

Comme l'a relevé l'un des préopinants, l'effort de compression que nous devons faire a déjà été fait. Il était sage, certes, de réduire la proposition de la commission de 60 000 francs à 40 000 francs sur ce point; aller plus bas ne ferait décidément pas très sérieux.

C'est la raison pour laquelle, encore une fois avec le souci d'éviter de tomber dans le piège du professionnalisme, mais avec le souci primordial d'améliorer non seulement nos conditions de travail mais la qualité même du travail parlementaire, nous vous demandons instamment de vous en tenir à la proposition de la majorité de la commission, de rejeter celle de M. Mauch, et d'accepter les 40 000 francs.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit	70 Stimmen
Für den Antrag Stucky	56 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	70 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

91.3035

Motion der Kommission für auswärtige Angelegenheiten Aussenpolitisches Konzept der Schweiz

Motion de la commission des affaires étrangères Conception de la politique étrangère de la Suisse

Wortlaut der Motion vom 29. Januar 1991

Der aussenpolitische Wandel der jüngsten Zeit führt zu komplexen Problemen, die auch unser Land herausfordern. Es entstehen politische, wirtschaftliche, ökologische, demographische, militärische und soziale Risiken, die ein entsprechendes aussenpolitisches Konzept verlangen. Es sind dabei die zukünftigen Beziehungen der Schweiz zum Ausland zu definieren. Im besonderen ist eine verstärkte Mitwirkung der Schweiz bei der Gestaltung Europas notwendig. Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament folgende Vorlagen zu unterbreiten:

1. Botschaft für eine neue verfassungsmässige Abstützung der schweizerischen Aussenpolitik (Neufassung von Artikel 8 und Artikel 102, Ziffer 8 und 9, Beziehungen zum Ausland mit Schwergewicht Europa, Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Parlament).

2. Bericht für eine zukünftige Aussenpolitik (ausserpolitischen Konzept).

Texte de la motion du 29 janvier 1991

Les changements intervenus récemment en politique étrangère soulèvent des problèmes complexes auxquels notre pays est aussi confronté. Il en résulte des risques d'ordre politique, économique, écologique, démographique, militaire et social qui appellent un concept de politique étrangère approprié. Il y a lieu de définir les relations futures de la Suisse avec l'étranger. En particulier, une coopération renforcée de la Suisse à la construction de l'Europe s'impose.

Le Conseil fédéral est invité à présenter les documents suivants:

1. Un message pour un renforcement constitutionnel de la politique étrangère (Nouvelle version de l'article 9 et de l'article 102, chiffres 8 et 9 cst, relations avec l'étranger – point fort l'Europe; délimitation des compétences entre le Conseil fédéral et le Parlement).

2. Un rapport relatif à une future politique étrangère (concept de politique étrangère).

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 8. Mai 1991

1. Die Motion verlangt zum einen vom Bundesrat eine Botschaft für eine neue verfassungsmässige Abstützung der schweizerischen Aussenpolitik, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Parlament. Wie in anderen Bereichen der Staatsleitung legt die Bundesverfassung die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten sowohl in die Hände des Bundesrates als auch der Bundesversammlung, Regierung und Parlament stehen auch hier in fortdauernder Kooperation, in ständiger Durchdringung und gegenseitiger Abhängigkeit. Dabei wirkt jedes Verfassungsorgan gemäss seiner spezifischen Funktion und Eignung am aussenpolitischen Prozess mit. Der Bundesrat vertritt die Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland, nimmt die völkerrechtlich verbindlichen Handlungen vor und wahrt die aussenpolitischen Interessen der Schweiz insgesamt (Art. 102 Ziff. 8 der Bundesverfassung). Die Bundesversammlung verfügt dank ihrer Zuständigkeit zu Massnahmen für die äussere Sicherheit und Behauptung der Unabhängigkeit (Art. 85 Ziff. 6 der Bundesverfassung), dank ihrem Genehmigungsrecht beim Abschluss von Staatsverträgen (Art. 85 Ziff. 5 der Bundesverfassung) sowie dank ihrer umfassenden Gesetzgebungs-, Finanz- und Kontrollbefugnisse über wirksame Mittel zur Mitwirkung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Die Bundesversammlung wird vor allem bei der Bezeichnung der wesentlichen Ziele und Mittel der Aussenpolitik sowie bei aussenpolitischen Grundsatzfragen und weittragenden Entscheidungen umfassend in die Willensbildung einbezogen.

Wie der Bundesrat bereits in seiner Antwort auf die Motion Portmann vom 7. Februar 1990 über die Mitwirkung der Gewalten bei der Sicherheits- und Staatsvertragspolitik der Schweiz feststellt, hat sich diese verfassungsrechtliche Zuweisung der Zuständigkeiten der Bundesorgane im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten bewährt und wurde daher auch von der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung übernommen. Insbesondere hat die Praxis der vergangenen Jahre gezeigt, dass die geltende Verfassungsordnung der Bundesversammlung ausreichend Raum zur wirkungsvollen Einflussnahme auf die Aussenpolitik gewährt. Das Parlament hat zum Beispiel durch das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, die Diskussion und Bewilligung der periodischen Rahmenkredite sowie die Wahrnehmung seines Oberaufsichtsrechts die schweizerische Entwicklungshilfe massgeblich geprägt. Eine ähnliche Einflussnahme wird die Bundesversammlung im Bereich der Zusammenarbeit mit Ost- und Mitteleuropa ausüben. Auch bei der Gestaltung des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft und den Verhandlungen über einen Europäischen Wirtschaftsraum hat der Bundesrat die Bundesversammlung und ihre aussenpolitischen Kommissionen regelmässig informiert und die kooperative Zusammenarbeit gesucht.

Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass im Hinblick auf die Parlamentsreform oder die Entwicklung unserer Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft neue Formen der parlamentarischen Beteiligung oder Kontrolle im Bereich der Aussenpo-



litik ins Auge gefasst werden müssen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erachtet es der Bundesrat aber als noch verfrüht, der Bundesversammlung einen Entwurf für eine Aenderung der Bundesverfassung im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung in den auswärtigen Angelegenheiten zu unterbreiten.

2. Die Motion regt ferner eine Aufnahme von neuen Bestimmungen über aussenpolitische Zielsetzungen, insbesondere über eine verstärkte Mitwirkung der Schweiz in Europa, in die Bundesverfassung an. Die Frage der Aufnahme aussenpolitischer Programmsätze und Zielbestimmungen in die Verfassung wurde insbesondere im Zusammenhang mit der Totalrevision unserer Bundesverfassung diskutiert. In der Expertenkommission hielten die einen den vorgelegten Entwurf für zu abstrakt und des normativen Charakters entkleidet, die anderen für zu punktuell und zu wenig umfassend, dem breiten Spektrum aussenpolitischer Belange nicht entsprechend. Bei einer weiteren Konkretisierung und Ausführung dieser Zielsetzungen erschienen diese zu sehr einer spezifischen Tagespolitik verhaftet und ohne Ausblick auf neue Horizonte. Zudem konnte bereits innerhalb der Expertenkommission kein Konsens darüber gefunden werden, in welche Richtung eine künftige Aussenpolitik schreiten müsste. Daher wurde schliesslich die Einführung einer Bestimmung über aussenpolitische Zielsetzungen abgelehnt. Mit den gleichen Schwierigkeiten würden die Bundesbehörden erneut konfrontiert, wenn sie jetzt die Aufnahme von aussenpolitischen Programmartikeln in die Bundesverfassung an die Hand nähmen. Ueberdies werden die Bundesbehörden in naher Zukunft eine ganze Reihe von wichtigen aussenpolitischen Entscheiden zu treffen haben. Zum Teil werden Volk und Stände diese Grundsatzentscheide an der Urne zu sanktionieren haben. Es rechtfertigt sich daher nicht, Verwaltung und Parlament zusätzlich mit der Ausarbeitung und Behandlung einer Botschaft über die Teilrevision der bewährten Kompetenzverteilung im auswärtigen Bereich oder über aussenpolitische Zielsetzungen in der Bundesverfassung zu belasten. Es genügt, wenn diese Fragen im Rahmen eines Berichts über die künftige Aussenpolitik behandelt werden. Soweit sich später ein dringendes Bedürfnis zur verfassungsmässigen Verankerung von aussenpolitischen Zielbestimmungen zeigt, kann der Bundesrat im Rahmen der Arbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung dieses Anliegen berücksichtigen.

Aufgrund dieser Ueberlegungen hält es der Bundesrat nicht für angebracht, der Bundesversammlung eine Botschaft für eine neue verfassungsmässige Abstützung der schweizerischen Aussenpolitik vorzulegen.

3. Hingegen ist der Bundesrat bereit, der Bundesversammlung einen Bericht über das aussenpolitische Konzept der Schweiz in diesem Jahrzehnt angesichts der komplexen politischen, wirtschaftlichen, ökologischen, demographischen, militärischen und sozialen Herausforderungen vorzulegen. Allerdings ist gemäss Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 4. Oktober 1974 die Erstattung eines Berichts allein keine Massnahme, die in Form der Motion verlangt werden kann. Hierfür ist vielmehr die Form des Postulates vorgesehen.

Der Bundesrat ist bereit, die Motion in Form eines Postulats entgegenzunehmen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 8 mai 1991

1. La motion demande au Conseil fédéral de présenter un message pour un renforcement constitutionnel de la politique étrangère, notamment en ce qui concerne la délimitation des compétences entre le Conseil fédéral et le Parlement. Comme dans d'autres domaines de l'activité de l'Etat, la Constitution fédérale attribue la conduite des affaires étrangères aussi bien au Conseil fédéral qu'à l'Assemblée fédérale. Gouvernement et Parlement coopèrent ici également de façon continue par interpénétration permanente et interdépendance réciproque. Ainsi, chaque organe constitutionnel agit selon sa fonction et ses propriétés spécifiques dans le processus de la politique étrangère. Le Conseil fédéral représente la Confédération vis-à-vis de l'étranger, il conclut les actes qui engendrent des obli-

gations de droit international et veille aux intérêts de la Confédération au-dehors (art. 102, ch. 8, de la Constitution fédérale). L'Assemblée fédérale dispose de moyens efficaces de coopération dans le domaine des affaires étrangères grâce à ses compétences pour adopter toute mesure visant à la sûreté extérieure et au maintien de l'indépendance (art. 85, ch. 6, de la Constitution fédérale), grâce à son droit d'approbation des traités conclus avec les Etats étrangers (art. 85, ch. 5, de la Constitution fédérale) et grâce à ses pouvoirs étendus en matière législative, financière et de contrôle. L'Assemblée fédérale est associée largement à la formation de la volonté, avant tout lors de la définition des objectifs et des moyens fondamentaux de la politique étrangère ainsi que lors de questions de principe de politique étrangère et de décisions d'une grande portée.

Comme le Conseil fédéral l'a déjà relevé dans sa réponse à la motion Portmann du 7 février 1990 sur la collaboration des pouvoirs en matière de politique de sécurité et de traités internationaux de la Suisse, cette répartition constitutionnelle des compétences entre les organes de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères a fait ses preuves, et c'est pour cette raison d'ailleurs qu'elle a été reprise par la Commission d'experts chargée de préparer une révision totale de la Constitution fédérale. La pratique des années passées a notamment démontré que l'ordre constitutionnel existant assure largement à l'Assemblée fédérale une marge d'influence efficace sur la politique étrangère. Par la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, lors des débats et de l'octroi des crédits-cadres périodiques de même que par l'exercice de son droit de contrôle, le Parlement a ainsi marqué de façon déterminante la politique suisse en matière d'aide au développement. L'Assemblée fédérale exercera une influence semblable dans le domaine de la coopération avec l'Europe centrale et orientale. Lors de la définition des rapports entre la Suisse et la Communauté européenne de même que pour les négociations sur un Espace économique européen, le Conseil fédéral a informé régulièrement l'Assemblée fédérale et ses Commissions des affaires étrangères, et il a recherché une collaboration effective.

Il se pourrait cependant que, notamment dans le cadre de la réforme du Parlement ou en raison de l'évolution de nos relations avec la Communauté européenne, de nouveaux mécanismes de participation ou de contrôle parlementaire doivent être envisagés en matière de politique étrangère. Le Conseil fédéral estime pourtant encore prématuré, à l'heure actuelle, de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de révision constitutionnelle visant à réaménager les compétences entre le Parlement et le gouvernement dans le domaine des relations extérieures.

2. La motion suggère en outre l'adoption de nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à des objectifs de politique étrangère, en particulier à une coopération renforcée de la Suisse en Europe. La question de l'introduction de dispositions constitutionnelles fixant des programmes et des objectifs a été discutée notamment dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale. Au sein de la commission d'experts, pour les uns le projet présenté était trop abstrait et dépourvu de caractère normatif, pour les autres il était trop ponctuel et pas assez complet, ne correspondant pas au vaste domaine des problèmes de politique étrangère. Pour une concrétisation plus large et leur exécution, ces objectifs sont apparus trop liés à une politique spécifique menée au jour le jour et sans perspective sur des horizons nouveaux. De plus, déjà au sein de la commission d'experts, aucun consensus pour fixer la direction dans laquelle on devrait conduire la politique étrangère future n'a pu être obtenu. C'est pourquoi on renonce finalement à introduire une disposition sur les objectifs de la politique étrangère. Les autorités fédérales seraient à nouveau confrontées aux mêmes difficultés si elles devaient examiner à présent le problème de l'introduction de dispositions de programmes de politique étrangère dans la Constitution fédérale. D'ailleurs, les autorités fédérales auront à prendre dans un proche avenir toute une série de décisions importantes en matière de politique étrangère. En partie, le peuple et les cantons

devront se prononcer sur ces décisions fondamentales. Dès lors, il ne se justifie nullement de charger en plus l'administration et le Parlement d'élaborer et d'examiner un message relatif à la révision partielle du partage éprouvé des compétences dans le domaine de la politique étrangère ou concernant la fixation des objectifs de la politique étrangère dans la Constitution fédérale. Il s'avère suffisant que ces questions soient traitées dans le cadre d'un rapport sur la politique étrangère future. Si, ultérieurement se fait sentir un besoin pressant d'introduire dans la constitution des objectifs de politique étrangère, le Conseil fédéral peut en tenir compte dans le cadre des travaux pour une révision totale de la Constitution fédérale.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil fédéral n'estime pas approprié de présenter à l'Assemblée fédérale un message en vue de créer de nouvelles bases constitutionnelles pour la politique étrangère suisse.

3. En revanche, le Conseil fédéral est prêt à soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur la conception suisse de la politique étrangère au cours de cette décennie face aux défis complexes en matière politique, économique, écologique, démographique, militaire et sociale. Cependant, selon l'article 29, alinéa premier, du Règlement du Conseil national du 4 octobre 1974, la présentation d'un rapport n'est pas une mesure qui peut être demandée sous la forme d'une motion. C'est davantage la forme du postulat qui est prévue ici. Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion sous la forme d'un postulat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Bundi, Berichterstatter: Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates hat eine Motion eingereicht, in welcher sie in einem ersten Punkt eine Revision der Bundesverfassung verlangt, nämlich im Hinblick auf die ausserpolitischen Beziehungen der Schweiz, das heisst im Hinblick auf eine Revision der einschlägigen Artikel der Bundesverfassung, insbesondere Artikel 2, Artikel 8 und Artikel 102. Und in einem zweiten Punkt verlangt die Kommission vom Bundesrat die Erarbeitung eines ausserpolitischen Konzeptes.

Diese Motion wurde eingereicht am 29. Januar dieses Jahres. Sie ist heute noch ebenso aktuell wie damals. Man kann sagen: Sie hat noch an Bedeutung gewonnen. Denken wir nur an die Ereignisse der letzten beiden Jahre: den Aufbruch in Osteuropa – auch etwa als Quantensprung der Geschichte bezeichnet –, den Golfkrieg, die Probleme der nationalen Minderheiten und die europäische Integration. Diese Veränderungen konnten nicht ohne Folgen auf unser ausserpolitisches Denken und Handeln bleiben. Es ist nun darum auch der Moment, zu überprüfen, ob unsere Verfassungsgrundsätze dieser gewandelten Mentalität und Praxis noch gerecht werden oder nicht.

Die ausserpolitische Kommission ist der Auffassung, dass sich Anpassungen aufdrängen. Sie verlangt darum, dass der Bund ein neues ausserpolitisches Konzept ausarbeite und einen Bericht zuhanden der beiden eidgenössischen Räte unterbreite, in dem er die zukünftigen Beziehungen der Schweiz zum Ausland definieren möge. Da der Bundesrat bereit ist, dieses Konzept auszuarbeiten, und überdies der Meinung ist, dazu genüge die Form des Postulates, sind wir damit einverstanden, dass Punkt 2 unserer Motion als Postulat überwiesen wird.

Anders ist es jedoch im Hinblick auf Punkt 1. Hier geht es nicht darum – wie der Bundesrat es befürchtet –, die urreigensten Aufgaben des Bundesrates in der Aussenpolitik zu schmälern oder entsprechende Kompetenzen zu verschieben. Es geht vielmehr um eine klarere Kompetenzausscheidung zwischen Bundesrat und Parlament, um eine klarere Zuweisung bestimmter Aufgabenbereiche. Das Parlament hat wiederholt signalisiert, dass es zum Beispiel früh und rechtzeitig in den Mit-

wirkungsprozess bei der Vorbereitung von europäischen oder weltweiten Verhandlungen und Abkommen einbezogen werden müsste. Diese Dinge bedürfen neuer Klärung und neuer Regelung.

In erster Linie geht es der ausserpolitischen Kommission aber darum, dass in der Bundesverfassung die Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik neu formuliert werden. Heute steht in dieser Hinsicht sehr wenig drin: In Artikel 2 der Bundesverfassung ist die Rede von der Bewahrung der Unabhängigkeit nach aussen; in Artikel 8 ist die Kompetenz des Bundes für Erklärungen oder Stellungnahmen zu Krieg und Frieden und für Verträge mit dem Ausland geregelt – das ist dann so ziemlich alles. Wir sind der Auffassung, dass neue Umschreibungen notwendig sind, die zum Beispiel den Willen bekunden, den Frieden in der Welt zu fördern, Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Hilfe hochzuhalten, zum Ausgleich zwischen Arm und Reich in der Welt beizutragen – das heisst, Solidarität und Entwicklungszusammenarbeit zu praktizieren –, die kulturelle, soziale, politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa zu fördern. Als Mittel für eine solche Aussenpolitik kommt in erster Linie eine neu definierte Neutralitätspolitik in Frage.

Ich darf auch daran erinnern, dass aus der Mitte dieses Rates eine Reihe von Vorstössen gemacht worden sind, die den Bundesrat einladen, in Berichtform mitzuteilen, wie er die künftige Neutralitätspolitik zu definieren gedenkt. Diese Vorstösse aus dem Rat sind als Postulate vom Bundesrat entgegengenommen worden. So ergibt sich durchaus die Möglichkeit, dass man diese Berichte dazu verwenden kann, um den neuen Verfassungsartikel vorzubereiten. Es geht vor allem auch darum, zu untersuchen, ob und wie das neue Prinzip der Solidarität, zu dem wir uns immer wieder bekennen – auch anlässlich der letzten Krisen in Europa und weltweit –, kompatibel mit dem Prinzip der Neutralität gestaltet werden kann. Unterdessen ist auch im Ständerat eine Motion eingereicht worden, die ungefähr die gleiche Stossrichtung hat wie unsere.

Ich meine, dass gerade eine solche Verfassungsrevision dazu Anlass bieten könnte, dass sämtliche Probleme unserer Aussenpolitik ausdiskutiert werden könnten, dass wir diese Diskussion breit ins Volk hineinbringen könnten. Die grossen Veränderungen der letzten Zeit im politischen und gesellschaftlichen Umfeld verlangen nach einer vertieften Besinnung insbesondere auf die ökologischen Risiken, auf die sozialen Risiken und auch auf die sicherheitspolitischen Risiken. Alle diese Überlegungen rufen nach einem klaren ausserpolitischen Kurs unseres Landes. Unser Vorstoss soll dazu beitragen, dass entsprechende Zielvorstellungen in die Regierungsrichtlinien für die nächste Legislaturperiode einfließen.

Darum ersuchen wir den Rat, den Punkt 1 unserer Motion als Motion zu überweisen.

Mühlemann: Seit den Umwälzungen in Europa, beginnend im Jahre 1985, zeigt es sich, dass unser Land zunehmend Mühe hat, in ausserpolitischen Fragen rechtzeitig zu agieren. Wir erleben eine ständige Reaktion, die verspätet und unvorbereitet Volk und Parlament trifft. Der Bundesrat hat Mühe, hier seine Führungsaufgabe wahrzunehmen, wobei wir ihm immerhin zugute halten wollen, dass die Umwälzungen derart rasant vor sich gehen, dass es auch in anderen Ländern schwierig ist, rechtzeitig zu handeln. Die ausserpolitische Kommission des Nationalrates hat sich wiederholt mit dem Phänomen auseinandergesetzt, dass die Aussenpolitik zunehmend an Gewicht gewinnt und stärkeren Einfluss auf unser innenpolitisches Leben ausübt – wobei sich die Parlamentarier, die lange glaubten, man könne sich ins Innere des Schneckenhauses Schweiz zurückziehen, getäuscht haben. Wer nicht bereit ist, offen die Entwicklung in Europa mitzuverfolgen, wird früher oder später vor Tatsachen gestellt, die ihn zwingen, Entscheidungen wahrzunehmen und mitzutragen.

Wir sind erfreut, dass der Bundesrat bereit ist, uns einen ausserpolitischen Bericht vorzustellen. Wir glauben, dass dieser Bericht schon lange fällig gewesen wäre. Es wäre möglicherweise dem Bundesrat leichter gefallen, eine klare Haltung in der Europapolitik einzunehmen. Es kann nicht angehen, dass jeder Bundesrat zu den ausserpolitischen Fragen Stellung

bezieht und dann – selbst innerhalb der eigenen Partei – gegen seinen Kollegen Stellung nehmen muss. Wenn aus dieser Art Meinungsfreiheit eine Tugend gemacht wird, dann stimmt etwas nicht. In dieser Beziehung hoffen wir, dass ein aussenpolitischer Bericht Klarheit schafft.

Wir konnten lange Zeit mit der bewährten Formel «Bewaffnete Neutralität und Solidarität» leben. Aufgrund der heutigen Umwandlung ist diese Formel neu zu überprüfen. Ich darf darauf hinweisen, dass im Bereiche der militärischen Landesverteidigung der sicherheitspolitische Bericht Klarheit geschaffen hat. Er hat nicht definitiv die letzten Einzelheiten einer Armee reform vorgezeichnet, aber er hat immerhin dem EMD wieder sicheren Boden gegeben. Ähnliches gilt natürlich für die Neutralitätspolitik oder die Solidaritätspolitik. Wir hoffen gerne, dass Herr Bundesrat Felber in diesem Bericht pragmatisch richtige Schritte in einen langfristigen strategischen Bericht ummünzen kann.

Die aussenpolitische Kommission ist darüber enttäuscht, dass der Bundesrat nicht bereit ist, den wichtigeren Teil unserer Motion zu akzeptieren, nämlich endlich eine Klärung in der Verfassung zu schaffen, wer eigentlich verantwortlich für Aussenpolitik ist. Wir haben seit langem diese Schwierigkeit, dass der Bundesrat die operationelle Führung hat, dass aber gleichzeitig in der Verfassung verankert ist, dass das Parlament für die Neutralitätspolitik zuständig sei. Das gibt ständig Schwierigkeiten im Bereiche der Kompetenzen.

Wir glauben, dass der Bundesrat in der Aussenpolitik ausführendes Organ bleiben, das Parlament aber vermehrt im Bereiche der Mitsprache eingebunden sein muss. Was wir heute erleben, ist die Handhabung des Informationsrechtes. Wir werden zeitgerecht informiert, wir sind aber in einer relativ passiven Rolle und betrachten die Information immer noch als eine Art Bring-Schuld des Bundesrates, dabei müsste es eine Hol-Schuld des Parlamentes sein. Diese Hol-Schuld kann man natürlich nicht im Inneren unseres Landes ausüben, dazu bedarf es vermehrt direkter Kontakte im Ausland. Das bedingt auch ein Mitspracherecht des Parlaments; nicht Mitbestimmung, aber Mitsprache. Das bedingt im weitern auch ein stärkeres Kontrollrecht des Parlaments. Es kann nicht sein, dass der Bundesrat und sein Diplomatisches Korps selbständig handeln und die Parlamentarier willkommen sind als eine Art politische Touristen. In dieser Beziehung muss das Parlament über sinnvolle Kontrollmechanismen stärker Einfluss nehmen können. Es ist deshalb angezeigt, dass die Motion der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vollumfänglich aufrechterhalten wird.

Wir bitten Sie, uns zuzustimmen, entgegen dem Bundesrat, der verständlicherweise keinen stärkeren Einfluss des Parlamentes haben möchte. Aber wenn wir beim Volk gewissen Vorlagen tatsächlich zum Erfolg verhelfen wollen, braucht es die Mitarbeit des Parlamentes, braucht es die enge Kooperation zwischen Bundesrat und Parlament, gerade in der Aussenpolitik.

Ich bitte Sie deshalb, die Vorstellungen unseres Kommissionspräsidenten Bundi zu unterstützen und der Kommission zuzustimmen, also im Bereich der Verfassungsänderung die Motionsform aufrechtzuerhalten.

Burckhardt: Im Spektrum der schweizerischen Politik nimmt die Wichtigkeit der auswärtigen Angelegenheiten seit 1989 ständig zu. Diese Situation ist neu und ungewohnt. Sie entspricht der Ueberlieferung nicht. Bis in die Zeit des Zweiten Weltkrieges konnte die Aussenpolitik der Schweiz als einmaliger Ausnahmefall angesprochen werden. Während im übrigen Europa das Geschehen weitgehend von den Gegensätzen der Grossmächte bewegt wurde, welche seit Jahrhunderten im Wechselspiel der Macht die Priorität der Führung ihrer Aussenpolitik beimassen, hatte sich die Eidgenossenschaft seit 1515, d. h. seit Marignano, mit dem Grundsatz des «Wir wollen uns nicht in fremde Händel mischen» den Abwehrgürtel ihrer Neutralität umgelegt.

Dieser und der mit der Schaffung der Bundesarmee nach 1848 entstandene allgemeine Abwehrwille machten es möglich, in der Schweiz den ersten Platz der Innenpolitik und der Pflege der direkten Demokratie einzuräumen. Aus dieser Situation

hat sich die bis gestern gültige Regel ergeben, in der schweizerischen Aussenpolitik humanitären Zwecken den Vorrang zu geben und der Aussenwirtschaft das Hauptgewicht beizumessen.

Die grundsätzliche Veränderung der gesamteuropäischen Politik, der Zusammenschluss der EG, die Oeffnung des Eisernen Vorhanges, das europäische Bewusstsein ganz allgemein stellen die Eidgenossenschaft vor ein gänzlich neues Bild. Die ehemaligen europäischen Ziele der Vorkriegszeit, im Spiel der Kräfte um die Macht den Mächtigsten jeweils zu eruiieren, sind dem Ziel eines gemeinsamen europäischen Aufbaues gewichen. Die Bedrohung der Schweiz durch europäische Machtkämpfe existiert nicht mehr, und darüber hinaus scheint auch die Gefahr gebannt, dass Europa zum Schlachtfeld der Supermächte wird.

So ergibt es sich in den grossen Zügen des Fortschreitens der Geschichte, dass Neutralität, Abwehrwille, freier Handel und *humanitas* nicht mehr das ganze Spektrum unserer Aussenpolitik abdecken. Es wird zusätzlich nötig, dass die Schweiz sich europapolitisch vermehrt öffnet und am Aufbau dieses Europas intensiver teilnimmt. Aus dem Abwehrkonzept Neutralität/Wehrkraft muss der Weg zu einer gesteigerten Integration im europäischen Ganzen gefunden werden, ohne dass die grossartigen Errungenschaften unserer direkten humanitären Demokratie gefährdet werden.

Es bezweifelt wohl kein Mensch, dass wir Schweizer auch Europäer sind. Unser überliefertes Heraushalten aus fremden Händeln hat uns aber zu privilegierten Europäern gemacht; in manchem Auge zu verwöhnten Sondereuropäern, die alles haben und nichts geben wollen. Schon unter diesem Aspekt ist es von vitaler Bedeutung, dass wir gegenüber Europa sozial und politisch nicht in einen Zustand der Isolation absinken. Auf der anderen Seite ist es aber ebenso wichtig, dass wir nicht nur gebannt auf die EG blicken, so als hätte diese allein den Anspruch, Europa zu sein; denn auch sie hat ja in ihrem eigenen Bereich genügend Schwierigkeiten, mit denen sie fertig werden muss: Bürokratie, Mangel an parlamentarischem Unterbau, Nord-Süd-Gefälle, Tendenz zum Zentralismus.

In einer solchen, von den unterschiedlichsten Problemen des Wechsels und der Veränderung gekennzeichneten Periode kann sich die Uebersicht auch in der Schweiz «verunklären». Der feste Führungsstandpunkt kann verlorengehen, Verwirrung kann Platz greifen und uns in Gefahren bringen. So mag es sich als nötig erweisen, dass die Führung, auch wenn sie das Steuer fest in der Hand hält, als Zeichen ihrer Ueberzeugung, den richtigen Kurs zu fahren, sich deutlich zu diesem Kurs bekennt.

Die Motion der Kommission will bewirken, dass ein aussenpolitisches Konzept vorgelegt wird, welches den langfristigen Willen der Regierung aufzeigt und gleichzeitig darüber Auskunft gibt, wie sie ihre Verantwortung sieht und wo sie liegt und wie sich diese gegenüber dem Parlament abzeichnet.

Frau Grendelmeier: Ich kann gut verstehen, dass der Bundesrat nur mittel begeistert ist von der Idee, dass sich das Parlament in Zukunft mehr beteiligen möchte an einem Gebiet, das vorwiegend als eines des Bundesrates betrachtet wurde. In seiner Antwort kommt auch ein bisschen Vorsicht zum Ausdruck: Er billigt zwar dem Parlament durchaus eine gewisse Eigenständigkeit zu, aber doch nicht zuviel, weshalb er den Vorstoss eben nur als Postulat entgegennehmen möchte.

Es ist vorhin gesagt worden: Das Entscheidende für uns ist, dass wir, je nachdem bereits in einem Jahr, abstimmen müssen, und zwar wird es eine Volksabstimmung über den EWR geben, wenn er überhaupt noch kommt. Es ist deshalb von ganz grosser Bedeutung, dass das Thema nicht im Glashaus und Elfenbeinturm des Bundesrates oder der bundesrätlichen Politik bleibt, sondern dass wir sehr viel mehr in die Aussenpolitik eingebunden werden, weil wir Parlamentarier es sind, die hinterher versuchen müssen, die Bevölkerung zu überzeugen. Sonst riskieren wir ein zweites Uno-Debakel.

Erlauben Sie mir jetzt doch eine kleine Bemerkung selbstkritischer Natur: Wenn ich mir vorstelle, wie wenige jetzt in dem Saal sind, die sich für Aussenpolitik zu interessieren scheinen, dann hat man gewisse Zweifel, wie weit es dannzumal mit dem

Interesse sein wird. Möglicherweise aber – und nun werde ich ernst – werden wir schneller als uns lieb ist mit der Realität der Aussenpolitik konfrontiert, denn wir schauen in eine Welt, die aus den Fugen zu geraten scheint.

Deshalb bitte ich Sie im Hinblick auf eine neue schweizerische Politik – Aussenpolitik ist nicht etwas Exotisches, sondern immer auch Innenpolitik –, der Motion zuzustimmen, weil Innenpolitik und Aussenpolitik demnächst voneinander nicht mehr zu trennen sein werden.

Rychen: In der Aussenpolitik sind wir immer mehr mit neuen Dimensionen konfrontiert. Ich möchte einige Stichworte nennen. Der Nationalismus in Europa hat neuen Aufschwung. Dann kommt dazu, dass die Minderheiten in den heutigen Nationalstaaten sehr stark verflochten sind. Diese Minderheitenprobleme – das wird uns ja zurzeit mit dem Krieg in Jugoslawien vor Augen geführt, aber auch anderswo – werden stärker in den Vordergrund rücken.

Ein weiteres Beispiel: Es zeichnet sich eine europäische Integration der verschiedenen Geschwindigkeiten ab, sei das in bezug auf die Währungsunion, sei das in bezug auf die verschiedenen Wirtschaftsverträge oder EWR-Konzepte. Wie auch immer, die Entwicklung wird verschieden verlaufen.

Ein weiteres Beispiel: In der Welt zeichnen sich langsam aber sicher drei grosse Wirtschaftsblöcke ab: Japan, USA, Europa, ergänzt durch einen sehr dynamisch wachsenden pazifischen Raum. Es gilt auch hier, eine Problemanalyse, eine Neuorientierung vorzunehmen. Ich weise weiter darauf hin, dass das wirtschaftliche Gefälle zwischen Ost und West uns in den nächsten Jahren sehr intensiv beschäftigen wird, ebenso der Aufbau der Demokratien in Osteuropa. Nicht zu vergessen sind die grossen Unterschiede zwischen Nord und Süd in bezug auf die Entwicklungsländer.

Diese Beispiele sollten genügen, um die aussenpolitische Position der Schweiz zu überprüfen. Vor allem ist es mir ein Anliegen, ganz deutlich zu sagen, dass Aussenpolitik vermehrt der Bevölkerung, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, ins Bewusstsein kommen sollte. Aussenpolitik – es wurde schon angetönt – muss vermehrt zum Thema der Innenpolitik werden.

Aus diesem Grund erachtet es die Mehrheit der SVP-Fraktion als wichtig, mit dieser Motion Zeichen zu setzen. Damit ist noch nichts entschieden. Aber es wird ein Prozess in Gang gesetzt, um eine neue Verfassungsgrundlage auszuarbeiten und in diesem Sinne später die fundamentale Diskussion zu führen.

Wir bitten Sie auch, Punkt 1 der Motion als Motion zu überweisen, im Gegensatz zur Empfehlung des Bundesrates.

Präsident: Die sozialdemokratische Fraktion und die grüne Fraktion teilen mit, dass sie an der Motion festhalten wollen.

M. Felber, conseiller fédéral: Je suis persuadé qu'une modification de la constitution, qui attribuerait davantage de compétences au Parlement, remplirait sans doute cette salle. Je constate que lorsque vous demandez davantage de compétences, vous désertez la salle au moment où vous devez les choisir et cela entraîne nécessairement le Conseil fédéral à ne pas juger très sérieuses les propositions qui nous sont faites dans ce domaine.

Le Conseil fédéral accepte de transformer cette motion en postulat, ce qui signifie qu'il est prêt à analyser tous les problèmes qui sont posés dans celle-ci, mais qu'il estime inutile, superflète, alourdissant de modifier la constitution pour y introduire des notions qui doivent résoudre des problèmes immédiats qui, souhaitons-le, auront disparu demain.

Vous connaissez la réponse du Conseil fédéral du 8 mai dernier à la motion de la Commission des affaires étrangères qui nous occupe ce soir. Vous y trouverez très clairement l'exposé des raisons qui ont amené le Conseil fédéral à transformer cette motion en un postulat. Permettez-moi d'en reprendre rapidement les points principaux et de les replacer dans un contexte un peu plus large. Examinons tout d'abord la motion: comme nous l'avons dit, le Conseil fédéral représente la Confédération vis-à-vis de l'étranger. Il conclut les actes qui

engendrent des obligations de droit international. Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors. L'Assemblée fédérale dispose de moyens efficaces de coopération dans le domaine des affaires étrangères, grâce à ses compétences pour adopter toute mesure visant à la sûreté extérieure et au maintien de l'indépendance, grâce à son droit d'approbation des traités conclus avec les Etats étrangers – tout cela est déjà dans la constitution – et grâce à ses pouvoirs étendus en matière législative, en matière financière et en matière de contrôle. L'Assemblée fédérale est associée largement à la formation de la volonté, avant tout lors de la définition des objectifs et des moyens fondamentaux de la politique étrangère et des décisions d'une grande portée.

Comme nous l'avons déjà relevé dans la réponse à la motion de M. Portmann, conseiller national, sur la collaboration des pouvoirs en matière de politique de sécurité et de traités internationaux de la Suisse, cette répartition constitutionnelle des compétences entre les organes de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères a fait ses preuves. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'elle a été reprise par la commission d'experts chargée de préparer une révision totale de la Constitution fédérale.

La pratique des années passées a notamment démontré que l'ordre constitutionnel existant assure largement à l'Assemblée fédérale une marge d'influence efficace sur la politique étrangère. Il convient en outre de considérer que dans la conduite de négociations internationales – c'est passionnant les affaires étrangères, n'est-ce pas? – le Conseil fédéral ne jouit aucunement d'une liberté d'action absolue mais qu'il est lié par toutes sortes de directives parlementaires qui sont les grandes lignes de la politique étrangère, la planification politique, les avis et les décisions émis antérieurement par le Parlement, la législation existante dans notre pays, les finances et l'état de la situation financière de la Suisse, les interventions parlementaires. Tout cela a une influence sur les prises de position en matière de politique étrangère du Conseil fédéral. De plus, le fait que le Parlement a le pouvoir d'approuver les traités internationaux influe à l'avance sur l'action gouvernementale. Dans son rôle de négociateur, le Conseil fédéral est obligé de tenir compte des objectifs de l'Assemblée fédérale s'il ne veut pas se heurter au rejet ou au refus d'un traité que nous lui soumettrons. Si malgré les possibilités qui lui sont données d'exercer son influence, l'Assemblée fédérale éprouve un certain malaise en ce qui concerne l'importance de son rôle en matière de politique étrangère, ce n'est pas faute de compétences qui lui sont attribuées par la constitution.

Dans ce contexte, il faut souligner que vous avez renforcé votre participation dans le domaine de la politique extérieure par la modification de la loi sur les rapports entre les conseils. Cette modification, vous l'avez adoptée. Elle précise très clairement les compétences parlementaires. Cette compétence, nous la soutenons parce que nous avons besoin de votre collaboration, nous avons besoin de votre soutien, nous avons besoin d'échanger nos idées. Le Conseil fédéral continuera à faire tout ce qui est en son pouvoir pour que l'Assemblée fédérale participe dans la mesure la plus large possible à la conception de la politique étrangère de la Suisse.

Cependant, permettez-moi d'abréger mon intervention en répondant aux quelques questions précises qui ont été posées. Est-il véritablement nécessaire de modifier la constitution pour obtenir un rapport général sur le concept de politique étrangère? Est-il nécessaire de modifier la constitution pour obtenir un rapport sur la politique de neutralité et l'évolution de celle-ci, alors que tout est déjà mis en oeuvre pour que ces documents soient soumis à votre discussion et à votre approbation? Lorsque M. Mühlemann – et c'est un refrain chez lui – insiste en disant que le Conseil fédéral est incapable de gérer la politique étrangère, je lui demande ce qu'il serait passé l'année dernière, si le Conseil fédéral n'avait pas eu la compétence de trancher et de prendre une position nationale dans l'affaire de la crise du Golfe, au mois d'août 1990. Si nous avions dû nous réfugier derrière des compétences constitutionnelles attribuées à des commissions ou à l'Assemblée fédérale, nous n'aurions pas pris de position, nous n'aurions

pas été, avec la Communauté internationale, en mesure de condamner une politique que nous condamnions et que vous condamniez. S'il s'agit de discussions de traités, je vous en prie, Mesdames et Messieurs, ne confondez pas la discussion des problèmes européens, extrêmement importante, avec la conception générale de la politique étrangère. Les discussions concernant l'Europe sont souvent à l'ordre du jour. Peut-être et sans doute y remarquez-vous des insuffisances dans votre information, dans celle du public, dans les échanges de points de vue. Il n'en reste pas moins que c'est un problème qui est constamment ouvert, et que nous essayons de tenir compte des avis de chacun. Mais, si le Conseil fédéral ne peut pas exposer son concept, déposer son projet devant l'Assemblée, il n'y aura plus de discussion possible, il n'y aura qu'un vaste tohu-bohu qui nous entraînera à renoncer à toute prise de position, parce que nous n'aurons pas de majorité. Rassurez-vous, le Conseil fédéral est prêt, dans des circonstances difficiles, à être mis en minorité par le Parlement ou par le peuple, mais il désire conserver la possibilité d'annoncer son projet de relations internationales, dans tous les domaines qui sont de sa compétence. Et nous serons prêts, nous l'avons dit, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, pour tous les points qui ont été énumérés dans cette motion, qu'il s'agisse du concept général de politique étrangère, d'un rapport général à ce sujet, qu'il s'agisse de la neutralité, qu'il s'agisse de l'Europe, qu'il s'agisse de la participation du Parlement dans des formes appropriées, à venir devant le Parlement déposer des rapports, discuter ces rapports et enfin, tenir compte de vos décisions. Mais nous vous demandons de prendre en compte aussi les évolutions, quelquefois extrêmement rapides, qui exigent de notre gouvernement des prises de position qui peuvent être combattues, mais qui sont nécessaires, parce qu'elles sont attendues. C'est dans cette optique, en vous rappelant que nous déposons toute une série de rapports, tels que vous nous les demandez, que le Conseil fédéral vous demande de transformer la motion en postulat et d'éviter de décider, aujourd'hui, des modifications constitutionnelles qui, dans deux ans ou cinq ans, ne seront plus utiles ni nécessaires.

Punkt 1 – Point 1

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion 52 Stimmen
Dagegen 49 Stimmen

Punkt 2 – Point 2

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Hubacher, Berichterstatter: Es ist keine grosse Sache, über die wir zu entscheiden haben. In Artikel 64 Absatz 2 wird ein Wort, nämlich «ebenfalls», gestrichen. Eine rein redaktionelle Uebung mit etwas Inhalt. Ich bitte Sie, dem Vorschlag der Kommission, der unbestritten ist, zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes

88 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Seite 1 der Botschaft

Antrag der Kommission

Die Vorstösse 86.982 und Ad 89.024 sind abzuschreiben, die Vorstösse 84.542 und 84.520 sind nicht abzuschreiben.

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon la page 1 du message

Proposition de la commission

Classer les interventions 86.982 et Ad 89.024, ne pas classer les interventions 84.542 et 84.520.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.062

Verwaltungsorganisationsgesetz. Teilrevision

Organisation de l'administration. Loi. Révision partielle

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. September 1990 (BBl III 645)
Message et projet d'arrêté du 17 septembre 1990 (FF III 625)

Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1991
Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1991

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière