

*Ausserordentliche Sitzung des Bundesrats vom 27. Oktober 1993¹*BERICHT ÜBER DIE AUSSENPOLITIK DER SCHWEIZ
IN DEN 90ER JAHREN • BERICHT ZUR NEUTRALITÄT •
EUROPÄISCHE SICHERHEITSARCHITEKTUR

Vertraulich

[Bern,] 1. November 1993

Bundespräsident Ogi begrüsst die Mitglieder des Rates um 17 Uhr im von Wattenwyl-Haus und unterstreicht die Bedeutung der Klausursitzung.² Es geht um die Beratungen über wichtige Berichte, welche die Aussenpolitik und die Sicherheitspolitik der Schweiz in den nächsten Jahren prägen werden. Der Rat soll versuchen, konzentriert und zielgerichtet zu einem politischen Konsens zu kommen und dies auch gegen aussen zu tragen.

Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren³

Le chef du DFAE, *M. Flavio Cotti*, souligne que c'est la quatrième fois que le Conseil discute de ce projet de rapport, le premier projet ayant été soumis au Conseil au mois de mars déjà par son prédécesseur à la tête du département, *M. Felber*.⁴

- 1 CH-BAR#E1003-01#2006/306#1* (322.3). *Dieses Verhandlungsprotokoll der 9. ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 27. Oktober 1993 wurde von Vizekanzler Achille Casanova verfasst. Kopien des Protokolls gingen an die Mitglieder des Bundesrats, an den Bundeskanzler, den Vizekanzler und die Vizekanzlerin. Die in der Sitzung zur Diskussion gestandenen Entwürfe des Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren und des Berichts zur Neutralität finden sich als Beilage im zugehörigen BR-Prot. Nr. 1965, dodis.ch/66155. Darin wurde das EDA ausserdem vom Bundesrat beauftragt, den Bericht «im Lichte der Diskussion vom 27.10.1993 und unter Berücksichtigung allfälliger von den andern Departementen so rasch wie möglich dem EDA weiterzuleitenden Textbeiträge anzupassen» und den definitiven Bericht noch vor Ende November dem Bundesrat vorzulegen. Der Bundesrat verabschiedete den definitiven Bericht in seiner Sitzung vom 29. November 1993, vgl. das BR-Prot. Nr. 2208, dodis.ch/62879. Für die nach der Verabschiedung ausgetragene Debatte, ob der EWR ausdrücklich als Etappe zum strategischen Ziel eines EG-Beitritts im Bericht genannt werden soll oder nicht vgl. die vier Anträge der Bundeskanzlei vom 30. November und vom 1. Dezember 1993 im BR-Prot. Nr. 2208, dodis.ch/62879, sowie die Dossiers CH-BAR#E2010A#2001/161#108* (A.11.17.0) und CH-BAR#E8812#1998/341#188* (1).*
- 2 Für die einleitenden Worte des Vorstehers des EVED, Bundespräsident Adolf Ogi, vgl. die Sprechnotiz im Dossier CH-BAR#E8812#1998/341#182* (1).
- 3 Für den Bericht vgl. dodis.ch/54677, sowie die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1981.
- 4 Pour la discussion de la première version lors de la 2^{ème} séance extraordinaire du Conseil fédéral du 24 mars 1993, cf. DDS 1993, doc. 8, dodis.ch/61211. Le DFAE est chargé de présenter une version révisée avant fin juin afin de permettre une publication en été, cf. les PVCF non consignés au procès-verbal des 24 et 31 mars 1993, respectivement dodis.ch/66247 et dodis.ch/66300. Début juin, le DFAE organise une consultation interne au département sur une nouvelle version, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#100* (A.11.17.0). Le nouveau projet n'est toutefois pas prêt pour être présenté lors de la séance du Conseil fédéral du 30 juin 1993, il est donc décidé que les membres du Conseil fédéral doivent envoyer leurs remarques par écrit au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, cf. le PVCF N° 1250 du 30 juin 1993, CH-BAR#E1004.1#1000/9#1032* (4.10prov.), ainsi que le dossier CH-BAR#E8812#1998/341#166* (1).



Il s'agit pour *M. Cotti* d'un rapport stratégique qui montre les finalités essentielles de notre politique étrangère. À ce propos, le rapport fixe trois lignes de conduite essentielles:

- l'exigence d'ancrer la politique étrangère de la Suisse dans l'opinion publique du pays, afin qu'elle se sente engagée;
- le principe de la participation, dans le sens où rester absent de la scène où se déroulent les grands événements risque d'avoir des conséquences négatives pour notre pays. La limite de notre participation est fixée notamment par la neutralité, instrument qui doit être précisé;
- ne pas mettre l'accent sur les seuls aspects économiques de la politique étrangère.

Dans le rapport, une distinction très nette est établie entre les buts de la politique extérieure et ses moyens. Les moyens sont une série de pratiques et d'institutions de politique étrangère, tandis que les finalités sont des objectifs qu'il s'agit de mettre en valeur et que le rapport examine dans son quatrième chapitre.⁵

Les grandes lignes fixées par le projet de rapport de *M. Felber* sont maintenues, mais on a essayé de condenser le tout pour améliorer la lisibilité du document.⁶ Il va de soi que dans un rapport stratégique, l'élément temporel revêt une grande importance. Un tel rapport doit donc analyser également la situation actuelle. Le Parlement attend avec impatience ce rapport, qu'on lui promet depuis deux ans. Il faudrait donc pouvoir l'adopter encore au cours du mois de novembre.⁷

Après avoir indiqué que certains chapitres du rapport ont été rédigés en étroite collaboration avec le DFEP,⁸ *M. Delamuraz* souligne que jusqu'ici, les problèmes de politique étrangère de la Confédération n'ont jamais trouvé un grand écho dans le pays. Preuve en sont les rapports annuels sur la politique économique extérieure ou les quelque 2000 accords internationaux signés par la Suisse qui, à part celui sur le libre-échange avec la CE, n'ont jamais suscité de grands débats publics.⁹

Les choses ont totalement changé. Après la discussion sur l'AEEE, il faut maintenant s'attendre à un vaste débat public sur le GATT ainsi que sur l'intégration

5 Cf. dodis.ch/54677, pp. 20–47.

6 Pour la version du rapport présentée en mars par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, cf. le PVCF du 24 mars 1993, dodis.ch/66247, annexe. Le projet du 18 octobre présenté par le Conseiller fédéral Cotti pour la séance du 27 octobre diffère considérablement de celui présenté en mars, notamment en raison de son volume. Le rapport principal est réduit de 84 à 39 pages. Cf. à ce propos la notice de Daniel Margot, collaborateur personnel du Chef du DFEP, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, du 27 octobre 1993, dodis.ch/66164, et, pour le projet du 18 octobre, cf. le PVCF N° 1965, dodis.ch/66155, annexe.

7 Le Conseil fédéral discute une dernière fois du rapport lors de sa séance du 29 novembre 1993 et l'adopte ce jour-là, cf. le PVCF N° 2208, dodis.ch/62879. Le traitement au Parlement a lieu lors de la session de printemps 1994. Pour le traitement du 7 au 9 mars 1994 au Conseil national, cf. la compilation dodis.ch/C2541. Pour le traitement au Conseil des États le 15 mars 1994, cf. dodis.ch/66368.

8 Cf. à ce sujet la lettre du Conseiller fédéral Delamuraz au Conseiller fédéral Cotti du 29 juillet 1993, dodis.ch/66999.

9 Pour les rapports annuels sur la politique économique extérieure, cf. la compilation dodis.ch/C1925. Sur l'Accord de libre-échange avec la CEE (ALE) qui est conclu en 1972, cf. la compilation thématique dodis.ch/T2064.

européenne.¹⁰ En matière de politique étrangère, le Conseil se trouve donc dans un tout autre climat.

Afin de pouvoir définir ses objectifs stratégiques, il faut préciser le cadre dans lequel on œuvre. Le rapport assume cette fonction. Mais il faut également que ce rapport reflète l'impact dans le pays, il faut songer à l'ancrage intérieur de la politique étrangère, à la faisabilité politique de nos intentions stratégiques.

Le chef du DFEP approuve les grandes lignes du rapport mais insiste sur la nécessité de donner plus de poids à l'impact dans le pays.

Bundesrat Stich findet den Bericht «im grossen und ganzen» gut. Ihm fehlt aber die nötige Wertung der Unabhängigkeit des Landes am Anfang des Berichtes. Der Chef des EFD bringt einzelne Detailkorrekturen zum Ausdruck. Auf Seite 12 sollte die Teilnahme an der NATO gestrichen werden.¹¹ Auch das Verb «erschüttern» sei zu stark und durch «schwächen» zu ersetzen. Die Teilnahme an den Bretton-Woods-Institutionen sollte ebenfalls besser berücksichtigt und bewertet werden. Auf Seite 13 sollten die Worte «und nicht durch abseits stehen» gestrichen werden. Auf Seite 15 zweifelt *Bundesrat Stich* an der Richtigkeit der Aussage betreffend die künftige Sicherheit der Schweiz.¹² Man kann auch als Option die Beibehaltung der heutigen Lage in Erwägung ziehen. Ist es auf Seite 26 richtig zu betonen, dass das Beitrittsziel zur EG noch in diesem Jahrhundert zu erfüllen sei? Auf Seite 35 soll man nicht von «nach Massgabe der schweizerischen Aktivitäten» sondern von «nach der Bedeutung für die Schweiz» gesprochen werden. Allgemein wünscht *Bundesrat Stich*, dass der Bericht noch lesbarer gestaltet wird.¹³

Bundesrat Koller unterstreicht die strategische Dimension des Berichtes und zeigt sich beeindruckt von der Geschlossenheit des Konzeptes dieser neuen Aussenpolitik. Die Frage ist aber, wie der Bundesrat vom heutigen Zustand durch das doppelte «Nein» beim Beitritt zur UNO und zum EWR geprägt,¹⁴ zu den festgelegten Zielen kommt. Der durch den Bericht aufgezeigte Weg gleicht einer Di-

10 *Pour le renforcement de l'organisation du personnel du Service de presse et d'information du DFEP dans l'optique du GATT, cf. le PVCF N° 1148 du 14 juin 1993, dodis.ch/64194. Sur la conclusion du cycle de l'Uruguay en décembre, cf. DDS 1993, doc. 60, dodis.ch/64443, et la compilation thématique dodis.ch/T1419. Pour les discussions sur l'intégration européenne, cf. la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 18 novembre 1993, DDS 1993, doc. 57, dodis.ch/65349, et la compilation thématique Début des négociations bilatérales (1993), dodis.ch/T2239.*

11 *Zu einer möglichen Annäherung an die NATO vgl. auch DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714, sowie konkreter zur Teilnahme am NATO-Programm Partnerschaft für den Frieden, DDS 1993, Dok. 54, dodis.ch/65281.*

12 *Der Vorsteher des EFD, Bundesrat Otto Stich, bezieht sich hier höchstwahrscheinlich auf folgende Passage: «In Zukunft könnte sich insbesondere die Frage stellen, ob die schweizerische Sicherheit eher durch die Mitgliedschaft in einem mit der Neutralität vereinbaren kollektiven Sicherheitssystem oder einem mit der Neutralität nicht vereinbaren Verteidigungsbündnis gewährleistet werden kann.» Vgl. den Entwurf des Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 18. Oktober 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 1965 vom 27. Oktober 1993, dodis.ch/66155, S. 15.*

13 *Für weitere Einzelheiten zur Haltung des EFD zum Entwurf des Berichts vgl. den Mitbericht des EFD vom 26. Oktober 1993 im BR-Prot. Nr. 1965 vom 27. Oktober 1993, dodis.ch/66155. Vgl. dazu auch die Bemerkungen des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, zum Mitbericht des EFD, dodis.ch/66265.*

14 *Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen Abstimmung über den UNO-Beitritt (1986), dodis.ch/T1772, sowie Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (1992), dodis.ch/T2163.*

rettissima: es fehlen aber die Brücken, es fehlt das Aufzeigen der Wege, welche zu diesen Zielen führen werden. In dieser Hinsicht sollte der Bericht offener sein. Das Ziel eines Beitrittes zur EG ist gut, aber auch hier gibt es Zweifel, ob eine Direktissima zum Ziel führt. Man sollte auch die innenpolitische Begründung eines Mitmachens bei der EG besser unterstreichen. Man sollte betonen, viele Probleme können nur durch internationale Kooperation und durch Mitmachen in der EG sinnvoll gelöst werden. Insgesamt sollte der Bericht mehr problemorientiert gestaltet werden. Die Terminierung des Endzieles der Integrationspolitik macht dem Chef des EJPD Mühe, denn eine solche Aussage könnte den Überzeugungsprozess behindern. Mit einer solchen Aussage riskiert der Rat die gleichen Probleme wie beim Bericht Widmer über die Jurapolitik;¹⁵ das heisst, dass nur dieses Ziel beachtet wird. Bisher wurde die Aussenpolitik der Schweiz stets mit den Begriffen «Neutralität, Universalität, Solidarität und Disponibilität» definiert. Diese Begriffe verschwinden nun ganz aus dem Bericht. Ist dies sinnvoll? Auch die Reduzierung der Neutralität ist sehr weit vorangetrieben worden. Ein solcher Schritt vermindert die Berechenbarkeit der schweizerischen Aussenpolitik, denn es gibt keine Automatismen mehr. Insgesamt fehlt es in diesem Bericht an Brücken.¹⁶

Bundesrat Villiger lobt die gute Strukturierung des Berichtes und die sinnvolle Aufteilung zwischen Zielen und Mitteln. Er wird aber über die verschiedenen Begriffe schriftlich einige Bemerkungen unterbreiten.¹⁷ Insgesamt sollte aber für den Chef des EMD die innenpolitische Abstützung des Berichtes besser formuliert werden. Die Problematik zwischen Aussenpolitik und unserem politischen System der direkten Demokratie muss thematisiert werden. Wenn dies fehlt, werden verschiedene Aussagen des Berichtes als Provokation empfunden. Es soll nicht vergessen werden, dass Volk und Stände den EWR abgelehnt haben. Der Bundesrat soll diese Problematik aufzeigen, den Volkswillen respektieren, für diesen Entscheid Verständnis zeigen und erst danach aufzeigen, dass er im Interesse des Landes einen EG-Beitritt als Ziel trotzdem anstrebt. Es soll auch besser erklärt werden, warum heute die Autonomie des Landes besser durch Mitmachen verteidigt werden kann.¹⁸ Die Thematisierung dieser Problematik wird es ermöglichen, mehr Verständnis für die aussenpolitischen Anliegen zu finden. Nach dem EWR-Nein hat der Bundesrat alle drei Optionen offen gehalten.¹⁹ Diese Optionitis hinterlässt einen schwammigen Eindruck, denn die Gleichwertigkeit der Optionen schafft Probleme. Deshalb ist es richtig, den zeitlichen Faktor zu betonen. Zeitlich stehen die bilateralen Verhandlungen im Vordergrund.²⁰ Die weiteren Optionen

15 Sigmund Widmer: Bericht der Konsultativkommission des Bundesrates und der Kantone Bern und Jura, Bern 31. März 1993.

16 Vgl. dazu auch die Sprechnotiz des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller, für die Sitzung des Bundesrats vom 27. Oktober 1993, CH-BAR#E4801.2#2004/5#259* (5).

17 Vgl. dazu die Notiz über das Gespräch von Staatssekretär Kellenberger mit dem Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, vom 26. Oktober 1993, dodis.ch/66266.

18 Zur Diskussion über die autonome Verteidigungsfähigkeit der Schweiz vgl. DDS 1992, Dok. 34, dodis.ch/61955.

19 Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993, dodis.ch/64684, sowie DDS 1993, Dok. 10, dodis.ch/64545.

20 Zur Aufnahme von bilateralen sektoriellen Verhandlungen mit der EG vgl. DDS 1993, Dok. 32, dodis.ch/64936, sowie Dok. 57, dodis.ch/65349.

kommen erst später. Für den EG-Beitritt sollte das Datum nicht so deutlich festgelegt werden. Viel besser wäre, bei allen drei Optionen Karenzfristen zu setzen.

Für den Chef des EMD ist der Sicherheitsbegriff im Bericht nicht sauber definiert. Man sollte bei der Definition im Sicherheitsbericht 90²¹ bleiben, indem die Sicherheitspolitik nur die machtpolitischen Fragen beinhaltet und nicht auf die Existenzsicherung erweitert wird. Soll man in der jetzigen finanziellen Situation des Bundes so deutlich von Steigerung der Ausgaben sprechen?

Pour *Mme Dreifuss*, le projet de rapport soumis au Conseil est intéressant, bien écrit, bien structuré, mais il ne répond pas à toutes les attentes. Il ne faut pas se limiter à fixer les objectifs: il faut également montrer par quelles voies, il sera possible de les atteindre. Le rapport devrait en outre être plus analytique, dans le sens qu'il devrait souligner quels problèmes de politique intérieure ne peuvent trouver de solution que par une collaboration internationale. Cette réflexion ne doit pas se limiter aux questions de politique de sécurité ou de l'accroissement du bien-être mais s'étendre à de nombreux autres domaines.²²

Dans le rapport, on insiste sur l'obligation de participer à toutes sortes d'organisations internationales mais on néglige de parler de nos particularités. Il faut éviter une rupture avec le passé et bien mettre ces questions en perspective. Il ne faut pas non plus taire les difficultés des institutions internationales, notamment en indiquant, là où cela est nécessaire, les critiques qu'on peut émettre à l'égard des organisations internationales. Certaines affirmations, concernant par exemple la primauté du droit international sur la force, sont trop générales pour être crédibles.

Pour ce qui est de l'intégration européenne, il serait dommage que la discussion au Conseil fédéral n'aboutisse qu'à un simple mandat rédactionnel. Le moment est venu de définir le mandat de négociation avec la CE, de tracer la voie pour parvenir à des résultats. Le Conseil doit réfléchir aux priorités des négociations bilatérales, définir des ensembles d'objets à discuter, fixer un calendrier afin que l'année prochaine, comme il l'a promis, il puisse procéder à une appréciation globale des résultats.²³

D'une façon générale la cheffe du DFI souhaite un élargissement des thèmes traités dans le rapport. On ne parle pas de la culture, de la cohabitation des cultures ni par exemple de la confrontation entre le monde islamique et le monde occidental. Il s'agit d'un point important sur lequel la Suisse peut offrir des approches et des politiques originales.

Le *Chancelier François Couchepin* commente le co-rapport de la Chancellerie, motivé essentiellement par son souci de formuler une stratégie d'information et de communication. Dans le rapport, on n'explique pas suffisamment les implications internationales des problèmes qui nous préoccupent actuellement. C'est un point important, car on montrerait au public l'intérêt de la Suisse à participer à la recherche de solutions, à la définition des stratégies. Quant à la question de l'adhé-

21 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097.

22 Cf. à ce propos l'exposé sur la protection de l'environnement de la Cheffe du DFI, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss, du 25 août 1993, DDS 1993, doc. 35, dodis.ch/56018.

23 Pour la stratégie d'ensemble pour les négociations sectorielles Suisse-CE, cf. le PVCF N° 157 du 2 février 1994, dodis.ch/65072.

sion de la Suisse à la CE, et en réponse à l'interpellation Jagmetti, le Conseil l'avait définie comme le but final de la politique d'intégration.²⁴ Il faut donc en rester à cette définition et non parler simplement de but.²⁵

M. Delamuraz émet des considérations supplémentaires. Il souhaite que le rapport insiste d'une façon plus crédible sur l'intégration entre la politique intérieure et la politique extérieure, ainsi que sur la nécessité de trouver l'aval populaire. Il faut montrer que des décisions internationales ont des conséquences directes pour les Suisses.

Dans la partie consacrée à la politique extra-européenne, *M. Delamuraz* souhaite trois corrections:

– à propos de la négociation bilatérale, il est correct de souligner qu'il ne s'agit pas de l'objectif du Conseil fédéral. Il faut néanmoins insister un peu plus et dire de quoi il s'agit, si l'on veut éviter le reproche de ne pas respecter la volonté populaire;

– la question de l'AEEE est traitée d'une façon un peu trop rapide. Il ne faut pas oublier qu'il existe une initiative populaire et que l'AEEE devra donc nécessairement faire l'objet d'un débat politique;²⁶

– quant à la question de l'adhésion, il faudrait la traiter en des termes moins chronométriques (vers la fin du siècle). Il ne faut pas oublier que le Conseil fédéral ne décide pas seul, mais bien le Parlement et le peuple. Il ne faudrait donc pas parler de la fin de la négociation, mais bien du début, car nous ne sommes pas maîtres du calendrier.

À propos des remarques de Mme Dreifuss, *M. Delamuraz* signale que le Bureau de l'intégration est en train de préparer les mandats de négociation souhaités. Des propositions d'actualisation de la négociation bilatérale seront présentées prochainement, mais les choses changent très rapidement.²⁷

Bundespräsident Ogi unterstreicht die Bedeutung und die Aktualität des Berichtes nach dem EWR-Nein vom 6. Dezember 1992. Nach diesem Volksentscheid soll der Rat aber die Schwierigkeiten nicht verstecken.²⁸ Auch für die bilateralen Verhandlungen sind die Verhältnisse schwieriger geworden. Der Interessenausgleich hat sich verschoben und unsere Position ist schwächer geworden. Auch der Verhandlungsgegenstand ist komplexer geworden. Man sollte auch die Entwicklungen innerhalb der EG kritisch erläutern.²⁹

24 Cf. DDS 1993, doc. 10, dodis.ch/64545, et pour le réponse du Conseil fédéral à l'interpellation urgente 93.3392 Politique européenne de la Suisse du Conseiller aux États Riccardo Jagmetti du 27 septembre 1993, cf. le PVCF N° 1818, dodis.ch/66998. Cf. également le dossier CH-BAR#E8812#1998/341#182* (1).

25 Pour plus de détails sur la position de la Chancellerie fédérale concernant le projet de rapport, cf. le co-rapport de la Chancellerie fédérale du 26 octobre 1993, PVCF N° 1965, dodis.ch/66155, annexe.

26 Le 19 janvier 1993, la Chancellerie fédérale termine l'examen préliminaire de l'initiative populaire «pour notre avenir au cœur de l'Europe» du comité «Né le 7 décembre 1992», qui demande notamment l'adhésion de la Suisse à l'EEE, cf. FF, 1993, I, pp. 126–128. L'initiative est retirée le 10 juin 1997 après avoir abouti, cf. FF, 1997, III, p. 812.

27 Pour un aperçu des contacts prénégociatoires entre la CE et la Suisse, cf. par exemple dodis.ch/65265.

28 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 10, dodis.ch/64545.

29 Vgl. dazu auch das Schreiben von Bundespräsident Ogi an Bundesrat Cotti vom 2. November 1993, dodis.ch/65514.

Was die Marschrichtung betrifft, so ist es notwendig, in einem strategischen Bericht sowohl das Ziel wie auch den Weg zu erläutern. Ein zeitlicher Horizont ist deshalb nötig, denn ein strategisches Ziel zu fixieren bedeutet, etwas zu einem gewissen Zeitpunkt erreichen zu wollen. Nach dem Nein zum EWR ist eine gewisse Mischung zwischen Vision und Realität nötig. Der Rat sollte deshalb eine pragmatische Zielsetzung definieren. Die Schweiz kann kein zweites Nein riskieren. Bis 1995 kann die Schweiz nichts tun, denn bevor man erneut vom EWR sprechen kann, müssen die Entscheide der vier Länder, welche der EG beitreten wollen, abgewartet werden.³⁰ Kommt der EWR für die Schweiz erneut in Frage? Eine Antwort kann erst nach den Nationalratswahlen von 1995 gegeben werden, denn erst zu diesem Zeitpunkt wissen wir, ob der heutige EWR eine noch valable Alternative bleibt. Der Weg geht in Richtung EG-Beitritt. Dies soll aber als pragmatische Zielsetzung definiert werden, die auch von den Interessen der EG an der Schweiz abhängt.

Die Bestätigung dieser Zielsetzung kann sich auch positiv auf die bilateralen Verhandlungen auswirken. Zuerst muss aber die Aussenpolitik in der Innenpolitik noch mehr verankert werden.³¹

Für den *Bundespräsidenten* sollte man in diesem Bericht nicht alles so deutlich anstreben: EG, UNO, NATO ist zu viel. Der Rat sollte Prioritäten setzen. Einen erneuten Anlauf zum UNO-Beitritt kann der Bundesrat im Moment nicht wagen.³²

In bezug auf die Redaktion des Berichtes wünscht *Bundespräsident Ogi* eine zusätzliche Straffung einzelner Kapitel und eine Konzentration der Verfassungsgrundlage von Artikel 2³³ auf die Kernpunkte des Berichtes. Auch über die finanziellen Auswirkungen der Aussenpolitik sollten die Formulierungen etwas vorsichtiger sein. Was den Zeitpunkt des EG-Beitrittes betrifft, sollte man eine Aussageform suchen, welche die Schweiz weniger unter Druck setzt.

M. Cotti remercie le Conseil de la discussion constructive qu'il a menée, et constate que les différences sont bien mineures en regard de ce qu'on a dit dans les médias. Il se dit heureux de constater une ligne commune au sein du Conseil.

Faut-il se concentrer davantage sur l'Europe, comme le *Président* le souhaite, ou élargir le domaine traité comme le propose *Mme Dreifuss*? Un rapport de stratégie doit être le plus complet possible. *M. Cotti* est d'accord de reprendre les anciennes conceptions de la politique étrangère pour expliquer pourquoi l'on parvient maintenant à d'autres définitions.

Le chef du DFAE est d'accord de donner plus de poids à la question du respect de la volonté populaire et à un meilleur ancrage de la politique extérieure dans la politique intérieure de la Suisse. Cela ne signifie néanmoins pas fermer la porte

30 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Vierte Erweiterung der EG: Österreich, Finnland, Schweden (1995), dodis.ch/T1878.

31 Vgl. dazu auch das Schreiben von Bundespräsident Ogi an Bundesrat Cotti vom 7. Juli 1993, dodis.ch/65702.

32 Zur Frage des Zeitpunkts für einen Beitritt der Schweiz zur UNO vgl. die Diskussion in der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats über die parlamentarische Initiative 92.439 UNO-Beitritt der sozialdemokratischen Fraktion vom 16. Februar 1993, dodis.ch/64351, S. 88–93.

33 Art. 2 der Bundesverfassung: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.» AS, 1874–1875, S. 2 und BS, 1947, S. 3.

aux objectifs poursuivis, qui sont l'adhésion à l'ONU et à la CE. Un gouvernement se doit d'établir certaines visions stratégiques même si celles-ci ne pourront être réalisées qu'avec l'accord du peuple.

Faut-il préciser dans le rapport la stratégie de négociation avec la CE comme *Mme Dreifuss* le demande? Cette démarche devra être entreprise par le Conseil fédéral qui devra bientôt décider dans quelle mesure il est disposé à ouvrir la voie à la libre circulation des personnes.³⁴ Mais la stratégie bilatérale ne peut trouver place dans le rapport, même si lors de sa discussion au Parlement, des précisions devront être données.³⁵ Il est clair que le passage au multilatéral dans le dossier européen ne pourra se faire que lorsque les quatre pays qui ont demandé l'adhésion auront pris leur décision.³⁶ Mais le rapport en discussion constitue un rapport stratégique et indique ce que le gouvernement entend faire. Par définition, la stratégie implique non seulement la définition d'un but et d'une voie pour l'atteindre, mais également le cadre temporel. *M. Cotti* se déclare disposé à rechercher à ce propos des formules moins contraignantes, à parler d'un ordre de grandeur temporel. Mais le Conseil doit se prononcer à ce sujet, dire comment il veut atteindre le but final de l'adhésion et quand.

À propos de l'adhésion à l'ONU est-il trop contraignant d'affirmer qu'elle n'interviendra pas au cours de cette législature? Par habitant, la Suisse occupe le 5^e rang parmi les pays qui contribuent au financement des Nations unies.³⁷ Il s'agit donc maintenant de franchir le dernier pas. Les lacunes que l'on constate dans le fonctionnement de l'ONU doivent nous inciter à y participer pour tenter de les combler.

Enfin, *M. Cotti* est d'accord d'atténuer dans le rapport les indications concernant les répercussions financières de la politique étrangère et de souligner d'une façon plus claire les implications de la démocratie directe dans les processus de décision. Il est également disposé à formuler les raisons et la signification du passage des anciennes définitions (neutralité, universalité, etc.) aux nouvelles finalités. Par contre, il se montre réservé quant à la position de *Mme Dreifuss* d'élargir ultérieurement le champ d'investigation du rapport à d'autres domaines, l'opération étant très difficile.

Le chef du DFAE invite ses collègues à lui communiquer par écrit leurs remarques quant aux aspects rédactionnels.³⁸

Bundespräsident Ogi zeigt sich über die geführte Diskussion zufrieden, möchte aber, dass in bezug auf die acht im Vordergrund stehenden Aussagen der Rat seine Meinung präzisiert. Auch der Bericht über die Neutralität sollte noch ausdiskutiert werden. Dazu lädt er die Mitglieder des Rates ein, eine neue Meinungsrunde durchzuführen.

34 Cf. la compilation thématique Bilatérales I: Libre circulation des personnes (1993–1999), dodis.ch/T2459.

35 Le traitement au Parlement a lieu lors de la session de printemps 1994. Pour le traitement du 7 au 9 mars 1994 au Conseil national, cf. la compilation dodis.ch/C2541. Pour le traitement au Conseil des États le 15 mars 1994, cf. dodis.ch/66368.

36 Cf. la compilation thématique Quatrième élargissement de la CE: Autriche, Finlande, Suède (1995), dodis.ch/T1878.

37 Cf. à ce propos DDS 1992, doc. 16, dodis.ch/58969, et DDS 1993, doc. 9, dodis.ch/64055.

38 Pour les réactions écrites des membres du Conseil fédéral après la séance, cf. la compilation dodis.ch/C2537.

Bundesrat Stich insistiert, es ist nötig, die Verbindung zwischen Aussen- und Innenpolitik sichtbarer zu machen. Der Bericht sollte nicht einseitig auf die Europapolitik ausgerichtet werden. Gegenwärtig liegt die Priorität bei den GATT-Verhandlungen. Dies sollte ebenfalls berücksichtigt werden.

Bundesrat Koller wünscht sich eine Priorisierung der drei Europa-Optionen.³⁹ Bei der ersten Phase kann man auch die Terminierung festlegen.

Bundesrat Villiger wird Kollege Cotti einen Textvorschlag betreffend die Brücke zwischen Aussen- und Innenpolitik zukommen lassen. Auch er findet eine Fixierung auf die Europapolitik zu einseitig. Der Bundesrat wird voraussichtlich vor Ende dieser Legislaturperiode eine neue Lagebeurteilung vornehmen können. Der EG-Beitritt als Option ist beizubehalten. In bezug auf den UNO-Beitritt muss eine Verbindung mit der Abstimmung über die Blauhelme hergestellt werden.⁴⁰ Auch hier sollte eine zeitliche Terminierung nicht zu deutlich festgelegt werden.

Mme Dreifuss souligne pour sa part que le rapport ne doit pas être axé essentiellement sur l'Europe. L'objectif de l'adhésion n'est réalisable que si le Conseil est prêt à se mettre en marche. Il faut fixer un double calendrier, et d'abord celui des négociations bilatérales. S'agit-il de négociations sectorielles? Nos diplomates ne le pensent pas. La Suisse pourrait proposer par exemple une négociation sur la coordination des assurances sociales. Vers la fin de 1994, il faudra bien établir un bilan intermédiaire de ces négociations. Ensuite, l'initiative sur l'AEEE devra être soumise à discussion. La cheffe du DFI suggère de présenter, à titre de contre-projet indirect et informel, une loi sur la négociation avec la CE. Cette loi devrait être votée en 1995 déjà et permettrait au Conseil de disposer d'une liberté d'action avant les élections. Dans le rapport, le Conseil se doit d'indiquer clairement les démarches et les rendez-vous. Il faut que le gouvernement exprime clairement ce qui peut se passer dans les années à venir. La même démarche doit être choisie pour ce qui concerne l'ONU, alors qu'à propos du rapprochement avec l'OTAN, il faut être beaucoup plus prudent. Dans sa stratégie, le Conseil fédéral doit essayer de montrer que la Suisse n'est pas un peuple qui accepte les contrats mais refuse les pactes.

Bundespräsident Ogi fasst die Diskussion zusammen. Die Europapolitik soll ein schwergewichtiges Kapitel im Bericht sein. Dabei soll klar zum Ausdruck gebracht werden, dass die bilateralen Verhandlungen zielgerichtet angestrebt werden, aber schwierig sind. Erst wenn die vier Länder, welche den Beitritt anstreben, ihre Entscheide getroffen haben, kann die Option EWR analysiert werden. Dies kann nicht vor Mitte 1995 geschehen. Beim UNO-Beitritt sollte vielmehr zum Ausdruck gebracht werden, dass unser Verhältnis zur UNO gelegentlich bereinigt werden muss.

Mme Dreifuss partage cet avis. Il y a des différences entre la CE et l'ONU. Nous faisons déjà partie de presque toutes les organisations spécialisées. Cela signifie que nous sommes déjà très intégrés. Il faut attendre d'abord la votation sur les casques bleus; ensuite seulement, il sera possible de fixer un calendrier. À propos de l'Europe, le Conseil doit montrer clairement comment il entend gérer les sept ans à venir.

39 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 10, dodis.ch/64545.

40 Das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (BTFO) wurde in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 mit einem Nein-Anteil von 57% abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1251. Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 28, dodis.ch/64768, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2269.

Der *Bundespräsident* stellt die Frage der Information der Öffentlichkeit. Nach den Indiskretionen über den Zeitpunkt eines EG-Beitrittes und die Spekulationen über einen Streit im Bundesrat, ist es wichtig, die gute und positive Diskussion in den Vordergrund zu stellen.⁴¹ Man sollte gegen aussen signalisieren, dass sich ein breiter Konsens im Bundesrat abzeichnet.⁴²

*Bericht zur Neutralität*⁴³

Bundesrat Stich unterstreicht die Bedeutung der Teilnahme an Zwangsmassnahmen, wie dies auf Seite 48 ausgeführt wird. *Bundesrat Villiger* teilt diese Ansicht. Unsere Neutralität muss sich verändern. Dies geschieht aber zu einem Zeitpunkt, in dem die Zustimmung zur Neutralität und der Glauben an die Neutralität in der Bevölkerung zunimmt. Die Teilnahme an gemeinsamen Verteidigungsmassnahmen ist möglich. Es ist gegenwärtig auch zwingend, mit der NATO und mit der WEU Kontakte zu suchen und zu finden. Aber ein Beitritt zur NATO kommt gegenwärtig nicht in Frage.⁴⁴ Die Neutralität sowie die Struktur unserer Armee, welche für einen Einsatz im Ausland weder ausgebildet noch ausgerüstet ist, verunmöglicht dies.⁴⁵ Auch für *Bundesrat Villiger* muss Seite 48 geändert werden. Für *Bundesrat Koller* muss auch in bezug auf die Neutralität das Element der direkten Demokratie eingeführt werden.

M. Delamuraz ne partage pas entièrement les indications de la page 49 quant à la compatibilité de la neutralité avec une adhésion à la CE. Il s'agit d'un domaine que la Suisse ne peut contrôler en ce moment, car il dépend de la volonté de la CE. Il faut éviter des affirmations qui pourraient être remises en cause.

Europäische Sicherheitsarchitektur: Stellung der Schweiz

Bundesrat Villiger kommentiert das vorgelegte Aussprachepapier.⁴⁶ Es geht um die Anträge der Arbeitsgruppe «Europäische Sicherheitsarchitektur», welche insbesondere die Übernahme des Präsidiums der KSZE sowie Kontakte mit der NATO und der WEU vorschlagen. Die Prüfung solcher Schritte ist in der Diskussion unbestritten, doch wird eine vorsichtige Haltung gewünscht. Insbesondere sollte jeder Schritt vermieden werden, der mit unserer Neutralität unvereinbar ist. Deshalb wird im Beschlussdispositiv präzisiert, dass die Kontakte mit NATO, NACC und WEU mit der Neutralität vereinbar sein müssen.⁴⁷

[...] ⁴⁸

41 Vgl. Anm. 10. An dieser Stelle gibt es im Notizheft von Bundeskanzler Casanova einen zusätzlichen Abschnitt in dem Bundesrat Villiger die «sehr gute Diskussion» hervorhebt, CH-BAR#E1002#2006/119#51* (2.7).

42 Die Bundesräte Cotti und Delamuraz stellten den Bericht an einer Pressekonferenz am 2. Dezember 1993 der Öffentlichkeit vor. Für eine Übersicht über die Reaktionen der Presse vgl. die Presseschau der Bundeskanzlei im Dossier CH-BAR#E1110A#2011/148#219* (71).

43 Zur Vorgeschichte des Berichts zur Neutralität vgl. DDS 1992, Dok. 12, dodis.ch/59120.

44 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714.

45 Für die Haltung des EMD zur Neutralität vgl. auch das Schreiben von Bundesrat Villiger an Bundespräsident Ogi vom 12. November 1993, dodis.ch/65597.

46 Gemeint ist der Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat vom 23. September 1993, DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714.

47 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1966 vom 27. Oktober 1993, dodis.ch/62714.

48 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/61212.