Berufsleute, die von Berufsverbänden zur Förderung ihrer Fachkenntnisse an einen Betrieb vermittelt werden; Absatz g: junge Ausländer mit mehrjähriger Berufspraxis, die ein von einem Berufsverband organisiertes Aus- und Weiterbildungsprogramm absolvieren)

#### 7. Organisation:

Die praktische Durchführung dieses Ausbildungsprojektes würde vom Verband schweiz. Gemüseproduzenten in Zusammenarbeit mit den Fachschulen und den Lehrmeistern organisiert und abgewickelt.

Zur Zeit ist das Projekt bei den eidgenössischen und kantonalen Behörden sowie den Fachschulen in Prüfung. Sobald die Vorabklärungen abgeschlossen sind, werden wir Sie über "Der Gemüsebau" informieren.



Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit  
Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail  
Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro

Abteilung Arbeitsmarkt  
Division du marché du travail  
Divisione del mercato del lavoro

Bundesgasse 8  
3003 Bern,

21. Dezember 1989

- ANNEXE 2 -

☎ 031 612111

Telefax 031 612749

Ihr Zeichen  
V. référence  
V. referenza

AB/311

Verband schweizerischer  
Gemüseproduzenten (VSGP)  
Postfach

Unser Zeichen  
N. référence  
N. referenza

523.01  
2-ew/kr/bs

1701 Freiburg

Rückfrage  
Rappel  
Richiamo

z 61.29.97

EINGEFANGEN

3 - Jan. 1990

Erl.....

VSGP-Projekt "Gemüsebau-Fachausbildung  
für osteuropäische Landwirte"

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 7. Dezember 1989 haben Sie uns von obenerwähntem Projekt Kenntnis gegeben. Ihrem Wunsch entsprechend möchten wir dazu nachstehend Stellung nehmen:

1. Die Reformbestrebungen in Osteuropa sind grundsätzlich sehr zu begrüßen. Jede zweckmässige Hilfe an die betroffenen Staaten wird die Chance ihrer Umsetzung erhöhen. In diesem Sinne muss auch Ihre Absicht, osteuropäische Landwirte auszubilden, beurteilt werden.
2. Sie sehen konkret vor, für jährlich ca. 30 junge Leute die Möglichkeit zu schaffen, in der Schweiz eine 3-jährige Gemüsegärtnerlehre zu absolvieren. Diesen Auszubildenden müssten Bewilligungen als Jahresaufenthalter angeboten werden, was im Rahmen der geltenden Ausländerregelung angesichts des Nachfrageüberhanges praktisch ausgeschlossen ist.

Lehrlinge sind, anders als Schüler und Studenten, ausländerrechtlich Erwerbstätigen gleichgestellt. Damit fallen sie unter die Kontingentierung. Die Kantone sind daher kaum in der Lage, ihre begrenzten Einheiten für Lehrlinge bereitzustellen. Das BIGA ist allerdings daran, aufgrund eines begrenzten Pilotprojektes mögliche zukünftige Aenderungen dieser Regelung zu prüfen. Diese Frage ist vor allem sozialpolitisch umstritten; mit einer sehr baldigen Lösung ist daher nicht zu rechnen.

- 2 -

Ferner gehören die osteuropäischen Länder nicht zu den sogenannten traditionellen Rekrutierungsländern. Darum wird es - zumindest in absehbarer Zeit - nicht möglich sein, dass Arbeitnehmer aus diesen Ländern eine Jahres- oder Kurzaufenthalterbewilligung erhalten können. Ausnahmen sind dann denkbar, wenn es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt und besondere Gründe dies rechtfertigen.

3. Die Schweiz sieht vor, sich mit andern OECD-Partnern an Massnahmen zur Zusammenarbeit und Unterstützung der osteuropäischen Länder zu beteiligen. Eine diesbezügliche Botschaft des Bundesrates ist in Vorbereitung und wird voraussichtlich im nächsten Frühjahr vom Parlament behandelt. In diesem Rahmen werden auch verschiedene Ausbildungsmöglichkeiten geprüft.

Aus heutiger Sicht halten wir Ihr Projekt daher nicht für realisierbar. Falls die Rahmenbedingungen geändert würden, wären wir zu gegebener Zeit jedoch gerne bereit, Ihr Projekt erneut zu beurteilen.

Wir bedauern, Ihnen keinen positiven Bescheid geben zu können.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FUER INDUSTRIE, GEWERBE UND ARBEIT  
Abteilung Arbeitsmarkt



D. Grossen

## SECRETARIAT POLITIQUE

p.B.58.06.2 - THE/SPA

Berne, le 26 juillet 1990

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES DU CONSEIL DES ETATS  
SESSION DU 6 SEPTEMBRE 1990

FONDAMENTALISME

Aspects nationaux et régionaux

Le fondamentalisme chiite iranien

Poussant à l'extrême l'interdépendance des rapports entre Etat et Loi de Dieu, l'Imam Khomeiny a décrit la séparation entre pouvoir et religion comme une hérésie occidentale, que la république des Mollah de Téhéran doit combattre en s'en prenant directement aux intérêts de l'Ouest.

Cette attitude s'inspire des thèses du théoricien de l'Islam indien du 20ème siècle M. Iqbal. Pour lui, comme aujourd'hui pour les dirigeants iraniens et les fondamentalistes pakistanais, il ne s'agit pas de restaurer un passé idéalisé mais bien d'instaurer un ordre islamique planétaire sur les ruines de la jahiliyya, "état d'ignorance des non-musulmans". La Jihad - guerre sainte - n'est pas l'instrument défensif du Dar al-Islâm (le territoire de l'Islam), mais l'instrument politique offensif d'une mission civilisatrice. La dégradation de l'Homme dans les régimes collectivistes, l'injustice fondamentale du capitalisme et du colonialisme, conséquences de l'opposition de l'Homme à la Loi de Dieu, la justifient ainsi que toutes ses manifestations.

L'assassinat du Président Sadate en octobre 1981 par le Jihad égyptien, dont le fondateur S. Qutb est un ancien des Frères musulmans inspiré par M. Iqbal, relève de cette logique absolue. Il montre aussi qu'elle sait dépasser l'univers minoritaire du chiisme et peut contaminer les milieux sunnites.

- 2 -

Néanmoins, malgré l'enthousiasme de la jeunesse musulmane pour l'idée d'un Etat islamique, l'Iran a échoué - hormis au Liban - dans sa tentative pour exporter son modèle révolutionnaire. Le massacre à la Mecque en août 1987 de pèlerins iraniens n'a pas provoqué de mouvements de protestations parmi les Chiites saoudiens. Au Koweït, les 25 % de Chiites ne semblent pas être réceptifs aux signaux de Téhéran, alors qu'en Iraq l'appel à l'arabisme contre l'"agresseur" iranien a eu raison d'une éventuelle solidarité confessionnelle.

L'idéologie radicale de l'Iran éveille par contre un certain écho en Afrique, en Malaisie, en Indonésie (157 mio. de Musulmans) ou aux Philippines, régions dont les populations ne mesurent qu'imparfaitement l'obscurantisme dans lequel la révolution de Khomeiny a plongé la société iranienne.

Leader charismatique rehaussé du prestige de ses prétendues victoires sur l'Occident et l'Union Soviétique, Khomeiny a peut-être ouvert au Tiers-Monde la voie d'un nouveau nationalisme où traditions et spiritualité servent de rempart contre la modernité occidentale laïque. De plus, en dépit de l'aspect répressif de son régime, l'Iran, en restaurant une constitutionnalité mise à mal par le Shah, a su séduire les nombreux intellectuels musulmans qui ne partagent pas forcément les scrupules de l'Occident en matière de démocratie.

Il n'en reste pas moins que le militantisme et les velléités terroristes du fondamentalisme iranien ne dureront que tant que l'héritage spirituel de Khomeiny servira de référence à ses successeurs. Les luttes internes qui divisent le gouvernement de Téhéran pourraient bien dans un futur pas très éloigné déboucher sur un rapprochement avec l'Occident - dicté par la crainte qu'inspire le régime de Bagdad ou le simple bon sens économique - et auquel le Président Rafsanjani, qui tire son mandat de l'Iman Khomeiny, est lui-même favorable : "Il ne faut plus admettre de slogans extrémistes et obscurantistes dans le pays" (déclaration de juillet 1990). La dynamique islamique conquérante de l'Iran s'en trouverait sans doute fortement ralentie.

## Le fondamentalisme salafi et l'Egypte

La Salafiyya, principal mouvement fondamentaliste sunnite, remonte aux enseignements de l'Egyptien M. Abduh (1849-1905) et à R. Ridha, deux des principaux initiateurs de la Renaissance arabe. Moins militante et messianique que le chiisme iranien, la Salafiyya apparaît plus réformiste que traditionnaliste, en ce sens qu'elle autorise l'interprétation des sources les plus anciennes de la théologie islamique. Il s'agit d'un mouvement fondamentaliste dans la mesure où il se réclame des "fondements" de l'Islam, mais il n'est ni rigide ni ultra orthodoxe dans sa relecture du Sacré, étant favorable au progrès et sachant établir une distinction entre l'essence immuable de la Sharī'a et l'anonymat de certains détails (obligations vestimentaires p.e.). Cette adaptabilité lui vaut d'être le courant fondamentaliste le plus répandu, de l'Indonésie au Maroc, et même parfois de ne plus être considéré comme, précisément, un "courant fondamentaliste". Ce qui est une erreur, car son militantisme au service d'un modèle d'Islam progressif certes, mais radical et opposé à une conception mystique, pacifique et introvertie, est bien réel.

En Egypte, alors que dans les années 70 la gauche critiquait sa politique d'ouverture économique en direction de l'Ouest, le Président Sadate décidait d'encourager la formation d'organisations de jeunesse islamiques et mettait fin à l'exil de deux dirigeants des Frères musulmans. Cette mansuétude lui permettra de garder la confiance des Ulamas d'al-Azhar malgré son voyage en Israël et la signature des accords de Camp David. Parallèlement toutefois, un groupe de fondamentalistes préparait son assassinat, lequel devait servir de prélude à l'instauration d'une république islamique. Depuis la disparition de Sadate, le Président Mubarak tente - sans qu'ait été reconnue leur légitimité - d'inclure les Islamistes modérés dans le jeu politique égyptien afin de mieux isoler les extrémistes. Diverses organisations religieuses occupent ainsi 35 sièges au Parlement du Caire. Mais l'agitation demeure parmi les étudiants (le hijab, voile partiel, et même le niqab, voile total, ont fait leur réapparition sur les campus) comme en Haute-Egypte, et des cellules d'obédience khoméniste ont été repérées. N. Mahfouz, prix Nobel de littérature 1989, a par exemple reçu récem-

ment des menaces de mort de la part du dirigeant spirituel de la branche égyptienne du Jihad islamique.

Néanmoins et malgré la dégradation de leurs conditions d'existence, la majorité des Egyptiens réproouvent l'extrémisme, et le spectre du remplacement de l'actuel régime par une théocratie islamique paraît irréaliste.

### Jordanie

Comme d'ailleurs au Maroc, la monarchie est exercée en Jordanie par un descendant du Prophète. Une certaine forme de fondamentalisme hostile au pouvoir hachémite s'y manifeste. Le retour au fonctionnement de l'Assemblée nationale après 13 ans de suspension a donné une légitimité politique à plusieurs formations d'inspiration religieuse, et depuis les élections de novembre 1989 les Frères musulmans et d'autres groupes indépendants forment la faction parlementaire la plus importante.

Aujourd'hui, la situation économique délicate dans laquelle se trouve le pays accroît le nombre des partisans d'un retour aux formes traditionnelles de société. Le conflit palestinien marqué par l'émergence du Hamas fondamentaliste dans les Territoires occupés renforcent cette dynamique.

### Israël

Bien que la grande majorité des Arabes de Cisjordanie et Gaza soient profondément religieux et que les fondateurs de l'OLP aient été - y compris Yasser Arafat - membres autrefois des Frères musulmans, l'Islam n'est apparu comme facteur de résistance que relativement tard. Dès le début des années 80, les Frères musulmans commencent à être débordés par l'Organisation du Jihad islamique, clairement affiliée aux idéaux de la révolution iranienne et qui, contrairement à eux, milite aux côtés de l'OLP. De nos jours, alors que la Centrale palestinienne n'a toujours pas remporté de succès décisif depuis le début de l'Intifada, le Jihad islamique

- 5 -

et le groupe fondamentaliste Hamas renforcent leur emprise sur l'Intifada. On peut craindre de ce fait que le soulèvement des Territoires ne se radicalise et conduise à des actes terroristes provoquant à leur tour une répression plus brutale. Les affrontements de juillet au Liban entre combattants de l'OLP tendance Fatah et le Hezbollah illustrent la crainte qu'inspire à Arafat l'idée d'une adhésion des Palestiniens aux méthodes des Fous de Dieu.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'en-deçà de la Ligne verte, les fondamentalistes viennent de remporter haut la main les élections municipales et détiennent la majorité dans les conseils des principales agglomérations arabes-israéliennes. La solidarité qui unit ces citoyens israéliens d'origine palestinienne à leurs frères en lutte dans les Territoires se renforce chaque jour, tandis que l'activisme islamique redouble d'intensité de part et d'autre de la frontière intérieure.

### Syrie

Le discours des Frères musulmans était il y a quelques années beaucoup plus virulent en Syrie qu'en Egypte, et cela pour deux raisons. Premièrement, le Parti ba'ath, toujours au pouvoir, est d'inspiration séculière, plus porté à propager les thèses de l'arabisme que le panislamisme. Deuxièmement, le Parti ba'ath est aux mains depuis 1960 environ des Alaouites, lesquels ne forment que le 12 % de la population syrienne, contre 60 % aux Sunnites. Pour les Frères musulmans, le Président Assad est une sorte d'hérétique, et leurs actes terroristes ont été nombreux, culminant avec la prise de contrôle de la ville de Hama en février 1982, prélude supposé à une action d'envergure nationale soutenue par des éléments de l'armée en vue de renverser le régime.

La répression sanglante qui devait s'en suivre, 10'000 morts environ, puis de nouvelles opérations de nettoyage en 1985, semblent avoir éradiqué toute velléité fondamentaliste en Syrie, même si les Frères musulmans continuent à s'en prendre aux intérêts syriens à l'étranger.

Par contre, la Syrie reste aujourd'hui l'une des bases d'attaque les plus sûres des groupes terroristes anti-occidentaux. Désignée comme telle à de nombreuses reprises par l'administration américaine, la Syrie n'en demeure pas moins désormais pour Washington le seul pays stable du Moyen-Orient, et jouit à ce titre d'une mansuétude non dépourvue d'ambiguïté.

Le fait qu'elle abrite des cellules terroristes actives ne signifie toutefois pas que les fondamentalistes religieux y soient tolérés. Les nombreux accrochages au Liban entre l'armée syrienne et le Hezbollah en témoignent.

### Liban

Les débuts du chiisme militant au Liban remontent à la création de la milice Amal (acronyme arabe des mots groupe, résistance, Liban) en 1974. Dirigée par l'avocat N. Berri, personnage sans grand support populaire mais lié à Damas, Amal a maintes fois été manipulé par la Syrie.

La révolution iranienne de 1979 a eu pour conséquence de diviser les Chiïtes libanais. On trouve désormais d'un côté ceux qui s'identifient au panislamisme de Khomeiny, et de l'autre les partisans de N. Berri, à la recherche d'un Liban non sectaire et séculier. Cette scission est devenue définitive lorsque Damas a autorisé en 1982 1200 gardiens de la révolution iranienne à s'installer dans la Beka'a, dans le but de combattre Israël.

Dès lors la branche islamique de Amal n'apparaît plus que comme faisant partie du large mouvement khoméniste au Liban connu sous le nom de Hezbollah (Parti de Dieu), dont le Chef actuel est l'Ayatollah Fadlallah.

Le Hezbollah effectue ses opérations terroristes sous le nom de Jihâd islamique, ce qui implique nullement d'éventuelles connexions avec les autres groupes de la même appellation opérant ailleurs qu'au Liban. Parmi les actes terroristes revendiqués par le Hezbollah on notera : l'attentat suicide d'octobre 1983 qui causa la mort de plus de 300 militaires américains, français et israéliens à Beyrouth et Tyr, de nombreux enlèvements dont celui de T. Waite et le bombardement d'installations occidentales à Koweït.

Depuis 1987, le prestige politique du Hezbollah s'est encore accru avec la révélation de la fourniture d'armes américaines à Téhéran en échange de son aide dans la question des otages. De nos jours, Amal et le Hezbollah luttent pour le contrôle de la communauté chiite libanaise, forte de 1,3 mio. de personnes. Amal est soutenue par la Syrie qui craint que les activités terroristes du Hezbollah ne lui attirent les foudres de Jérusalem, par l'Iraq qui essaie ainsi de contrer l'expansion iranienne, et aujourd'hui par l'OLP qui cherche, en affrontant directement les combattants du Hezbollah, à limiter son influence sur les Palestiniens des Territoires tentés de façon croissante par des méthodes plus radicales que celles prônées par le Fatah de Yasser Arafat.

### Iraq

Comme la Syrie, l'Iraq connaît un régime ba'ath séculier et minoritaire, aux mains des Sunnites qui représentent environ le 5ème d'une population à 60 % chiite.

La révolution iranienne de 1979 aurait pu sonner le glas du pouvoir de Saddam Hussein. Ca n'a pas été le cas en dépit de troubles, attentat à la grenade contre le vice-premier Ministre Tareq Aziz et interdiction de la principale organisation chiite al-Da'wa. Au contraire, la guerre contre l'Iran a consacré la victoire de l'unité nationale iraquienne sur la solidarité chiite. Cette alliance des Chiites au régime de S. Hussein amènera celui-ci, malgré de nombreuses désertions pendant le conflit et le refus du Chef de la communauté chiite iraquienne de condamner l'Iran, à faire quelques concessions dans le sens d'un certain retour de la société iraquienne aux valeurs traditionnelles de l'Islam. Ce mouvement se poursuit actuellement, et l'on peut penser qu'il ira en s'amplifiant, partant du fait que S. Hussein tient à se profiler comme leader du monde arabe et que la légitimité religieuse lui fait encore défaut.

### Arabie saoudite

L'Etat saoudien (fondé en 1926) doit tout aux thèses de M. Ibn'Abd al Wahhab (1703-1791), l'un des fondamentalistes les plus extrêmes de l'histoire islamique.

Le fait que la Sharī'a soit appliquée de nos jours comme source unique du droit prive de substance un éventuel mouvement de protestation islamique. Cela n'a pas empêché le Roi Fahd de chercher à inscrire plus nettement sa légitimité au sein de l'Islam en changeant de titre. De Majesté qu'il était, il se fait appeler désormais Gardien des deux Sanctuaires (La Mecque et Medine), ce qui lui vaut d'être taxé d'imposteur par Teheran.

Pour le régime de Riyad, le caractère autocratique de la famille régnante doit être admise du fait de la soumission du Roi lui-même à la Sharī'a, de même que l'absence de constitution se justifie de par l'autorité suprême du Coran.

Gommant toutes les accusations de corruption et de non respect des règles de l'Islam à coups de financements d'institutions religieuses, bancaires (Banque islamique de développement) et culturelles à l'intérieur du pays comme à l'étranger, la famille régnante a fait de l'Arabie saoudite le pays hôte de plusieurs organisations clé du panislamisme, l'Organisation de la Conférence islamique en particulier.

Le siège de la Grande Mosquée de La Mecque en 1979 par un groupe d'extrémistes a montré toutefois que pour certains milieux, le renversement du régime saoudien est une priorité. Plus grave, la tentative de 1979 - présentée par Riyad comme une machination des marxistes sud-yéménites - était l'oeuvre des Ikhwan sunnites, confédération tribale fanatique locale sur laquelle le Roi Ibn Sa'ūd s'était appuyé pour étendre le territoire de l'Arabie au moment de l'indépendance.

L'assaut donné aux occupants de la Grande Mosquée allait d'autre part permettre à l'Imam Khomeiny de dresser une partie du monde musulman contre l'Occident en établissant une relation entre le soutien des Américains à l'Arabie saoudite, le sionisme et la brutalité dont firent preuve à cette occasion les forces de sécurité nationales.

La révolution iranienne a servi de signal d'alarme pour le régime de Riyad. Les essais de politisation du pèlerinage de La Mecque - organisation aux abords directs de la Ka'ba de manifestations en faveur du khoménisme et dénonçant tout à la fois la gestion

saoudienne des lieux saints et l'impérialisme anglo-américain - débouchaient en 1987 sur un affrontement entre la police arabe et les pèlerins iraniens. Bilan : 400 morts et 650 blessés. La fixation peu après d'un plafond de 45'000 pèlerins iraniens et le refus de cette mesure par Téhéran devait par la suite inciter Riyad à rompre unilatéralement avec le régime des Ayatollah par ailleurs déclarés apostats. Ce nouvel épisode entraînait du même coup une intensification des activités iraniennes contre les intérêts de l'Arabie saoudite (assassinat par le Jihâd islamique d'un diplomate à Ankara et attaque contre deux autres à Bangkok et Karachi).

Ainsi donc l'Arabie saoudite - elle-même fondamentaliste - sert de cible aux fondamentalistes.

Cet apparent paradoxe illustre la problématique fondamentaliste actuelle : on peut être fondamentaliste sans que cela implique forcément une rupture avec l'Occident et le modernisme; c'est le cas de l'Arabie saoudite et du Pakistan où la loi islamique fut imposée par les militaires, et en particulier le Général Zia ul Haq. Ou alors on refuse tout système de valeurs étrangères à l'Islam, et cela débouche sur une projection vers l'extérieur d'un idéal islamique exclusif, dynamique qui peut conduire au terrorisme international.

### Turquie

Il ne fait aucun doute qu'au sein d'une population restée traditionnelle se trouvent des partisans d'un Etat islamique basé sur l'observance de la Sharī'a, et qu'une partie de l'administration tout comme de l'intelligentsia est sensible au courant ré revivaliste actuel.

Sans que l'on puisse suspecter le gouvernement de T. Ozal de favoriser l'islamisation de la société, il faut néanmoins noter qu'il ne fait rien pour que l'Islam turc demeure modéré, laissant le champ libre à de nombreuses sectes et aux partis d'inspiration religieuse comme celui de N. Erbakan. Pour l'instant il est difficile de jauger l'impact de telles formations. Il apparaît seulement que la question du rapport à l'Islam est à l'ordre du jour. Une assistance plus nombreuse à la prière du vendredi, le boom des

publications religieuses, des politiciens qui aiment à se faire photographier devant les mosquées, le port de plus en plus répandu du voile, les 10 % d'intentions de vote en faveur du parti d'Erbakan, tout cela ne trompe pas.

Néanmoins il ne s'agit pas encore aujourd'hui de se demander quand la Turquie deviendra un état islamique, mais plutôt de savoir quelle sera la place des Islamistes par rapport à une opposition politique que le régime de la Turquie tolère.

### Maghreb

La récente émergence des fondamentalistes en Algérie appelle les remarques suivantes :

- Il s'agit de la victoire d'une certaine culture. Le FIS sait tirer parti d'une jeunesse dont la ré-arabisation avait été décidée par le FLN, et qui de ce fait rejette le modèle occidental au profit d'un retour à l'arabo-islamisme.
- Il s'agit également de la manifestation d'une protestation sociale généralisée contre la corruption du pouvoir et l'incapacité de ce dernier à gérer la crise économique.
- L'absence du multipartisme pendant près de trente ans a conduit à la dépolitisation du peuple algérien. Le FIS propose donc la restauration d'un nationalisme inspiré de l'Islam sans classe et de la Shura traditionnelle (c.f. philosophie de l'Islam radical), de l'utopie solidariste et justicialiste, en même temps qu'une moralisation de la vie publique et sociale nouvelle, mais apparemment sans que la Sharī'a redevienne l'unique source du droit. Pour cela, il peut encore s'appuyer sur d'autres courants islamistes non négligeables (Islah wa l-İrshad, Nahda, Mouvement pour le renouveau algérien, Da'wa).

Cela dit, le danger vient du fait que la direction du FIS ne contrôle ni la base, maintenue en état de surexcitation et galvanisée par les prêches d'imams agressifs (Abbasi Madani : "La vie est une conviction et un combat"), ni tous ceux qui se réclament de l'islamisme. Lorsque l'on sait que trois Algériens sur quatre ont

- 11 -

moins de trente ans et que le chômage touche 22 % des actifs, on mesure les risques de dérapage. Cela d'autant plus que le FIS a refusé les offres de collaboration du FLN - particulièrement laxiste devant les exactions commises par les militants religieux - et ne manifeste aucune reconnaissance à l'égard du seul gouvernement du monde arabe avec la Jordanie à avoir légalisé un parti religieux.

Entre temps, on peut se demander si le peuple algérien, bien davantage marqué par les acquis de la modernité que son homologue iranien, saura se plier à l'ingérence de la moralisation islamique jusque dans sa vie privée et à la confiscation probable par le FIS d'une démocratie à laquelle il vient à peine de goûter. La survie du fondamentalisme en Algérie et sa propagation au Maghreb en dépendent.

Bien qu'ait eu lieu le 8 mai dernier le plus grand rassemblement populaire fondamentaliste que le Maroc ait connu, que le Colonel Kadhafi ait réuni en septembre 1989 à Benghazi plusieurs personnalités religieuses susceptibles d'être regroupées en une Direction de la révolution mondiale islamique de son crû et que par ailleurs le guide de la Jamahiriyya libyenne se soit montré décidé à réouvrir d'anciens centres de formation d'imans, c'est en Tunisie que l'exemple algérien aura suscité à la fois le plus de craintes du côté des autorités, et le plus d'espoir parmi l'opposition au Président Ben Ali.

Jusqu'à présent, le gouvernement tunisien a refusé de reconnaître le mouvement fondamentaliste Nahda. Cependant, lors des élections générales d'avril 1989, les membres de celui-ci se sont présentés comme candidats indépendants et ont récolté près de 15 % des suffrages.

Nahda est aujourd'hui le seul parti d'opposition à enregistrer des succès. Tout comme le FIS, il tire parti de la mauvaise santé économique du pays. Son dirigeant R. Ghannouchi ("l'Islam est chez lui au Magreb"), satisfait de la victoire des fondamentalistes en Algérie et présent à Benghazi lors de la constitution de la Direction de la révolution mondiale islamique, craint que les dirigeants de l'Alliance constitutionnelle démocratique au pouvoir à Tunis n'intensifient la répression contre les milieux religieux,

alors que son mouvement prétend étendre l'idée d'une participation des Islamistes à un régime multipartiste.

Le mouvement islamique au Maroc est relativement anodin et reste limité principalement au milieu étudiant. Ses membres sont regroupés au sein de l'Association de la jeunesse islamique (fondée en 1977), accusée 10 ans avant les récents événements d'Algérie de comploter en faveur de celle-ci et de chercher à remplacer la monarchie marocaine - comparée à celle du Shah Bahlavi - par une république islamique de type iranien.

Le roi Hassan II est doublement protégé : par son ascendance qui remonte au Prophète, et par son titre de Commandeur des Croyants. Ainsi, bien que l'on continue à l'accuser de vénalité et d'atteinte aux droits élémentaires de la personne humaine, il se trouve soustrait à l'argumentation symbolique traditionnelle des militants islamiques, qui ne sauraient le traiter d'"infidèle" sans salir gravement la mémoire de Mahomet.

La victoire du FIS à Alger a néanmoins impressionné le peuple marocain, massivement descendu dans la rue début mai, et pourrait inciter les Ulamas à entrer dans la lutte politique.

### Union soviétique

A l'époque médiévale, Bukhara rivalisait avec La Mecque comme capitale de l'Islam. Mais depuis 1917, une seule école coranique est restée ouverte en URSS, et jusqu'en janvier dernier les pratiques religieuses y étaient strictement surveillées par un organe musulman de Tashkent inféodé au pouvoir soviétique. La Perestroïka de M. Gorbatchov, la fièvre indépendantiste des républiques et la gravité de la situation économique intérieure ont provoqué au Turkestan, Tadjikistan, Kazakhstan, en Ouzbékistan et Kirghizie une ferveur islamique nouvelle, laquelle s'est traduite par la construction de mosquées, l'émergence de groupes de réflexion et la constitution d'un Parti de la renaissance islamique.

Proches sur le plan religieux du sunnisme saoudien (mais de tradition Hannafi), sensibles au message de Téhéran et à l'appel des Mujahiddins afghans tout en étant incapables pour l'instant de les différencier sur le plan du contenu, les populations musulmanes d'URSS vivent l'Islam comme l'expression de leur particularisme

ethnique ainsi que de leur rejet du modèle communiste. Le journal Alas d'Alma Ata a dans cette optique appelé à la formation d'une République islamique du Turkestan rassemblant les populations de langue turque d'Union soviétique et de Chine.

Ces velléités fondamentalistes et nationalistes, doublées du poids démographique d'une population choquée par l'idée gorbatchévienne d'une appartenance de l'URSS à la "Maison commune européenne", devraient inciter Moscou à adopter rapidement une stratégie pour conserver le contrôle de l'Asie centrale. Cependant, pour l'instant il n'en existe aucune.

## SECRETARIAT POLITIQUE

p.B.58.06.2 - THE/SPA

Berne, le 26 juillet 1990

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES DU CONSEIL DES ETATS  
SESSION DU 6 SEPTEMBRE 1990FONDAMENTALISMEAspects théoriquesAvertissement

De nos jours, il est devenu courant d'appliquer le terme "fondamentaliste" aux militants de l'Islam et à toutes sortes de groupes radicaux sans distinction. L'emploi de ce terme est reconnu et doit être accepté, mais il n'est pas heureux et peut induire en erreur. "Fondamentaliste" est un terme chrétien. Il semble que l'on ait commencé à l'employer dans les premières années de ce siècle, pour désigner certaines églises et organisations protestantes, notamment celles qui soutiennent l'origine divine littérale et l'impossibilité d'erreur de la Bible. En quoi elles s'opposent aux théologiens libéraux et modernistes qui penchent vers une vue plus critique et historique des Ecritures. Parmi les théologiens musulmans, il n'y a pas eu jusqu'à présent pareille approche libérale et moderniste du Coran, et tous les musulmans, dans leur attitude à l'égard du texte du Coran sont, en principe, pour le moins fondamentalistes.

## Philosophie de l'Islam radical

Pas un croyant, pas un orientaliste ne s'accorde sur une définition de l'Islam. Plutôt que d'en proposer une ici, il est préférable de souligner que la tension vers l'Unité, conséquence de l'Unicité de Dieu, est au principe de l'Islam, alors même que celui-ci est pluriel socialement, historiquement, géographiquement.

Cela dit, l'islamisme radical apparaît comme l'ossature idéologique qui fournit un support aux luttes actuelles et mobilise les populations, victimes tant de désenchantement du monde que de la répression politique et économique.

L'islamisme peut être réformiste ou révolutionnaire, clandestin ou semi-institutionnalisé, violent ou pacifique; de masse ou d'élite. Sa configuration dépend en grande partie de l'option institutionnelle et politique de l'Etat et des rapports qu'il noue avec les acteurs du champ religieux. La variable géopolitique éclaire aussi certains aspects du problème et explique parfois des alliances contre nature entre groupes chiites et sunnites.

L'Islam est en particulier radical par sa re-lecture de l'histoire de l'Orient et de l'Occident. Reprenant par exemple, dans une opération inverse de celle pratiquée par l'Occident, l'ensemble des théories qui font du sous-développement un phénomène naturel lié au "retard" de certaines sociétés périphériques, les Islamistes soutiennent qu'il est le produit de l'Occident et de son imitation (taqlîd).

Comme alternative aux maux de la modernité, l'Islam radical propose le retour aux origines : la Cité idéale des Rashîdûn, les quatre premiers Califes de l'histoire musulmane. Appelant de ses vœux la Cité fraternelle, l'islamisme se veut renaissance, récupération de ses traditions par un peuple à la recherche de ses racines.

L'Islam révolutionnaire vise donc à une retraditionnalisation du tawhîd (l'Unité), par suite des excès de la modernité. Il appelle à vivre Dieu dans cette Unité, non pas le Maître d'en-haut, mais l'âme du monde, et l'avènement de l'Homme totalement accompli du Coran, "al-insân al-kâmil".

Or, ne pas penser Dieu hiérarchiquement conduit à nier le monde hiérarchisé, et à le concevoir au contraire comme société sans classes, sans préjugés ni discriminations, animée par la shura, ou "participation de la communauté à la gestion de la vie sociale". La pertinence de cette ligne se trouve dans la véracité du Message prouvé par la lutte idéologique du Prophète lui-même, réinterprétée par les Islamistes.

### Islam, Jihād et politique

Au tournant du siècle, l'Islam modernisé par la Nahda, sorte d'Aufklärung orientale, a structuré la résistance au colonialisme. Puis le nationalisme a proposé des transitions plausibles avant que l'Islam, provisoirement passé à l'arrière-plan, ne reprenne le dessus, parce que les concepts de Nation et de Progrès sont trop étrangers à la culture musulmane. Ce fait est d'ailleurs illustré par l'ambiguïté qu'il y a en arabe entre les mots de patrie et de nation.

En terre d'Islam, il s'avère depuis longtemps que les patriotismes locaux sont incompatibles avec le nationalisme arabe, que l'Etat ne correspond pas toujours à la Nation, enfin que la Nation arabe aspire à un Etat qui soit l'unique Etat de la Nation arabe, tandis que la Communauté musulmane aspire à un Etat qui soit l'unique Etat de la Umma (Communauté des Croyants).

On comprend dès lors que les mouvements islamistes, qui considèrent le droit international comme l'expression de la domination de l'impérialisme et militent pour l'unité fondée sur l'unicité et sur le destin eschatologique de la Umma, oeuvrent à la perte des formes étatiques et trouvent de ce fait un écho très large.

Dans l'Islam, n'importe quel croyant peut, et dans certains cas doit, s'ériger en rectificateur de la religion dès que celle-ci se trouve menacée. Cette mission est justifiée par une série de références classiques au Coran.

D'autre part, certains Hadith (dits et actes du Prophète) confirment que la classe dominante n'écoute pas les prêcheurs, qu'elle les méprise et les réprime. C'est donc à bon droit que les Islamistes peuvent produire une théologie de l'expropriation du

pécheur, du propriétaire indigne et du titulaire d'un pouvoir rendu illégitime par ses actes, dénoncer le monde contemporain perverti par les valeurs occidentales et prôner le retour à une situation où la sharī'a serait la loi de la Cité. Pour ce faire, Dieu donne une mission particulière à des clercs non savants, à des individus isolés qui vont diffuser la da'wa (l'Appel) en se servant des mosquées.

La da'wa ne s'entend pas simplement comme une prédication cristallisée autour d'un missionnaire. Il s'agit d'une réforme religieuse qui englobe tous les aspects profanes susceptibles de renforcer la cohésion du groupe. Celui-ci se sent alors investi d'une mission de réforme qui débouche nécessairement sur une mission de conversion, à partir de la nécessité "d'ordonner le convenable et d'interdire le blâmable" (al amr bi'l-ma'rūf wa'l-nahy 'an al-munkar).

Cette mission implique le Jihād, et l'exercice du pouvoir politique est au bout de cette logique.

Le Jihād est le mot le plus galvaudé par la presse occidentale. Il est toujours traduit par guerre sainte. Or en arabe, en théologie comme en herméneutique, il s'agit d'un concept polysémique. Le mot Jihād a des connotations complexes et au moins trois sens : il signifie le combat contre soi-même, la lutte pour l'expansion de l'Islam et le combat contre les mauvais Musulmans. Le Jihād a pour origine le droit de Dieu qui doit aboutir à la soumission de l'humanité toute entière à Dieu, et pour cela les Musulmans doivent d'abord se transformer eux-mêmes. C'est le sens donné au Grand Jihād, la guerre pour la conversion personnelle. En ce sens, le Jihād organise l'usage de la violence. Pour que la société musulmane refoule les limites de l'impureté et de la Jāhīliyya (barbarie), il ne suffit pas d'accomplir les rites. La tradition rapporte que pour un bon Musulman, l'année se divise en trois parties : une moitié consacrée à l'étude, un quart à l'exercice d'une profession et le reste à la défense armée de la Communauté musulmane. Les considérations ci-dessus conduisent à décrire la vie internationale telle que la conçoit l'Islam. Pour celui-ci, deux mondes existent, le Dār al-Islām et le monde des infidèles, avec qui l'Islam est en état de guerre permanente. Il est d'ailleurs nommé Dār al-Harb (monde de la guerre) avec lequel l'Islam ne peut

entretenir que des rapports inégalitaires. Ce monde est destiné à disparaître. Et si le Jihād ne fait pas partie des cinq obligations du Musulman (pèlerinage à La Mecque, jeûne, aumône, prières quotidiennes, affirmation qu'il n'y a de dieu que Dieu et que Mohamet est son prophète), le Coran contient un certain nombre de références sur la nécessité de mener ce combat contre les incroyants.

Le Jihād consiste en l'action armée en vue de l'expansion de l'Islam et de sa défense. Cette obligation juridique découle du principe fondamental d'universalisme, car l'Islam doit s'étendre à l'Univers, au besoin par la force. La deuxième caractéristique du Jihād relève de son caractère obligatoire, même si les infidèles n'ont pas eux-mêmes commencé la lutte.

Mais le Jihād n'est pas une fin en soi; il est le moyen de débarrasser le monde du mal. Car le Jihād n'est pas seulement une obligation juridique, et c'est sa troisième caractéristique, sur laquelle insiste particulièrement les Islamistes. Il est en effet une obligation religieuse, un acte de dévotion qui ouvre les portes du paradis, et les textes ne manquent pas de lyrisme dans leurs promesses de récompenses assurées aux Mujāhidūn combattants, et surtout aux Suhadā' (martyrs de la foi).

Si le Jihād est un moyen pour obtenir la soumission de tous les peuples à l'autorité de l'Islam, cette obligation persiste - et c'est sa quatrième caractéristique - jusqu'au jour de la résurrection, jusqu'à la fin de monde.

Il apparaît clairement au travers de cette lecture du Jihād que la paix avec les nations non musulmanes ne peut être qu'un état provisoire, et qu'aucun véritable traité de paix ne peut intervenir, sauf sous la forme de trêves précaires qui non seulement peuvent mais doivent être dénoncées unilatéralement si cela est dans l'intérêt de l'Islam.

Si le mot "politique" (siyāsa) ne figure pas dans le Coran, l'Islam a néanmoins développé une théorie du politique qui peut se résumer ainsi : la mission du Prophète a consisté essentiellement en la transmission du message de Dieu et, par conséquent, en l'Appel (da'wa) lancé en faveur de ce message pour rallier le plus grand nombre de fidèles. Le pouvoir politique (mulk) n'est alors

que le devoir de doter la Umma d'une organisation temporelle autour de cet appel pour la conduire au salut. Le guide de la Communauté reçoit le mandat impératif de réaliser les buts mêmes de cette vie temporelle pour tous les hommes. D'où l'extrême importance du "clergé" de l'Islam chiite, et de son emprise sur le jeu politique.

D'où également l'originalité des sociétés musulmanes contemporaines, en ce sens que, bien qu'extrêmement diversifiées, elles présentent une antropie caractéristique qui se traduit par de grandes difficultés à se couler dans la rationalité des Etats-nations modernes considérés comme les derniers avatars de l'époque coloniale, tandis que les tendances à la reconstitution de communautés primordiales sont, sinon les plus fortes, du moins productrices de tensions contradictoires et menaçantes.

Aussi, lorsque l'Islam, dans un pays quelconque, est le seul véritable instrument de mobilisation des masses, aucune politique, aucune transformation sociale de quelque ampleur n'ont de chance de réussir si leur promoteur ne puise pas au sein de l'idéologie islamique les thèses susceptibles de les accréditer. L'édification d'une société islamique en accord avec la morale religieuse reste ainsi le seul projet civilisateur concevable. L'Etat ne tire sa légitimité que de la protection qu'il offre à la Umma, ainsi que de sa soumission à la Sharī'a.

Y-a-t'il vraiment un "renouveau islamique" ?

En fait, on peut être tenté de répondre de manière négative à cette question, et ce à un double point de vue : d'une part parce que la recrudescence de l'Islam n'est en rien un renouveau théologique, le radicalisme faisant preuve d'un très grand classicisme de doctrine. D'autre part, parce que le phénomène du militantisme et des associations islamiques est somme toute une banalité de l'Histoire de l'Islam.

La nouveauté tient à la découverte par l'Occident des Frères musulmans, qui existent depuis 1928-1930, et à la sortie de la clandestinité d'un chiisme vieux de 1400 ans. La classe politique arabo-musulmane est à ce titre au moins aussi surprise que l'Europe.

Cela étant, même si l'Ayatollah Khomeiny n'est pas le Mahdi, la révolution déclanchée depuis Neauphle-le-Château a redonné au monde islamique des envies de militantisme, le goût du sacrifice, l'espoir de la Parousie et de la fin des Temps.

La récupération par l'islamisme radical du discours sur les Mustad'afûn (les opprimés) correspond bien aux structures profondes de l'Islam. Et aujourd'hui il n'est plus question de séculariser la religion en sacralisant l'Etat; il faut et il suffit d'annoncer le Royaume.

### Conclusions

Le fondamentalisme participe largement de la notion et de la démarche islamiste dont il compose la base sur le plan doctrinal. A la grande différence du traditionnalisme cependant, le fondamentalisme produit des militants et non des adeptes passifs. Porteur d'un projet de transformation moins dilué que celui du simple conservatisme, il peut être même révolutionnaire.

La frontière qui sépare l'action fondamentaliste de l'action islamiste est claire: si les islamistes sont à certains égards des fondamentalistes, c'est-à-dire partisans d'un retour au texte coranique et à la Sunna du Prophète comme sources de références morales, sociales et politiques, tous n'ont pas dans cette quête la même approche. D'accord sur les principes, fondamentalistes et islamistes divergent sur les moyens. Explicitement admise par les islamistes, la modernité technologique est par exemple suspecte aux yeux des fondamentalistes. Plus nette encore est la séparation sur la question de l'Etat et du politique.

Au-delà de la diversité de leurs expressions institutionnelles (groupes locaux ou formations à vocation transnationale), au-delà de leur situation au sein du champ politique (clandestins ou tolérés, oppositionnels ou agissant depuis l'Etat comme en Iran), au-delà de leur assise sociale et de leur mode d'action (de l'exhortation des mosquées à l'action violente) les courants fondamentalistes se rattachent à une même dialectique historique.

L'actuelle relecture critique de la relation entre Orient et Occident place celle-ci sur un registre potentiellement conflictuel.

Porteuse de rejets plus que de reconnaissance cette relecture relève pourtant d'une logique complexe. Et l'avenir permettra vraisemblablement de comprendre qu'elle procède autant d'une volonté de réappropriation historique que du rejet, même si cette réappropriation s'exprime aujourd'hui au travers du langage de la dénonciation du modernisme occidental et de son refus.

DIREKTION FUER VÖLKERRECHT

p.B.51.10

p.c.23.20.Irak - BT/GAT

Bern, den 15. August 1990

Informationsnotiz**Beurteilung der vom Bundesrat getroffenen Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait aus der Sicht der schweizerischen Neutralität**

---

**1. Der instrumentale Charakter der schweizerischen Neutralität**

Eine nähere Analyse der schweizerischen Geschichte und der Bundesverfassung macht deutlich, dass die Neutralität einen bloss instrumentalen Charakter hat. Die Neutralität ist nicht ein Ziel unserer Aussenpolitik an sich, sondern eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung unserer aussenpolitischen Zielsetzungen. Daher kann die Neutralitätspolitik der Schweiz nicht losgelöst von den internationalen Gegebenheiten einmal definiert werden und dann immerwährend gelten. Vielmehr muss die Neutralitätspolitik an die sich ändernden internationalen Beziehungen angepasst werden. Neutralitätspolitik ist Interessenpolitik. Als blosses Mittel zum Zweck muss die Neutralität - wie alles politische Handeln - in einer sich wandelnden Welt stets auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft und flexibel an neue Notwendigkeiten angepasst werden. Diese Aufgabe war dem Bundesrat auch bei der Frage der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Irak gestellt.

**2. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen**

Das Neutralitätsrecht auferlegt dem Neutralen in erster Linie nur militärische Rechtspflichten. Der Neutrale darf an einer be-

waffneten Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten nicht teilnehmen; er darf den Kriegführenden keine Waffen und keine Munition liefern und ihnen keine finanzielle Unterstützung zur direkten Verwendung für die Kriegführung gewähren. Im übrigen kennt das Neutralitätsrecht aber keine wirtschaftlichen Neutralitätspflichten. Insbesondere trifft den Neutralen keinerlei Pflicht, die Wirtschaftsbeziehungen mit einer Konfliktpartei aufrechtzuhalten. Während daher die Teilnahme an militärischen Sanktionen mit der Neutralität zum vornherein nicht vereinbart werden kann, ist es grundsätzlich durchaus zulässig, dass ein neutraler Staat Wirtschaftsmassnahmen ergreift. Ob er dies tun will, ist in erster Linie Sache seiner Neutralitätspolitik; diese kann er nach freiem Ermessen gestalten. Der dauernd neutrale Staat muss dabei lediglich alles unterlassen, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte und darf nichts tun, was ihm im Falle eines Krieges die Einhaltung der Neutralitätspflichten verunmöglichen würde.

### 3. Neutralitätspolitische Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen

Der Fall der Invasion Kuwaits durch den Irak und der daran anschliessenden Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch andere Staaten unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht grundlegend von anderen Situationen, in denen für die Schweiz die Verhängung von Sanktionen in Frage stand:

- a) Es bestehen keinerlei Zweifel darüber, dass der Irak durch seine militärische Invasion und Annexion Kuwaits fundamentalste Normen des Völkerrechts in eklatanter Weise verletzt hat. Der Irak kann für sein Vorgehen keinerlei irgendwie beachtenswerte Rechtfertigungsgründe gelten machen.
- b) Der UNO-Sicherheitsrat hat zum ersten Mal in einem zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikt die Verhängung von Wirtschaftsmassnahmen beschlossen.

- c) Die Staatengemeinschaft ist sich in der Verurteilung des Rechtsbrechers und in der Verhängung von Wirtschaftssanktionen bis auf wenige Ausnahmen absolut einig.
- d) Es bestehen berechnigte Aussichten dafür, dass die Wirtschaftsmassnahmen universell durchgeführt werden und innert absehbarer Frist im Irak spürbare Wirkung zeitigen.

Die Verhängung von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak liegt aus folgenden Gründen im aussenpolitischen Interesse der Schweiz:

- a) Ein Kleinstaat wie die Schweiz hat an der Einhaltung des Völkerrechts und insbesondere des Gebots, dass alle Staaten jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Landes gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen haben, ein überragendes Interesse. Die Schweiz muss daher die Staatengemeinschaft unterstützen, wenn diese einen derartigen Rechtsbrecher zur Verantwortung zieht.
- b) Der unserer Neutralitätspolitik zugrundeliegende Gleichbehandlungsgrundsatz kann nicht auf zwei so ungleiche Konfliktparteien wie einen einzelnen Rechtsbrecher einerseits und die ganze Staatengemeinschaft andererseits angewendet werden. Durch eine Nichtteilnahme an den Wirtschaftssanktionen oder eine blosse Verhängung des Courant normal hätte die Schweiz den Rechtsbrecher Irak faktisch und moralisch unterstützt. Diese Haltung wäre im Ausland nicht verstanden worden. Unser Ansehen hätte weltweit grossen Schaden erlitten. Die schweizerische Neutralitätspolitik hätte ihre Glaubwürdigkeit eingebüsst.
- c) Die Teilnahme an den Wirtschaftssanktionen drängte sich auch unter dem Gesichtspunkt der Solidarität mit unseren westeuropäischen Partnern auf. Ein Abseitsstehen der Schweiz hätte unter anderem unsere Position bei den gegenwärtigen Verhandlungen über einen EWR schwächen können.

- d) Trotz Verhängung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber dem Irak kann die Schweiz ohne Zweifel ihre militärische Neutralität aufrechterhalten und riskiert nicht in eine militärische Auseinandersetzung hineingezogen zu werden.

Weil die Neutralität ein Instrument zur Wahrung unserer nationalen Interessen ist, musste der Bundesrat diese aussenpolitischen Interessen berücksichtigen und seinen neutralitätspolitischen Handlungsspielraum ausschöpfen. Seine Aufgabe wird es nunmehr sein, von Zeit zu Zeit die Zweckmässigkeit und neutralitätspolitische Opportunität der verhängten Wirtschaftsmassnahmen zu überprüfen und bei Bedarf ihre allfällige Aufhebung zu erwägen.

#### 4. Echo im Ausland und in den Massenmedien

Der Entscheid des Bundesrates zur Verhängung von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak wurde von den schweizerischen Massenmedien durchwegs äusserst positiv aufgenommen. Soweit unsere Botschaften im Ausland darüber Meldung erstatteten, wurde der Entscheid des Bundesrates durchwegs begrüsst. Lediglich der Irak sah in der schweizerischen Haltung eine Verletzung der dauernden Neutralität.

Zum Teil wurde der Schritt des Bundesrates in der Schweizer Presse als "völliger Kurswechsel", als "Schlachten einer heiligen Kuh", als "Aufgabe eines geliebten Dogmas" bezeichnet und entsprechend kommentiert. Diese Wertung entspricht den tatsächlichen Gegebenheiten nicht. Der bundesrätliche Entscheid ist Ausdruck einer kontinuierlichen Neutralitätspolitik.

#### 5. Kontinuität der Neutralitätspolitik

Historisch gesehen hat die Schweiz, insbesondere im 19. Jahrhundert und während der Völkerbundszeit, eine sehr flexible, weitmaschige und aktive Neutralitätspolitik geführt. Erst kurz vor

und während des Zweiten Weltkrieges wurde unsere Neutralitätspolitik - unter dem Druck der äusseren Ereignisse und aus der Igelhaltung der Schweiz heraus - sehr strikt und eng gehandhabt. Nach 1945 setzte aber, namentlich unter den Aussenministern Petitpierre und Wahlen, ein steter Prozess der Auflockerung und Erweiterung der schweizerischen Neutralitätspolitik ein (Disponibilität und Solidarität, Mitgliedschaft in "politischen" internationalen Organisationen, wie etwa dem Europarat). Parallel zur immer intensiveren internationalen Zusammenarbeit verstärkte sich auch in der schweizerischen Neutralitätspolitik der Zug zur aktiven Kooperation und Mitwirkung innerhalb der Staatengemeinschaft. Das Ergreifen von Wirtschaftsmassnahmen gegen den Irak ist ein weiterer Schritt in dieser konsequent geführten Politik der Oeffnung und Mitwirkung bei einer umfassenden internationalen Kooperation.

Der Bundesrat hat bereits bei verschiedenen Gelegenheiten verdeutlicht, dass die Schweiz allenfalls an Wirtschaftssanktionen mitwirken könnte. Insbesondere hat er dies in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vom 21. Dezember 1981 (BB1 1982 I 497, 546 ff.) angekündigt und die Bedingungen für die Mitwirkung der Schweiz an derartigen Sanktionen umschrieben.

Mithin handelt es sich bei der vom Bundesrat ergriffenen Massnahme keineswegs um einen "dramatischen Kurswechsel in unserer Neutralitätspolitik" oder um die "Aufgabe eines Dogmas". Der Bundesrat hat nicht von der "integralen" zur "differentiellen" Neutralität der Völkerbundszeit gewechselt. Er hat auch in keiner Weise die Verhängung von Sanktionen in zukünftigen Fällen oder die Frage der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit einer Mitwirkung bei allfälligen Sanktionen der Europäischen Gemeinschaft präjudiziert. Vielmehr hat der Bundesrat lediglich die kontinuierliche schweizerische Neutralitätspolitik in einem konkreten Fall zur Anwendung gebracht. Wenn sich in Zukunft in einem anderen Fall die Frage von Sanktionen stellt, so wird der Bundesrat in gleicher Weise unter Abwägung aller relevanter

Gesichtspunkte, insbesondere unserer Verpflichtungen als ständig neutraler Staat, einen dem Einzelfall und den schweizerischen Interessen gerechten Entscheid über die Mitwirkung der Schweiz an Sanktionen fällen müssen.

Proposition d'interpellation urgente  
de la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats  
du 7 septembre 1990

Le Conseil fédéral est invité à donner au Parlement une information sur les derniers développements dans la région du Golfe, la situation des Suisses et d'autres étrangers au Koweït et en Iraq, et à procéder à une appréciation des mesures qu'il a adoptées.

Vorschlag einer dringlichen Interpellation  
der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates  
vom 7. September 1990

Der Bundesrat wird eingeladen, das Parlament über die neueste Entwicklung in der Golfregion und über die Lage der Schweizer und anderer Ausländer in Kuweit und im Irak zu orientieren, und eine Einschätzung der von ihm getroffenen Massnahmen vorzunehmen.