

Vertraulich

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

- Hauptprotokoll** der Sitzung vom 15. und 16. Februar 1993,
15. Februar 1993: 09.30-18.30 Uhr,
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3
- Tagesordnung**
1. 93.008 ns Aussenwirtschaftspolitik. Bericht
 2. 93.003 ns EFTA-EP-Delegation. Bericht
 3. 93.007 ns Zolltarifarisches Massnahmen. Bericht
- Teilnehmer**
- Präsident: Rychen
- Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlin, Berger, Caccia, Columberg, Darbellay (ersetzt Maitre am 16.), Eggly, Fischer-Hägglings, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Meyer Theo (ersetzt Bircher Silvio), Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler, Rebeaud, Ruffy, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean
- Entschuldigt: Bircher Silvio, Maitre (am 16.), Scheidegger
- Weitere Teilnehmer:
Bundesrat Delamuraz, Vorsteher EVD
Staatssekretär Blankart, Direktor BAWI, EVD
Botschafter Arioli, BAWI, EVD
Botschafter Baldi, BAWI, EVD
Botschafter Girard, BAWI, EVD
Herr Zosso, BAWI, EVD
Herr Colombo, IB, EDA/EVD
Herr Weber, BAWI, EVD
Herr Riccard, BAWI, EVD
Frau Reichlin, EDA
Herr Stücheli, EDA
- Kommissionssekretariat:
Alfred Aebi
Brigitte Pitteloud
- Protokoll:
Chantal Strasser
- Anhang:
Rückweisungsantrag Bäumlin



RednerInnenliste

	Seite
Arioli	11,12,13,14,24,25
Baldi	10
Bäumlin	20,24
Blankart	9,14,15
Delamuraz	3,8,10,11,17,19,22,25
Eggly	22
Frey Claude	22
Frey Walter	13
Grendelmeier	15
Haller	16,17,25
Mühlemann	8,13,17
Oehler	8,21
Präsident	17,19,25
Rebeaud	7,11,16,25
Riccard	24
Ruffy	11,16,22,25
Steffen	7
Vollmer	6,13,15,21,25
Zosso	15

1. 93.008 ns Aussenwirtschaftspolitik. Bericht

Die **Kommission** schlägt als Sprecher die Herren Frey Walter und Rebeaud vor.

Delamuraz, conseiller fédéral: 1. Politique économique: Ce qui vous aura frappé dans le rapport de cette année, c'est l'étonnante bonne tenue de notre marché exportateur. Alors que la consommation intérieure ne cessait de diminuer, avec ce que cela signifiait en réductions de la production intérieure dans tous les secteurs pour l'alimentation du marché suisse et avec ce que cela signifiait aussi en réductions des importations en Suisse, le commerce exportateur se tenait bien, du moins pendant la première partie de l'année 1992. Cela nous permettait d'enregistrer un succès global pour l'année passée d'une augmentation de cinq pour cent en valeurs des exportations de marchandises suisses vers l'étranger. C'est cette miraculeuse bonne tenue de nos marchés extérieurs qui explique que la situation de la production intérieure n'ait pas été encore plus aggravée qu'elle ne l'est et que l'on ait tout de même maintenu un certain tonus de l'économie de production, singulièrement dans le secteur des biens et marchandises. Ce double effet de l'augmentation des exportations et de la diminution des importations nous conduit, pour la première fois depuis très longtemps, à la réduction presque à zéro du déficit de la balance commerciale; la balance des revenus atteignait un niveau record de plus de 6 pour cent du produit intérieur brut. Mais c'est une situation qui ne peut pas durer car elle présenterait des inconvénients majeurs pour un pays fondamentalement échangiste: nous ne pouvons pas imaginer que nous continuons d'exporter davantage alors que l'importation à long terme ne cesserait de régresser. Une économie dynamique du type de la Suisse est fondée sur un certain déficit de la balance commerciale et d'un moindre excédent de la balance des revenus. J'aimerais ajouter quelques remarques pour nuancer la situation des exportations en 1992 par rapport à cette année.

Première nuance: Il y a des secteurs de notre production qui ont eu tendance à régresser. C'est grâce à quelques branches que nous observons quand même un résidu global positif des exportations. Les branches qui exportent sont l'industrie chimique, l'industrie des plastiques, l'industrie horlogère et, dans une certaine mesure, l'industrie alimentaire. Ce n'est donc pas l'ensemble des exportations qui "boome" mais essentiellement ces quatre branches.

Deuxième nuance: Le départ en fanfare du début de l'année 1992 a fait place à un dernier trimestre beaucoup moins positif. Il y a un décalage entre l'intérêt que l'on a pour un produit et le moment où il est mis sur le marché et puis exporté. Nous constatons, en étroite coopération avec les milieux du VSM, que les carnets de commande ont chuté au dernier trimestre 1992 et qu'ils n'ont pas redémarré. Même s'ils redémarreraient aujourd'hui, l'effet produit prendrait plusieurs mois avant de se réaliser. Il y a donc une tendance dans le temps à la diminution.

Troisième nuance: La faiblesse du marché européen a été compensée par la force de la demande aux Etat-Unis, par la force de la demande des pays de l'OPEP, par la force des pays

nouvellement industrialisés du Sud-Est asiatique et de quelques-uns des pays de l'Amérique latine dont la santé politique est bonne.

La conclusion qu'on peut tirer de cette situation est que notre marché extérieur continue d'être le moteur de notre économie, qu'il y a une demande intérieure maussade depuis bientôt deux ans, et qu'il faut mettre toutes les chances de notre côté pour assurer la compétitivité de cette économie. Le programme de revitalisation est un des éléments permettant d'assurer cette compétitivité de la production exportatrice suisse par rapport à ses concurrents.

Marchés extra-européens: Nous ne pouvons pas être plus actifs sur les marchés extra-européens que nous ne l'avons été. Quelque soit l'évolution du marché européen dans nos relations économiques, il faut continuer d'être extrêmement performant sur les marchés extra-européens. Ce n'est pas une invention nouvelle qui serait placée là comme une sorte d'alternative à notre choix non opéré du marché européen, c'est un élément qui est toujours intervenu. Notre présence sur les marchés extra-européens est une volonté qui n'a jamais faibli et qui continuera d'être étoffée cette année.

Ce qui doit nous inquiéter davantage, c'est la non-reprise du marché intérieur. Même si nous réussissons des percées remarquables dans le secteur du marché extérieur, si nous sommes accompagnés d'un marché intérieur qui continue d'être gris, cela ne sera pas de nature à fouetter l'appareil de production ou à animer les importations. Cela fait partie d'une politique d'échange d'un pays comme le nôtre si interdépendant de l'économie européenne et mondiale. L'augmentation du chômage et la diminution de la consommation causent des conséquences économiques et politiques. Il s'agit de faire tout ce que nous pouvons pour faciliter à l'économie les conditions de son expression intérieure. Je vous propose de reprendre l'examen de ce chapitre de l'économie intérieure lorsque nous aurons à discuter plus particulièrement des conséquences du 6 décembre 1992.

2. Relations avec les pays de la CE et de l'AELE: Nous avons traité ce chapitre dans le rapport annuel, mais nous ne lui avons pas donné une importance particulière. Nous devons donner à ce débat de l'après-EEE une dimension pour lui-même. On reprendra ce chapitre demain lorsque l'on verra l'ensemble de la question. Nous allons examiner non seulement nos implications extérieures, nos relations avec la CE et avec l'AELE, mais encore nos relations intérieures, la nécessité de la revitalisation et la nécessité de la reprise partielle du projet Eurolex pour faciliter le marché intérieur. Si nous continuons de cultiver un marché intérieur cantonalement cloisonné - notamment au chapitre des marchés publics et au chapitre des équivalences ou non-équivalences des diplômes -, nous n'aurons pas pris le bon bout. Tant qu'en Suisse on est incapables de s'appliquer à nous-mêmes, nous pouvons attendre longtemps le redémarrage de cette économie intérieure. C'était la seule remarque que je voulais faire à propos de la situation intérieure. Il faut placer cela sous l'éclairage de l'après-EEE que nous traiterons demain.

3. Relations avec les pays d'Europe centrale et orientale: En ce qui concerne les accords de libre-échange entre l'AELE et les pays de l'Europe centrale et orientale, ce réseau d'accords est en train de se constituer et nous a permis d'enregistrer quelques résultats positifs en 1992 et au

début de l'année 1993. Le but est de parvenir avec ces pays d'Europe centrale et orientale, d'abord avec des traités asymétriques qui leur sont favorables puis avec des traités qui se rééquilibreront, à amorcer leurs pompes commerciales des échanges. Cela devra leur permettre de ne pas être frappés de discrimination lorsqu'ils tentent d'atteindre nos marchés par rapport à tous leurs autres concurrents européens qui disposent du libre accès en Suisse ou du moins de droits de douane abaissés. Sans amorce commerciale, il n'y a pas de transformations réelles en économie de marché; et sans économie de marché, il n'y a pas d'accomplissement de la révolution politique. Si nous voulons mettre en place des politiques de faits qui leur permettent cette amorce commerciale, nous devons admettre ces sacrifices momentanément asymétriques. Ces concessions devront nous permettre, lentement mais sûrement, d'avoir avec ces pays d'Europe centrale et orientale une intensité de rapports commerciaux. C'est le but des accords de libre-échange. Ainsi, nous pouvons assurer aux produits de notre exportation des conditions d'accès qui soient comparables à celles de nos concurrents, aussi bien nos concurrents de la CE que nos concurrents de l'AELE. En cette matière, il y a des accords asymétriques peut-être, mais il n'y a pas d'accords unilatéraux. Il est clair qu'à ces concessions doivent correspondre des concessions que nous faisons nous-mêmes. Des accords de libre-échange ont été conclus avec la République fédérative tchèque et slovaque, la Pologne, la Hongrie et la Roumanie. Des négociations similaires ont également été engagées avec la Bulgarie. Avec les Etats baltes nous avons mis sur pied un certain nombre d'accords qui vont dans le même sens, mais nous sommes encore dans l'impossibilité de multilatéraliser les accords bilatéraux dans le cadre de l'AELE. Un nouveau réseau d'accords économiques avec les Etats de la CEI est en cours d'élaboration. Des accords de coopération économique ainsi qu'un accord de protection et de promotion des investissements ont été négociés et parafés avec le Kazakhstan et l'Ouzbékistan, mais nous n'avons pas encore poussé jusqu'à la signature ces accords. Nous allons parafer les mêmes accords avec l'Ukraine et la Fédération de Russie. Ainsi, les principaux partenaires économiques de la CEI sont en bonne voie, de même qu'avec les pays de l'Est et avec les pays baltes. L'intérêt de ces pays pour la Suisse était très relatif. Au Forum économique mondial de Davos, nous avons pu mesurer de quelle aura exclusive bénéficiait la Communauté auprès de ces pays et combien l'étoile suisse brillait d'un éclat moins vif.

En ce qui concerne la Russie, elle ne doit pas nous décourager, au contraire, elle doit nous encourager. Mais je mesure politiquement combien la situation de maîtrise de ce pays est difficile lorsqu'il lui manque des réseaux qui permettent de tenir cet Etat en unité et lorsqu'il lui manque toute infrastructure de petites et moyennes entreprises. Le seul réseau qui se tienne en Russie est le réseau du gaz, tous les autres réseaux sont dispersés. Cette absence de réseaux est un élément de difficulté de conduites intérieures qui rend hésitants nos propres investissements. Mais ce n'est pas en nous coupant d'un pays si cruellement atteint dans sa structure fondamentale qu'on va alimenter la pompe et qu'on va l'encourager dans la voie qui est la sienne vers l'économie de marché. L'absence complète en Russie d'une classe moyenne est un problème extrêmement préoccupant. Ce que la BERD essaie de faire sur ce terrain est exemplaire. Elle

insiste non seulement sur la nécessité de soutenir des grands projets mais surtout de tout faire pour que les petits et moyens projets résultent de ces grands projets. C'est au prix de cet investissement économique-financier et politico-économique que nous pourrions nourrir quelque espoir de ne pas voir la Russie revenir à de vieilles méthodes coupables politiques et se transformer en la plate-forme de la plus gigantesque place de trafic d'armes.

4. Cycle d'Uruguay: Lors de notre dernière séance, la question quant à savoir comment les choses allaient se passer était ouverte. Je vous ai dit que le cycle d'Uruguay ne se terminait pas au début du printemps 1993 et que c'était plus probable qu'on demanderait une prolongation du mandat. C'est bel et bien ce qui se passe. Nous pouvons savoir aujourd'hui d'une manière claire que le président Clinton demandera au Congrès une prolongation de son mandat de négociations pour le cycle d'Uruguay qui ira au-delà du mois de mars. Ce qui a toujours été un problème avec un président des Etats-Unis qui ne soit pas du même parti que la majorité du Congrès (Reagan et Bush), ne devient plus un véritable problème avec le président Clinton qui répond à la majorité politique de l'actuel Congrès. En revanche, nous ne savons pas s'il ne sera pas chargé d'introduire dans la négociation de nouveaux thèmes qui, jusqu'à maintenant, n'ont pas été discutés comme des thèmes centraux. Si tel était le cas, ce serait un peu moins bien d'avoir à commencer à zéro une négociation sur des thèmes nouveaux. Notre avis serait de pouvoir conclure le cycle d'Uruguay. S'il y a des thèmes nouveaux - par exemple l'environnement que nous avons demandé nous-mêmes -, il faut que ceux-ci fassent l'objet d'un cycle immédiatement subséquent au cycle d'Uruguay. Les premières décisions agricoles intérieures vont tout à fait dans le bon sens du cycle d'Uruguay. Les autres secteurs de notre économie sont très largement prêts, mais sur ce point tout n'est pas absolument terminé dans la négociation.

Diskussion

Kapitel 1: Die integrationspolitische Bedeutung des 6. Dezember 1992 (S.6-15)

Keine Wortmeldungen

Kapitel 2: Zur Wirtschaftslage (S.16-23)

Keine Wortmeldungen

Kapitel 3: Europäische Integration (S.24-39)

Keine Wortmeldungen

Kapitel 4: Multilaterale Zusammenarbeit (S.40-78)

Vollmer: Man kommt nicht ganz um den Eindruck herum, dass es sich bei diesem Bericht zu sehr um eine Aufzählung von laufenden Verhandlungen im Sinne eines Rechenschaftsberichtes

handelt. Was beispielsweise das Kapitel *Entwicklungszusammenarbeit* (S.52) betrifft, wird sehr wenig über die kohärente Nord-Süd-Politik ausgesagt. Die Entwicklungspolitik erscheint heute in einem völlig anderen Licht als noch vor zwei oder drei Jahren. Das wirkt sich auch auf die Aussenwirtschaftspolitik aus. Mir fehlt hier die Perspektive, wie die Schweiz in diesem neuen Umfeld ihre Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik betreiben will. Es wird im Bericht dargelegt, dass die Schweiz im Begriffe sei, Kriterien über eine zukünftige Entwicklung zu formulieren. In diesem Zusammenhang wird der Begriff des "good governance" aufgeführt. Mit welchen Kriterien will die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik den Dialog mit den Partnerländern aufnehmen? Wie sieht dieses Konzept aus, das hier zwischen den Zeilen konstruiert wird? Welche politischen Konditionalitäten sind im Zusammenhang mit der Entschuldungspolitik massgebend? Und was bedeutet *Einleitung von Wirtschaftsreformmassnahmen*, die als Voraussetzungen gelten sollen, um eine schweizerische Aussenwirtschaftspolitik mit den Entwicklungsländern zu forcieren? In diesem Kapitel wird kein Zusammenhang zur Politik, wie sie durch das DEH betrieben wird, hergestellt. Aus dieser Abkoppelung leite ich eine wenig kohärente Politik ab.

Ziegler Jean: En ce qui concerne les dettes extérieures et fuites de capitaux (Duvalier, Marcos, etc.), le Parlement européen demande de bloquer les comptes. Quelle est l'intention du gouvernement suisse dans ce domaine, surtout en ce qui concerne le cas zaïrois? Il y a par exemple l'art. 102 cst. qui permet de "geler" des comptes. Dans l'affaire Marcos, on a utilisé cette voie. Juridiquement, il n'y a aucun prétexte pour ne pas déclarer immédiatement le séquestre sur tous les biens mobiliers et immobiliers du tyran zaïrois en Suisse.

Rebeaud: J'ai une question qui concerne les relations de l'industrie et de l'économie suisses avec les pays de l'Est quant à la sécurité des centrales nucléaires, notamment en Russie. La question a déjà été posée dans cette commission. La réponse du président de la Confédération, M. Felber, était relativement claire. Il a dit que nos priorités dans l'aide aux pays de l'Est allaient en cohérence avec la politique du Département des transports, des communications et de l'énergie dans le cas de "l'énergie 2000" (utilisation rationnelle de l'énergie), mais que l'effort d'augmenter la sécurité des centrales nucléaires était une seconde priorité parce qu'il s'agissait là d'une participation à un effort international. La semaine passée, la même question a été évoquée dans la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie. Le directeur de l'Office fédéral de la protection de l'environnement nous a donné une réponse qui se recouvrait presque complètement avec celle du président de la Confédération; mais il a ajouté que les départements n'étaient pas d'accord entre eux sur ce sujet. J'aimerais savoir quelle est la doctrine du Conseil fédéral sur ce sujet pour que l'on puisse y voir clair.

Steffen: Zum Kapitel *Öffentliches Beschaffungswesen* (S.63): Bereits in Kapitel 1 wird vom Bundesrat gefordert, im Rahmen der Revitalisierung die Liberalisierung des öffentlichen

Beschaffungswesens wieder aufzunehmen. Im Kapitel *Öffentliches Beschaffungswesen* lese ich, dass der Bundesrat ein erweitertes Verhandlungsangebot gemacht hat, das auch Dienstleistungen und Bauaufträge erfasst und die Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Kodexes auf Kantone und Gemeinden vorsieht. Hat der Bundesrat die Kantone und Gemeinden diesbezüglich befragt? Wie stellen sich diese zu diesem Angebot und seinen eventuellen Folgen?

Mühlemann: Zum Kapitel *Entwicklungszusammenarbeit* (S.52): Es ist richtig, dass man versucht, bei der Mittelvergabe Bereiche wie Verantwortlichkeit des Staates, Menschenrechtspolitik, Militärausgaben, Rechtsstaatlichkeit und Armutsbekämpfung einzubeziehen. Was mich erstaunt, ist folgender Satz: *Die Schweiz ist zurzeit ebenfalls im Begriff, solche Kriterien zu formulieren, legt dabei aber weiterhin Wert auf den Dialog mit den Partnerländern* (S.53). Ist das notwendig? Könnte man sich nicht einfach der OECD anschliessen? Welches wären die schweizerischen Kriterien? Was versteckt sich hinter diesem Satz?

Oehler: Zum Kapitel *Öffentliches Beschaffungswesen* (S.63): Was im GATT verlangt wird, ist theoretisch richtig. Aber die Wirklichkeit sieht anders aus. Ich weise auf eine Veröffentlichung der Kartellkommission bezüglich des Zusammenschlusses Schindler/FFA und der Aufgaben der SBB hin. In Italien und Frankreich sind die Konkurrenten der Schweizer Unternehmen Staatsbetriebe. Diese müssen nicht zu gleichen Konditionen wie privatwirtschaftliche Betriebe arbeiten. Deshalb haben die italienischen und französischen Staatsbahnen bei ihren eigenen Staatsunternehmen im vergangenen Jahr für 15 Milliarden Franken Aufträge aquiriert. Wenn der Bundesrat gewillt ist, die Linie der Kartellkommission zu verfolgen, wird die schweizerische Industrie das Nachsehen haben. Wie wird man das in der Rechtswirklichkeit durchsetzen? Wie wird man hier Bremsen einbauen, dass die Privatindustrie wegen eines andern Systems in den Nachbarländern nicht die Rechnung zu bezahlen hat?

Delamuraz, conseiller fédéral (à M. Vollmer): En ce qui concerne la manière de présenter ce rapport, nous sommes liés à la loi fédérale sur les mesures économiques extérieures de 1982. L'art. 10 de cette loi dit: *Le Conseil fédéral renseigne au moins une fois par an l'Assemblée fédérale sur des questions importantes touchant la politique économique extérieure. Toutefois, l'Assemblée fédérale n'approuve la gestion que lors de l'examen du rapport annuel d'activité du Conseil fédéral. En outre, le Conseil fédéral présente un rapport à l'Assemblée fédérale dans les six mois lorsqu'il a pris des dispositions en vertu de l'article premier de la présente loi ou lorsqu'il a appliqué des accords à titre provisoire en vertu de l'article 2 de la présente loi. Se fondant sur ce rapport, l'Assemblée fédérale décide si ces dispositions doivent rester en vigueur, être complétées ou modifiées (...).* Nous sommes donc liés à ce rythme au moins annuel de la présentation d'un rapport qui n'appelle pas de prise de position de la part du Parlement. C'est un rapport de simple information. Critères de la Suisse en matière de politique

de développement: Nous ne pouvions pas répéter cette définition dans le cadre du présent rapport (cf. art. 10). Les critères sur lesquels le Conseil fédéral se fonde sont contenus dans la loi sur la coopération au développement. Ce dispositif est notre référence. C'est là que vous retrouvez les principes de cette conception. Les instruments de cette politique sont essentiellement les messages successifs que le Conseil fédéral présente au Parlement. On a présenté plusieurs messages sur le désendettement et sur la continuation de la coopération technique. On a présenté un message sur la coopération de la Suisse à la Banque mondiale et au FMI. On a également fait référence à cette loi dans le développement des négociations menées dans le cadre du cycle d'Uruguay du GATT. Afin de se tenir un système de références qui tienne la route, il faut remonter à cette loi sur la coopération au développement. Les principes de cette loi sont restés intacts. Leur application a dû se faire au fur et à mesure de l'évolution des situations que nous observions. La loi ne doit heureusement pas être retouchée d'année en année suivant l'évolution, notamment dans les pays les plus pauvres; comme le cadre est suffisamment général, cette loi nous permet de construire des instruments qui, eux, portent la marque de leur temps. Situation des pays endettés: La dette extérieure des pays en développement est de l'ordre de 1'400 milliards de dollars. Nous avons réussi non pas à réduire cet endettement, mais à le contenir dans un ordre de grandeur qui est exactement le même qu'en 1987. Cela est dû à plusieurs programmes de désendettement ainsi qu'à de nouveaux programmes de prêts des banques. Il faut distinguer entre les pays à revenus moyens et les pays les plus pauvres: Dans le cas des pays à revenus moyens, surtout les pays d'Amérique latine, le nombre croissant de ces pays est un élément extrêmement encourageant également pour les autres. Dans le cas des pays les plus pauvres, le Club de Paris a pris des mesures qui ont conduit à des allègements du service de la dette de ces pays (50 pour cent de la valeur de la dette). Nous avons pris notre part considérable dans les opérations du Club de Paris. L'année passée, dans le cadre du crédit des 700 ans, la Confédération a racheté des créances et des non-garanties que détenaient des banques ou des exportateurs suisses pour un montant nominal de 1,2 milliards de francs. Toutes ces créances concernaient les pays les plus pauvres. Nous allons entamer des négociations avec chacun de ces pays. Tous les pays qui vont jusqu'aux conditions du Club de Paris sont soutenus par nous dans ce cadre. Ceux qui vont au-delà des conditions du Club de Paris peuvent encore faire l'objet de ce soutien spécifique dans le cadre du crédit des 700 millions de francs.

(à M. Ziegler Jean): Fuite des capitaux: En ce qui concerne le cas du chef zairois, c'est le Département de justice et police qui s'en occupe. Je ne connais pas l'état de la question. Je me renseignerai pour vous donner la réponse dans le cadre de nos discussions de demain.

Blankart (zu den Herren Vollmer und Mühlemann): "Good governance" ist der diplomatische Ausdruck für Korruptionslosigkeit. Im Nord-Süd-Dialog war das Thema der Korruption bis vor kurzem tabu. Seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums ist die Nord-Süd-Zusammenarbeit sehr viel realistischer und konkreter geworden. Unsere südlichen Partner sind

sich bewusst, dass sie nur vorwärtskommen, wenn sie auch auf unangenehme Fragen antworten. Korruption ist eines der grossen Übel dieser Welt. Wenn wir das nicht in den Griff bekommen, werden die Entwicklungsfragen noch über Jahre hypothekiert sein. Ich möchte Sie auf das Kapitel *UNCTAD VIII* (S.68) hinweisen. An dieser Konferenz haben wir während längerer Zeit mit den Entwicklungsländern das Problem des "good governance" zur Sprache gebracht. Der letzte Abschnitt des Kapitels *Entwicklungszusammenarbeit* (S.52) sagt, dass *einzelne Mitgliedländer konkrete Vorschläge über Kriterien unterbreitet haben, die an die Vergabe von Entwicklungsressourcen geknüpft werden könnten*. Das DAC hat diese Vorschläge aber noch nicht verabschiedet. In diesem Zusammenhang sind auch wir dabei, Vorschläge zu unterbreiten. Es liegt uns daran, diese nicht abstrakt darzulegen, sondern mit den interessierten Entwicklungsländern zusammenzuarbeiten. Bei gewissen Ländern sind wir wegen akuten Korruptionsverdachts zurückhaltend geworden. Es gibt europäische Staaten, die ihre Kredite weiterhin geben, weil ihnen das betreffende Land aus historischen Gründen o.ä. naheliegt. Das schafft natürlich internationale Wettbewerbsverzerrungen, die nicht im Interesse eines gemeinsamen Vorgehens sind. Das Dossier ist in Bearbeitung, deshalb waren wir in diesem offiziellen Dokument zurückhaltend. Sie müssen wissen, dass das Problem der Korruption in den Nord-Süd-Gremien zu einem Tagesordnungspunkt geworden ist.

Delamuraz, conseiller fédéral (à M. Steffen): Lorsque nous avons fait l'offre publique de la Suisse au GATT, nous avons préalablement consulté les cantons - pas les communes parce qu'il est dans la tradition que nous ayons la consultation officielle avec les cantons. Ceux-ci ont souscrit à notre proposition. La part des marchés publics qui est comprise dans cet accord correspond assez à ce qui était le marché public dans le cadre de l'EEE, auquel les cantons avaient souscrit. Indépendamment du GATT, le problème de l'accès au marché public intéresse les cantons, notamment les cantons frontaliers. Beaucoup de régions frontières reçoivent actuellement des offres d'entreprises suisses qui proviennent souvent de ces cantons limitrophes. En revanche, les cantons suisses n'accordent que très rarement la réciprocité aux entreprises de ces mêmes milieux. Cela n'a rien à voir avec le GATT. Ce sont des accords spontanés qui intéressent avant tout les cantons, la Confédération n'a presque rien à dire en ce domaine. Dans le paquet de revitalisation qui sera soumis au Parlement au mois de mars, on examine cette possibilité de créer des réciprocités en matière d'ouverture de marchés publics. Indépendamment des marchés publics, qui est un des aspects de l'ouverture du marché intérieur, il y a également cette lutte à vouloir abolir les cloisons intercantionales. Ce chapitre sera également compris dans le paquet de revitalisation.

Baldi (zu Herrn Oehler): Es ist auch aus der Schweiz möglich, Offerten aus Ländern einzuholen, in denen die Rollmaterial-Hersteller keine Staatsbetriebe sind. Ich gehe davon aus, dass in andern europäischen Ländern als Frankreich und Italien solche Hersteller vorhanden sind. In Ländern, in denen solche Hersteller keine Staatsbetriebe sind, arbeiten die

Unternehmen nicht unter eigentlichen Wettbewerbsverhältnissen. Sie hängen ausschliesslich von den Aufträgen der öffentlichen Hand ab. Es wird immer schwierig sein, Wettbewerbsverhältnisse auf Märkten herzustellen, bei denen der Staat faktisch Nachfragemacht hat. Deshalb muss man vorsichtig sein, wenn Wettbewerbsbehörden Zensuren betreffend solcher Unternehmen formulieren. Wären wir EWR-Mitglied, hätten wir eine Möglichkeit, gegen Wettbewerbsverzerrungen vorzugehen, die sich aufgrund staatlich unterstützter ausländischer Unternehmen ergeben. Die Verfahren sind zwar nicht einfach, weil die Wettbewerbsverhältnisse schwierig auf einen Nenner zu bringen sind.

Arioli (zu Herrn Rebeaud): Der Bundesrat hat zur Frage bezüglich Verbesserung der Sicherheit von Kernkraftwerken in Osteuropa bereits Stellung genommen. Dabei hat er sich auf den Standpunkt gestellt, dass solche Projekte innerhalb des Osteuropakredites grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden sollten. Man wird sich aber stärker für Projekte engagieren, die einer rationellen Stromerzeugung und -verwendung dienen. In einigen Ländern haben wir solche Projekte in Prüfung. Dass in Sachen Engagement Divergenzen aufgetreten sind, ist mir nicht bekannt. Sollten solche Divergenzen entstehen, müsste selbstverständlich der Bundesrat entscheiden, wie diese Gelder verwendet werden.

Rebeaud: La question de l'énergie fait partie du paquet de nos relations avec les pays de l'Est. Et comme la divergence là-dessus a été mentionnée, ce serait quand même bien que l'on finisse par y voir clair.

Ruffy: Le problème de la corruption des gouvernements sera abordé prochainement dans le cadre des programmes d'aide, notamment à l'OCDE. Je pense que ce sera un problème délicat, car on constate que la corruption ne règne pas seulement en Europe centrale et orientale, mais aussi en Europe occidentale. C'est pourquoi la discussion va prendre une tournure différente de celle qu'on pouvait imaginer au départ.

GATT: Lors d'une dernière séance de notre commission, M. Ziegler avait dit que les représentants des pays africains étaient totalement absents des discussions du GATT. Dans le rapport, on dit que le Mozambique va adhérer. Est-ce que cela veut dire qu'il a décidé de se soumettre à toutes les décisions qui auraient été prises, indépendamment de sa participation aux négociations?

FMI et Banque mondiale: Est-ce qu'il y a actuellement, au sein des différents départements concernés par l'aide que l'on pourrait fournir aux pays de l'Est, uné mise au point d'une conception de développement liée à ces pays de caractère très différent?

Delamuraz, conseiller fédéral (à M. Ruffy) Le GATT n'est pas une organisation internationale, c'est un accord douanier. Il n'y a de véritables négociations, à l'intérieur du GATT, que lorsque des cycles sont expressément ouverts. En dehors de ces cycles, il ne se passe rien d'autre que

de l'administration, il n'y a aucune négociation. Quand un cycle est ouvert, la négociation ne porte que sur les domaines qui ont été reconnus par tous les Etats membres au moment où ils ont décidé d'ouvrir un cycle. Le cycle d'Uruguay est sans doute le plus large de tous les cycles qui ont existé dans l'histoire du GATT. Le nombre des adhérents a augmenté. Il y a 106 pays qui ont adhéré au GATT. Les nouveaux adhérents ont exactement les mêmes droits que les anciens, ils n'appartiennent pas à une organisation mais à une négociation. La dimension nouvelle de ce cycle par rapport au cycle antérieur, d'impliquer des thèmes nouveaux comme l'agriculture, n'a pas été entièrement prise en compte. On ne veut pas réaliser que la nature de la négociation a changé par rapport à des cycles précédents. Le nombre des adhérents a augmenté, mais il n'a pas augmenté de nouveaux pays industrialisés; ce sont surtout de pauvres pays qui n'ont rien à offrir que les produits de leur agriculture et éventuellement quelques matières premières. La négociation a rarement pris l'allure d'une négociation plénière à laquelle tout le monde participe. On a estimé que ce n'était pas un principe efficace de gouvernement et qu'il était mieux de s'entendre à 2 que de devoir essayer de s'entendre à 106. Il y aura encore un certain nombre d'années qui se passeront jusqu'à ce que nous arrivions à la rencontre fraternelle des 106 partenaires réputés égaux en droits; il y en a quand même qui sont plus égaux que d'autres dans l'état actuel des choses. Je n'aimerais pas que, si nous parvenons à conclure ce cycle d'Uruguay, ce soit pour dire que nous avons souscrit aux idées des grands et que nous n'avons rien d'autre à faire que de nous aligner. Au moment de la signature, il y a bel et bien discussion. Mais la négociation et le moyen d'y parvenir ont souvent recouru à des méthodes qui ne sont pas des méthodes claires, officiellement annoncées de quelques institutions internationales.

(à M. Rebeaud): En ce qui concerne la question de l'énergie en Europe de l'Est, nous vous donnerons en cours de route certainement quelques informations sur le suivi.

Arioli (à M. Ruffy): FMI et Banque mondiale: Il y a d'une part la Pologne et d'autre part l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. En ce qui concerne la Pologne, elle était le principal bénéficiaire du premier crédit-cadre, et elle reste un important bénéficiaire du deuxième crédit-cadre. Nous avons discuté le projet d'un fonds de restructuration pour les banques nouvellement privatisées. La Pologne aimerait qu'une somme importante de ce deuxième crédit-cadre aille dans ce fonds. En ce qui concerne les Républiques de l'ex-Union soviétique, nous sommes en train d'élaborer un programme avec les autres départements intéressés. Nous nous basons sur les travaux analytiques de la Banque mondiale qui sont le plus avancés. Le Conseil fédéral prendra une décision sur le crédit à la session de mars.

Ziegler Jean (à M. Arioli): En Ouzbékistan, les communistes sont de nouveau au pouvoir. C'est la corruption totale. Ect-ce que vous avez vraiment l'intention d'aider ce pays avec un tel gouvernement?

Arioli (à M. Ziegler Jean): Cette question figure parmi celles que l'Administration est en train d'étudier. La conditionnalité politique et économique est certainement un élément qui reste en vigueur, également pour ces quatre républiques. Pour le moment, je ne peux vous en dire plus sans avoir l'avis du Département des affaires étrangères.

Frey Walter: In den verschiedenen sog. Entwicklungsländern haben wir einerseits Entwicklungshilfe-, andererseits Realpolitik. Dabei kann es zu Verschiebungen kommen. Es kann sein, dass sich die Realpolitik in einem Land kurzfristig ändert, das Projekt aber bereits ausgelöst wurde. Ist es nicht möglich, die entwicklungspolitischen Programme von diesem Kriterium abhängig zu machen?

Arioli (zu Herrn Frey Walter): Diese Länder fallen unter die Rahmenkredite für die Osthilfe, also auch unter die politische und wirtschaftliche Konditionalität. Sie müssen die Menschenrechte beachten, und sie müssen auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft sein. Wir können von diesen Ländern natürlich keine fertige Ordnung erwarten, aber sie müssten in glaubhafter Weise in diese Richtung gehen, sonst kommen sie für die Hilfe nicht in Frage. Die Hilfe kann je nach Zustand dieser Länder moduliert werden. Wir werden sicher nicht ungeachtet der politischen und wirtschaftlichen Situation Beträge sprechen.

Kapitel 5: Finanzierung autonomer Massnahmen der Wirtschaftszusammenarbeit (S.79-87)

Vollmer: Zum Kapitel *Mischfinanzierungen* (S.79): Im Rahmen des "Helsinki-Paketes" der OECD wurden bezüglich der Mischfinanzierungen neue Regeln erarbeitet, an die sich auch die Schweiz halten muss. Die bisherigen Mischfinanzierungen, welche die Schweiz praktiziert hat, werden nicht mehr möglich sein. Welche Position hat die Schweiz im Rahmen dieser Verhandlungen eingenommen, und welche Perspektive kommt für sie in Frage? In diesem Kapitel wird gleichzeitig auf neue Mischfinanzierungsabkommen mit den Philippinen, mit Vietnam und mit Zimbabwe hingewiesen. Das Budget für die Entwicklungszusammenarbeit wurde gekürzt: *Da im Rahmen von Mischfinanzierungen eingegangene Verpflichtungen des Bundes rechtsverbindlich sind, sahen wir uns gezwungen, Mittel durch interne Umverteilungen bereitzustellen, dies auf Kosten anderer wirtschafts- und handelspolitischer Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit* (S.79). Welche anderen Massnahmen sind hier zu kurz gekommen, und wie sehen die Zahlen bei diesen Umverteilungen zugunsten der Mischkredite aus?

Mühlemann: Zum Kapitel *Finanzierung von Wirtschaftsmassnahmen für Mittel- und Osteuropa* (S.85): In diesem Kapitel ist u.a. von den Finanzausschüssen an Polen (60 Millionen Franken) die Rede. Mir scheinen diese Finanzausschüsse diskutierbar, denn es sind ja Geschenke. Die Lieferung von Telexzentralen war sicher wichtig für die Infrastruktur des

Landes. Ich bin hingegen nicht sicher, ob es notwendig war, den Punkt der Museumsausrüstungen einzubringen. Man kann im Kulturbereich durchaus streichen, was nicht nötig ist. Der Staat unternimmt bezüglich Osthilfe relativ viel. Die Privatwirtschaft engagiert sich eher selten; es handelt sich dabei oft um Idealisten, die bereit sind, einen Teil der Finanzierung selber zu übernehmen. Wenn diese kleinen Unternehmer nun zwecks finanzieller Unterstützung an den Bund gelangen, werden sie vom EDA zu Herrn Arioli geschickt und wieder umgekehrt. Es ist m.E. eine bessere Koordination notwendig, um Projekten, die Hilfe zur Selbsthilfe sind, zum Durchbruch zu verhelfen. Ich verweise an dieser Stelle auf das Projekt der Traktorenfabrik in Rumänien, das seit einem Jahr hin- und hergeschoben wird. Am Anfang war sehr viel mehr Spontaneität da, auch mehr Mut zum Aussergewöhnlichen. Jetzt ist alles deformiert und in ein Schema hineingepresst. Deshalb wäre ich froh, wenn man gegenüber diesen Idealisten wieder etwas offener werden würde.

Blankart (zu Herrn Vollmer): Das "Helsinki-Paket" sieht vor, dass für kommerziell machbare Projekte in nicht ärmsten Entwicklungsländern die Mischkredite entfallen sollen, falls sie auf dem normalen Kapitalmarkt finanziert werden können. Zweck dieses Paketes ist, Wettbewerbsverzerrungen durch kompetitive Überbietungen der Staatskassen zu verhindern. Unsere Delegation hat sich bei den Helsinki-Verhandlungen sehr stark für die Liberalisierung dieser Mischkredite engagiert. Wir haben damals schon gesagt, dass das nur dann akzeptabel ist, wenn sich alle OECD-Staaten an die Regeln halten - Voraussetzung, deren Erfüllung bisher noch nicht gegeben ist. Wir haben Übergangsregelungen beschlossen, die uns erlauben, die eingegangenen Kredite nach dem alten System zu verwenden. Dieser Verwendung sind aufgrund der Finanzlage der Eidgenossenschaft ohnehin Grenzen gesetzt. Da die Erteilung eines Mischkredites eine minimaleffiziente Finanzverwaltung voraussetzt, eignen sich die ärmsten Entwicklungsländer leider wenig, Mischkredite zu erhalten. Angesichts dieser Sachlage erarbeiten wir eine neue Konzeption von Mischkrediten. Diese Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

Arioli (zu Herrn Mühlemann): Wir sind bestrebt, die für schweizerische Projektträger ev. auftretenden Nachteile dadurch zu reduzieren, dass wir eine Kompetenzabgrenzung vornehmen. Wenn diese Leute zu uns kommen, ist nicht immer zum vornherein klar, welches Departement für welches Projekt zuständig ist. Deshalb kommt es vor, dass sie von beiden Departementen empfangen werden. Dies geschieht auch im Interesse einer gründlichen Projektabklärung. Bei der Finanzhilfe gehen wir folgendermassen vor: Der Bundesrat fixiert für eine bestimmte Zeit einen Betrag. Wir klären mit dem betreffenden Land die Prioritäten ab. Aufgrund dieser Prioritäten identifizieren wir die Projekte. Wir müssen die Projektvorschläge sehr sorgfältig prüfen, damit wir nicht kommerzielle Risiken übernehmen, die eigentlich der Unternehmer selbst übernehmen sollte. Der Spielraum ist aufgrund der Prioritätenfestlegung manchmal schon so eingengt, dass wir gar nicht auf die Projekte eintreten können. Ich möchte

das nicht auf das von Ihnen erwähnte Rumänien-Projekt beziehen. Dieses Projekt ist uns erst vor einigen Wochen vom EDA überwiesen worden; wir sind daran, es zu prüfen.

Vollmer (zu Herrn Blankart): Ich möchte noch genauer wissen, welche Massnahmen bei diesen Umverteilungen zugunsten der Mischkredite zu kurz gekommen sind.

Blankart (zu Herrn Vollmer): Da wir uns noch in der Übergangsphase befinden, sind das alte Verpflichtungen, die jetzt weitergeführt werden ("Vor-Helsinki-Zeit"). Die Frage einer allfälligen Umverteilung stellt sich erst für künftige Kredite. Diese Frage haben wir noch nicht beantwortet.

Vollmer (zu Herrn Blankart): Ihre Antwort befriedigt mich nur teilweise, denn es heisst im Bericht: *Wir sahen uns gezwungen, Mittel durch interne Umverteilungen bereitzustellen* (S.79). Es wird kein Zusammenhang mit der Ablösung durch das "Helsinki-Paket" erwähnt.

Blankart (zu Herrn Vollmer): Da wir noch voll unter den Verpflichtungen der gesprochenen Rahmenkredite stehen, konnten wir im vergangenen Jahr weniger Zahlungsbilanzhilfen vornehmen als erhofft. In Zukunft wird das wegen des "Helsinki-Paketes" anders sein. Wir werden Sie im nächsten Aussenwirtschaftsbericht darüber informieren.

Kapitel 6: Bilaterale Beziehungen (S.88-103)

Keine Wortmeldungen

Kapitel 7: Autonome Aussenwirtschaftspolitik (S.104-113)

Grendelmeier: Zum Kapitel *Massnahmen zur Nichtweiterverbreitung von Gütern zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen* (S.104): In diesem Kapitel heisst es, die Verordnung über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen gelte bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung, *längstens aber bis zum 31. Dezember 1995* (S.105). Was geschieht in der Zwischenzeit, und wer hat diesbezüglich die Kontrolle?

Zosso (zu Frau Grendelmeier): Diese Verordnung ist zeitlich limitiert, weil sie direkt auf Art. 102 BV abgestützt ist und weil der Bundesrat in der Zwischenzeit ein entsprechendes Gesetz ausarbeitet, das eine neue Rechtsgrundlage bilden wird. Entsprechend diesem Gesetz wird eine neue Verordnung verabschiedet werden müssen. Diese wird vermutlich nicht sehr viel anders aussehen als die heutige. Wir haben die Verordnung deshalb erlassen, weil wir sofort handeln mussten. Wir konnten nicht warten, bis ein entsprechendes Gesetz geschaffen wird. Da dies nicht das übliche Verfahren ist, haben wir diese Verordnung zeitlich auf das Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes limitiert.

Rebeaud: J'ai une question qui touche la manière dont nous définissons les conditions de notre coopération avec les pays du Tiers monde et les pays de l'Est. Parmi ces conditions figurent *le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'économie de marché*. Ces trois éléments sont de plus en plus souvent placés sur le même pied comme les trois piliers de la nouvelle religion de la coopération internationale. Est-ce qu'il ne faudrait pas faire attention de distinguer les niveaux? Les droits de l'homme et la démocratie sont relativement bien définis sur le plan international. L'économie de marché, en revanche, est un concept infiniment plus vague; il ne s'agit pas d'une valeur mais plutôt d'une manière d'organiser les rapports économiques. J'aimerais savoir si, du point de vue du Conseil fédéral et des instances internationales, il n'y aurait pas moyen de bien distinguer les niveaux et d'éviter cette manière de mettre tout sur le même pied.

Ruffy: Les pays de l'Est ont probablement une image très faussée de l'économie de marché par rapport à ce que nous imaginons en Suisse. J'ai visité les pays baltes il y a un mois, et j'ai pu me rendre compte que l'introduction de l'économie de marché a abouti à la suppression de la sécurité sociale. La population vit dans l'angoisse de tomber malade ou d'avoir un accident. On se trouve là face à un problème dangereux sur le plan politique. Je crois que c'est bon de mettre en avant ce problème du critère de l'économie de marché et d'avoir une approche différenciée.

Ziegler Jean: J'ai une question concernant les négociations avec les Républiques d'Asie centrale: est-ce que les négociateurs qui ont mis sur pied ce groupe ont fait des promesses aux différents gouvernements concernés?

Haller: Ich möchte auf das Problem, das Herr Rebeaud aufgeworfen hat, zurückkommen. Bisher haben wir im Zusammenhang mit Mittel- und Osteuropa immer die Dreieinigkeit *Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* im Munde geführt. Dass im wirtschaftlichen Bereich die Marktwirtschaft jetzt auch Einzug hält, will ich überhaupt nicht in Frage stellen. Wenn es jetzt aber eine neue Dreieinigkeit *Menschenrechte, Demokratie und Marktwirtschaft* gibt, dann vermischen wir öffentlich-rechtliche (inkl. völkerrechtliche) Kategorien mit privatrechtlichen Kategorien. Wir stellen fest, dass es Staaten gibt, in denen die Menschenrechtsidee Einzug hält, die Demokratie oder die Rechtsstaatlichkeit aber damit noch lange nicht gewährleistet sind. Bei einer neuen Dreieinigkeit besteht folgendes Problem: Wenn sich die Marktwirtschaft nicht so schnell durchsetzt, laufen wir Gefahr, dass wir die Menschenrechte schneller preisgeben. Wir müssen darauf achten, die Menschenrechte gewährleistet zu erhalten, auch wenn die andern Dinge noch nicht ideal funktionieren. Die Kategorie Marktwirtschaft sollte aufgeführt werden, aber wir sollten sie nicht zu sehr mit den Anforderungen der Menschenrecht-, Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsfrage zusammenbringen.

Mühlemann: Wir stellen fest, dass die drei Ziele *Menschenrechte, Demokratie* und *Marktwirtschaft* nach Glasnost und Perestroika in den verschiedenen Republiken der ehemaligen Sowjetunion nach wie vor wichtig sind. Aber sie sind nicht gleichermassen erreichbar: Die Menschenrechte sind einfacher einzuführen als die Marktwirtschaft und die Demokratie (im Sinne der inneren Reform). Die Entwicklung sieht je nach Republik wieder anders aus. Damit müssen wir uns vorläufig abfinden. Die dreifache Zielsetzung ist richtig, doch es geht jetzt in erster Linie darum, nicht in den Zustand zurückzufallen, wo auch die Menschenrechte verschwinden. Wir sollten im politischen Prozess darauf achten, Minimalziele festzulegen. Mindestens die Menschenrechte müssen eingehalten werden. Im weiteren sind Demokratie und Marktwirtschaft anzustreben. Aber es hat keinen Sinn, jetzt die Marktwirtschaft erreichen zu wollen.

Wyss Paul: Wir wären uns bezüglich der Definitionsfrage wahrscheinlich näher, wenn wir bei diesen drei Begriffen von der Basis der Rechtsstaatlichkeit ausgehen würden. Menschenrechte, Demokratie und Marktwirtschaft sind auf der Basis der Rechtsstaatlichkeit anzustreben. Das ist der Grundsatz. Dabei dürfen wir nicht vergessen, dass es in jedem Land verschieden ist. In Somalia beispielsweise trifft keine unserer Definitionen zu, und trotzdem helfen wir. Wir sollten nicht zu stark von den Definitionen, sondern von den Zielsetzungen ausgehen.

Haller (zu den Herren Mühlemann und Wyss): Ich bin nach wie vor davon überzeugt, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit völkerrechtlich geschützte Kategorien sind. Die Marktwirtschaft braucht keinen völkerrechtlichen Schutz; sie sanktioniert sich selber, indem sie funktioniert oder eben nicht. Bei der neuen Dreieinigkeit könnten Staaten, die das alles neu lernen müssen, auf die Idee kommen, dass zwischen dem Begriff der Marktwirtschaft und den anderen Begriffen keine Widersprüche bestehen. Da haben wir eine pädagogische Verantwortung. Deshalb sollten die drei Begriffe nicht im gleichen Nebensatz erwähnt werden.

Präsident (zu Frau Haller): Wir haben diese Frage bereits in der Botschaft über die Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten diskutiert. Es ist richtig, dass die Menschenrechte international viel stärker abgestützt sind. Aber es ist einem Land wie dem unseren nicht verboten, v.a. jene Staaten zu unterstützen, in denen sich eine Entwicklung in Richtung freier Marktwirtschaft absehen lässt. Man sollte schon schauen, ob der politische Wille und die Entwicklungsansätze da sind. Ich glaube, dass dies für die Schweiz sehr wichtig ist.

Delamuraz, conseiller fédéral: C'est sans doute un raccourci de l'expression que de vouloir pêle-mêle mettre dans le même cahier de charges le conditionnement à notre aide des entités aussi différentes que le sont les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit, et l'économie de marché. Le terme d'*économie de marché* veut dire ce qu'il veut dire si on a de bonnes intentions; et il peut dire autre chose lorsqu'on le suspecte et le charge a priori d'un certain

nombre de maléfices. Ce raccourci qui pose comme condition triple l'existence de ces entités à quelque chose d'un peu grossier et d'insuffisamment élaboré. Il ne fait pas de doute que dans la gradation difficile de ces valeurs, le respect des droits de l'homme est la plus fondamentale. C'est ici que se situe le pivot de la civilisation à laquelle nous appartenons. C'est autour de cette donnée centrale que doivent s'articuler un certain nombre de notions vitales, elles aussi, mais dont le degré de signification est légèrement moindre. La démocratie et l'état de droit constituent une deuxième entité qui doit être examinée. L'état de droit dépend avec une légère gradation hiérarchique du respect des droits de l'homme, et il est très profondément lié à son expression la plus visible: la démocratie. Sans le contrôle démocratique, l'état de droit en général et le respect des droits de l'homme en particulier deviennent problématiques. La nature humaine est ainsi faite; non contrôlée, elle porte en elle-même les germes de ses excès: les excès de paresse et de non-exercice des droits, mais aussi les excès de zèle et de surexercice des droits. L'économie de marché n'est pas la jungle féroce; c'est simplement une économie où l'essentiel des actes économiques de la production à la consommation, en passant par la commercialisation et la transmission nationale et internationale, se fonde avec un minimum de chape interventionniste. Ce type d'économie est le parachèvement de la démocratie respectueuse des droits de l'homme. C'est dans ce système que s'inscrivent le moins d'actions arbitraires de l'Etat. Si l'action arbitraire de l'Etat se limite à l'économie, elle n'atteint pas l'homme dans ses droits fondamentaux, elle porte en elle-même le germe de risque. L'histoire ne se réduit pas à des schémas: la société d'Hongkong - un exemple d'économie de marché - ne paraît pas être un exemple de démocratie. Il ne faut pas qu'on hiérarchise trop les trois notions *droits de l'homme, démocratie et état de marché*. Si l'on commence par faire un bon raisonnement, on arrive à des conclusions qui se tiennent et qui ont pour elles de la cohérence et quelque bon sens. L'histoire ne se plie pas aux schémas, il faut également prendre en compte la dimension du temps. Des transformations et des perspectives ne s'accrochent pas du jugement au jour le jour. On doit tenir compte des évolutions et mesurer dans le temps. Il faut faire preuve d'esprit de souplesse et de finesse plutôt que d'esprit de géométrie et prendre en compte cette notion du temps, nécessaire à l'élaboration de sociétés qui soient plus admissibles. Dans ce jugement, nous devons avoir beaucoup de rigueur mais aussi beaucoup d'humilité dans l'interprétation des faiblesses des hommes et des faiblesses des sociétés qu'ils ont développées.

(à M. Ziegler Jean): Lorsqu'on a discuté avec ces pays, l'accord a été trouvé avec les gouvernements sans qu'il soit nécessaire de faire des promesses qui nous engageraient à d'autres choses que l'octroi de crédit. Le crédit de cotisation a été la seule chose qui ait été faite, il n'y a pas eu de promesses. Cela ne concernait que le Kirghizistan et l'Azerbaïdjan. Mais si nous voulons contribuer à la solution des problèmes démocratiques, c'est bien sûr en apportant quelques aides techniques financées et présentées par nous que nous pourrions y parvenir. Il est évident qu'on nous l'a demandé, mais nous n'en avons pas fait des conditions. Et au moment où nous avons conclu l'accord, nous n'avons pas fait de promesses. Nous avons dit que c'était un problème auquel nous allons contribuer, mais que c'était nous qui en détenons les moyens. Nous

n'avons pas encore calibré d'une manière précise dans ces républiques; nous sommes en présence d'un terrain tout à fait ouvert.

Unterbruch der Sitzung von 12.30 - 14.00 Uhr

Kapitel 8: Beilagen (S.114-275)

Präsident: Obschon Kapitel 8 ebenfalls unter der Parlamentsnummer 93.008 läuft, schlage ich Ihnen vor, den Bericht jetzt zu verabschieden und dieses Kapitel separat zu behandeln.
So beschlossen

93.008 ns Aussenwirtschaftspolitik. Bericht

Zur Kenntnis genommen

Delamuraz, conseiller fédéral: Accord entre les Etats de l'AELE et Israël (p.157-212): La CE a conclu en 1975 un accord de libre-échange avec Israël et, en 1985, les Etats-Unis ont fait la même chose avec Israël. Depuis cette date, les produits des pays de l'AELE sont discriminés d'une manière très sensible dans leurs essais d'exportation vers Israël. Cette réalité a conduit les pays de l'AELE à entamer des négociations sur un accord de libre-échange avec Israël. L'Accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et Israël a été signé le 17 septembre 1992. Les Etats signataires, à l'exception de l'Islande, ont mis en vigueur cet Accord le 1er janvier 1993. En ce qui concerne la Suisse, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer provisoirement, à partir du 1er janvier 1993, l'Accord de libre-échange ainsi que l'Arrangement bilatéral relatif au commerce de produits agricoles. La mise en vigueur définitive dépend de l'approbation par les Chambres fédérales. Avec cet Accord, on évite les discriminations qui frappent les exportations des produits de l'AELE vers Israël par rapport aux produits de la CE et des Etats-Unis. A la différence de beaucoup d'accords de libre-échange conclus avec des pays de l'Europe de l'Est, cet Accord de libre-échange est un accord symétrique. L'Accord prévoit que les deux parties doivent éliminer sur une base réciproque leurs droits de douane et autres taxes d'effet équivalent ainsi que leurs restrictions quantitatives, sous réserve de cas d'exception dûment spécifiés. Cet Accord ne prévoit ni phase transitoire en matière de réductions tarifaires, ni listes de produits sensibles au bénéfice d'un traitement particulier. Par rapport à l'accord de libre-échange avec la CE en 1972, cet Accord comprend toute une série de dispositions conformes aux exigences d'un accord de libre-échange dit de la "deuxième génération". Il couvre les produits industriels, les produits agricoles transformés ainsi que les poissons et autres produits de la pêche; il prend également en compte des éléments nouveaux comme par exemple la protection de la propriété intellectuelle ou les aides publiques. L'accord bilatéral dans le

domaine agricole a donné lieu a des concessions tarifaires, mais il n'y a aucune concession dans le domaine non-tarifaire. Cet accord bilatéral dans le domaine agricole complète l'Accord multilatéral de libre-échange. Les pays de l'AELE ont décidé de détendre le bénéfice de l'Accord de libre-échange ainsi que de l'Arrangement bilatéral relatif au commerce de produits agricoles aux exportations qui proviennent des territoires occupés (bande de Gaza et Cisjordanie). Les autorités israéliennes ont accepté de souscrire à des obligations unilatérales contenues dans des *Conclusions conjointes AELE/Israël sur les exportations en provenance des territoires*. Ces Conclusions, qui font partie intégrante de l'Accord, se résument comme suit: le transit des exportations en provenance des territoires occupés par Israël est autorisé; Israël s'engage à prendre les mesures pratiques nécessaires pour que de telles exportations se déroulent sans se heurter à des obstacles administratifs; les procédures appliquées à ces exportations vers les pays de l'AELE sont identiques à celles qui sont appliquées aux exportations vers la CE. Comme la Suisse n'a pas de territoires occupés, elle n'a pas eu à souscrire à un tel accord. C'est un accord unilatéral qui concerne exclusivement Israël.

Bäumlin (Rückweisungsantrag, vgl. Anhang): Israel ist seit langem und v.a. in jüngster Zeit wegen der Nahostkrise ständig in den Schlagzeilen. Im Sommer 1992 verlangte ich in einer Sitzung der Aussenpolitischen Kommission, dass dieser Wirtschaftsvertrag mit Israel nicht wie derjenige mit der Türkei die spezifisch aussenpolitischen und v.a. menschenrechtspolitischen Aspekte verdränge oder sogar missachte. In der Wintersession 1992 erfuhr ich von Herrn Arioli, dass dieser EFTA/Israel-Vertrag in der Intensivphase sei, worauf ich sofort beim EDA nachforschte, ob sich das Büro für Menschenrechte dazu geäussert habe. Man sagte mir, die Botschaft sei vom Bundesrat bereits genehmigt worden. Mein Rückweisungsantrag lässt sich wie folgt begründen: 1. In der Botschaft bleibt die kritische Situation in Israel und im Nahen Osten praktisch unerwähnt. Die Friedensverhandlungen sind wegen der gegenwärtig schwierigen Situation im Nahen Osten ins Stocken gekommen. Die Botschaft gibt nur der Hoffnung Ausdruck, dass der Nahostfriede sich günstig auf die Wirtschaft beider Seiten auswirken werde. Der Friedensprozess ist aber jetzt sehr gefährdet. Ich verlange, dass der Bundesrat in der Botschaft verlauten lässt, welche Rolle dieser Wirtschaftsvertrag im Friedensprozess spielen soll und kann. 2. Herr Bundesrat Delamuraz hat soeben von den *besetzten Gebieten* gesprochen. In der Botschaft lese ich, dass sich Israel geweigert hat, diesen Begriff zu verwenden und nur von *Gebieten* sprechen will. Israel möchte auch nicht von den *Palästinensern*, sondern von der *arabischen Bevölkerung* sprechen. Ich habe Mühe, diese israelische Sprachregelung zu akzeptieren. Ich verlange, dass der Bundesrat diese Sprachregelung zurückweist. Was die Friedensaktivitäten betrifft, wurde in jüngster Zeit einiges erreicht. Ich frage mich, ob das Handelsabkommen diesen wichtigen Friedensaktivitäten nicht in die Quere kommt. Der Bundesrat kann mir diese Frage jetzt oder auch im Plenum beantworten. Ich möchte sie noch präzisieren. In der Botschaft heisst es: *Im Bereich der staatlichen Beihilfen beehrte Israel eine Sonderbehandlung, die es insbesondere mit der Immigration und ihren*

Auswirkungen auf die Wirtschaft begründete. Da kein Konsens erzielt werden konnte, entschieden sich die Parteien schliesslich für zwei einseitige Erklärungen. Diese bergen allerdings die Gefahr in sich, dass die Rechte Israels unterschiedlich interpretiert werden könnten (S.160f). Ich möchte wissen, wie dieser letzte Satz zu verstehen ist. Für wen könnten die erwähnten Erklärungen eine Bedrohung darstellen? Die *Gemeinsame Erklärung EFTA/Israel über Ausfuhren aus den Territorien* (S.198) beruft sich auf die nicht veröffentlichte Gemeinsame Erklärung der EG mit Israel über die Exporte aus den besetzten Gebieten. Ich möchte wissen, was in dieser Erklärung der EG mit Israel steht, damit ich beurteilen kann, ob sie eine Beeinträchtigung der Rechte der Palästinenser darstellt oder nicht. 3. In der Botschaft steht, die vorläufige Anwendung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Israel sei *unbedingt notwendig, um unverzüglich die Nachteile zu beseitigen, welche für die schweizerischen Exporteure auf dem israelischen Markt gegenüber ihren wichtigsten Konkurrenten bestehen* (S.156). Ich möchte mit meinem Antrag erreichen, dass nicht nur die Interessen der schweizerischen Exporteure, sondern eben auch die Interessen der Palästinenser am Friedensprozess im Nahen Osten zum Zuge kommen. Eine übereilte Inkraftsetzung des Handelsabkommens darf auf keinen Fall auf Kosten der Palästinenser ausgehen.

Oehler (zu Frau Bäumlin): Sie gehen nicht den richtigen Weg, wenn Sie über das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Israel den Friedensprozess im Nahen Osten zu beeinflussen versuchen. Es wäre falsch, wenn wir als EFTA-Mitglied dieses Abkommen an den Bundesrat zurückweisen würden, nur damit er einige Ausführungen zur Israel-Politik machen kann. Solche Ausführungen gab es bereits. Im jetzigen Zeitpunkt können wir nicht mehr verlangen, und schon gar nicht im Zusammenhang mit dem Freihandelsabkommen. Eine Rückweisung des Abkommens würde den Friedensprozess nur zusätzlich belasten. Es muss aber unser Anliegen sein, dass dieser Friedensprozess beschleunigt wird. Ich lehne deshalb Ihren Rückweisungsantrag ab.

Wyss Paul (zu Frau Bäumlin): Es wäre ein politischer Fehler, wenn wir als EFTA-Mitglied ausscheren würden. Wir müssen den politischen Teil vom wirtschaftlichen trennen. Herr Bundesrat Felber hat bei der PLO-Affäre klar Stellung bezogen und gezeigt, dass man hier trennen kann und muss. Was das Formelle betrifft, befürchte ich, dass wir mit diesem Rückweisungsantrag viel Zeit verlieren. Sollten Sie jetzt schon beabsichtigen, den gleichen Antrag nochmals im Parlament zu stellen, dann bitte ich Sie, uns das mitzuteilen, damit wir hier Zeit einsparen und Ihren Antrag direkt im Parlament behandeln können. Ich bin der Meinung, dass eine Rückweisung nicht der richtige Weg wäre und empfehle, dieses Abkommen zu unterzeichnen.

Vollmer: Es ist legitim, Fragen bezüglich der Verknüpfung wirtschaftlicher Abkommen mit politischen Konditionalitäten zu stellen. Es hat mich auch gestört, dass die politische Situation Israels in der Botschaft über das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und Israel nicht

erwähnt wird. Die gegenwärtige israelische Regierung gibt zwar zu Hoffnungen Anlass, dass der Friedensprozess vorangetrieben werden kann. Aber es ist trotzdem unsere Pflicht, diese politische Frage in wirtschaftlichen Abkommen miteinzubeziehen. Eine Ausführung des Bundesrates wäre hier in dieser Botschaft am Platz gewesen. Dabei muss es sich nicht um die letzte Aktualität handeln; die jahrzehntelange Verletzung bestimmter UNO-Resolutionen ist eine Tatsache, und die hätte man durchaus thematisieren können. Ich möchte nicht, dass man Politik und Wirtschaft voneinander trennt, und ich gehe davon aus, dass wir diese Zweiteilung in unserer Kommission längst überwunden haben. Es wäre gut, wenn der Bundesrat uns über die politischen Hintergründe Auskunft geben könnte. Wurden diese politischen Hintergründe bei den Verhandlungen innerhalb der EFTA-Staaten diskutiert?

Eggly (à Mme Bäumlín): Dans notre commission, nous avons discuté à plusieurs reprises la question de savoir si la Suisse devait être associée à des sanctions prises par exemple par l'ONU à l'égard d'un pays. Dans la question de l'Iraq, nous nous sommes associés à des sanctions. Mais ce serait la première fois que la Suisse toute seule prendrait des sanctions alors que les autres pays n'en prendraient pas. L'Accord de libre-échange est basé sur la réciprocité. Je vous demande pour quelle efficacité ce serait, si nous n'acceptons pas de conclure cet Accord. Croyez-vous vraiment que le message serait entendu, le message de la seule Suisse? Nous aurions peut-être bonne conscience, mais croyez-vous que nous aurions le moindre impact sur le déroulement du processus politique là-bas? Vous vous trompez complètement de registre et de lieu. Si vous voulez ouvrir une discussion sur Israël et les territoires occupés, il faut le faire en présence de M. Felber et de ses collaborateurs pour savoir comment nous pouvons, avec d'autres pays, influencer le processus de paix.

Frey Claude (à Mme Bäumlín): Je me rallie à ce que vient de dire M. Eggly. Il y a quinze jours, Jal Dajan a rencontré Yasser Arafat. Cela ne signifie pas que tout va s'arranger, mais c'est quand même nouveau dans le développement. Il faut arrêter d'essayer de profiler la Suisse en intégriste. Vous avez une position qui n'est pas crédible pour le rôle de notre pays à l'extérieur, pour le rôle en arbitre. Vous ne ferez pas avancer la cause que vous voulez défendre, vous mettez simplement en marge notre pays.

Ruffy: Il est politiquement absolument inadmissible qu'on parle, dans cet Accord, de *territoires*, alors qu'il s'agit de territoires occupés. Un accord de ce type-là va avoir un effet négatif auprès de tous les pays arabes. J'aimerais savoir comment ont réagi les autres partenaires de l'AELE vis-à-vis du refus d'Israël de parler de *territoires occupés* et de *palésti-niens*.

Delamuraz, conseiller fédéral (à Mme Bäumlín): Ce matin, nous avons posé à nouveau le problème de la coopération et de l'aide au développement en philosophant sur les critères qui

doivent retenir notre attention dans les choix que nous faisons et dans les moyens que nous engageons au titre de cette coopération en faveur notamment des pays au développement. Ici, avec l'Accord de libre-échange, nous sommes en présence d'un accord d'une autre nature: son caractère symétrique fait qu'il peut être honnêtement considéré comme un accord de peu de signification politique réelle mais plutôt comme un accord de régulation économique et commerciale qui existe depuis toujours avec l'Etat d'Israël. Que signifie cet Accord de libre-échange pour Israël? En réalité, Israël bénéficie déjà du système de préférence tarifaire généralisé en faveur des pays en développement. La CE n'a pas mis une seconde en doute la préférence qu'elle accorde à Israël. Vous n'avez heureusement pas dit que nous sommes tous dans l'erreur et qu'il faut que la Suisse se distingue par un contre-courant particulièrement significatif aux yeux du monde. Pour Israël, cet Accord de libre-échange ne représente au départ aucune facilité réelle d'accès avec ces exportations aux territoires suisses. Même l'accord bilatéral agricole ne lui apporte que quelques bénéfiques problématiques. En revanche, l'intérêt pour la Suisse de disposer de cette égalité de conditions à l'exportation suisse vers Israël, avec l'AELE et la CE, est un élément économiquement intéressant. Cet élément ne s'accompagne d'aucun changement du panorama politique dans lequel ces affaires se déroulent; il n'entraîne aucune transformation d'un côté ou de l'autre. L'aspect politiquement neutre de l'Accord de libre-échange est une des réalités substantielles face auxquelles nous sommes placés. Cet Accord présente un aspect économique intéressant pour nous. En le contestant, nous nous mettrions en situation de solitude et d'isolement. Il n'y aurait pas l'ombre d'un début de symbole international quant à la nécessité, dans la politique israélienne, de rectifier le pire. Nous ne nous trouverions pas en état de force à soutenir un mouvement, nous serions les seuls à le produire. Il n'entraînerait aucune conséquence pour Israël, il n'entraînerait que des conséquences négatives pour ce qui *nous* concerne. Le jeu est un calcul d'efficacité, il ne faut pas charger cet Accord de symboles politiques que, par sa nature-même, il n'a pas. Si nous renvoyons cet Accord, nous nous situons en état de solitude par rapport à la CE et par rapport à nos partenaires de l'AELE pour le détriment de nos intérêts. Nous nous mettons gratuitement en congé de l'AELE et en marge de la CE. Notre combat serait jugé d'une manière amusée (genre "Sonderfall") du côté de la CE et de l'AELE. C'est la raison pour laquelle je crois qu'il est décidément possible de signer et de ratifier cet Accord de libre-échange avec Israël.

(à M. Ruffy): Il y a, dans ce traité, une allusion faite aux territoires occupés. Les négociateurs suisses et ceux de l'AELE se sont battus pour qu'Israël ne joue pas la politique de facilité qu'elle aurait pu jouer. Ils ont exigé que les Israéliens englobent dans le même traitement bilatéral les territoires occupés, d'où l'inscription de ce chapitre dans le traité que nous avons négocié avec Israël. L'allusion qui est faite aux territoires occupés dans le traité n'entraîne aucune conséquence de droit international autre que celle extrêmement bien circonscrite du présent Accord de libre-échange portant sur la facilité essentiellement unilatérale que procure cet Accord.

Riccard (à Mme Bäumlín et aux MM. Vollmer et Ruffy): Au cours de la négociation, un des premiers objectifs des pays de l'AELE était d'étendre le traitement de l'Accord de libre-échange aux territoires occupés. A partir de cet objectif, il fallait avoir un certain nombre de garanties de la part d'Israël. Nous avons réussi à convaincre Israël de publier des *Conclusions conjointes AELE/Israël sur les exportations en provenance des territoires*. Par ces Conclusions, Israël souscrit à un certain nombre d'obligations unilatérales: le transit des exportations en provenance des territoires occupés par Israël est autorisé; Israël s'engage à prendre les mesures pratiques nécessaires pour que de telles exportations se déroulent sans se heurter à des obstacles administratifs; les procédures appliquées à ces exportations vers les pays de l'AELE sont identiques à celles qui sont appliquées aux exportations de ces territoires vers la CE; les producteurs et les exportateurs des territoires occupés sont libres d'établir des contacts et de négocier avec des acheteurs des pays de l'AELE; les Chambres de commerce locales (arabes) sont habilitées à établir des certificats d'origine. Au cours de la négociation, nous avons réussi à obtenir que ces Conclusions soient publiées. Nous disposons donc, du côté des pays de l'AELE, d'un moyen de pression sur Israël. Je peux vous assurer que nous avons conduit une négociation dure du début à la fin pour obtenir les garanties voulues en matière de traitement des exportations provenant des territoires occupés. En ce qui concerne notre proposition d'utiliser les termes *territoires occupés* et *palestiniens*, nous avons insisté à ce que ces termes soient utilisés dans les Conclusions. Nous nous sommes heurtés à l'impossibilité de faire passer notre proposition à la fin de la négociation. Mais le sujet a été traité du début à la fin de la négociation.

Arioli (zu Frau Bäumlín): Zur Frage der zwei einseitigen Erklärungen: Es handelt sich um zwei einseitige Erklärungen, die sich ausschliesslich auf die Frage der Interpretation der Abkommensbestimmungen über die staatlichen Beihilfen beziehen. Im Bereich dieser staatlichen Beihilfen wollte Israel eine Auslegung in das Abkommen hineinnehmen, welche von den Vereinbarungen der EFTA-Länder abgewichen wäre. Die Israelis wollten hier einen grösseren Spielraum haben. Die EFTA-Länder konnten ihnen diesen Spielraum nicht zugestehen und haben deshalb auf ihrer Interpretation insistiert. Sollte es in einem konkreten Einzelfall zu Auseinandersetzungen kommen, spielt das Verfahren von Artikel 23 (*Verfahren für die Anwendung von Schutzmassnahmen*, vgl. S.186). Wird in den Konsultationen keine Lösung gefunden, kann das geschädigte Land Ausgleichszölle erheben, um die Beihilfespanne auszugleichen. Erfahrungsgemäss ist damit das Verfahren abgeschlossen. Eine Eskalation der Retorikationen kann man jedoch juristisch in einem solchen Abkommen nicht ausschliessen, weil wir keine supranationale Behörde haben, die das entscheiden kann.

Bäumlín (zu den Herren Oehler, Wyss, Eggly und Frey Claude): Ihre Äusserungen haben mich enttäuscht, und ich weise Ihre Vorwürfe vehement zurück.

Ich wollte mit meinem Rückweisungsantrag erreichen, dass die bereits erwähnten positiven Aktivitäten durch dieses Handelsabkommen nicht beeinträchtigt werden. Wir sollten vermehrt über den Nahostfriedensprozess sprechen, auch hier in dieser Kommission; das tun wir nämlich nicht sehr häufig. Ich erkläre mich mit der Antwort von Herrn Riccard einigermassen befriedigt und ziehe meinen Rückweisungsantrag zurück.

Ruffy: Est-ce que cet Accord a passé devant les différents Parlements ou est-ce que cela a été une affaire de gouvernement chez nos partenaires de l'AELE?

Rebeaud: Est-ce que l'accord entre Israël et la CE contient les mêmes prescriptions concernant le transit des exportations en provenance des territoires occupés?

Delamuraz, conseiller fédéral (à M. Rebeaud): Le texte des *Conclusions conjointes AELE/Israël sur les exportations en provenance des Territoires* (p.198) est exactement le même texte que celui que la CE a négocié pour régler le commerce avec Israël.

Arioli (zu Herrn Ruffy): Da ich nie etwas über Debatten in den EFTA-Ländern gehört habe, nehme ich an, dass dieses Abkommen ohne Widerstand genehmigt wurde. Mit Ausnahme Islands wurde das Abkommen von allen ratifiziert.

Abstimmung

Für das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und Israel	18 Stimmen (4 Enthaltungen)
---	--------------------------------

Abstimmung

Für das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und Polen	22 Stimmen (-)
--	-------------------

Haller: Über die polnischen Verhältnisse im Zusammenhang mit Menschenrechtsrückgängigmachungen liesse sich auch allerhand sagen. Ich habe mich diesbezüglich zurückgehalten, weil man ein bestimmtes Mass zur Diskussionstellung von parallelen Dingen haben muss.

Präsident: Das Büro schlägt vor, dass der Aussenwirtschaftsbericht sowie die dazugehörenden Abkommen mit Israel und Polen unter der Kategorie 3 behandelt werden.
So beschlossen

2. 93.003 ns EFTA-EP-Delegation. Bericht

Vollmer: Der Bericht der EFTA-EP-Delegation wurde Ihnen zugestellt. Ich möchte deshalb keine langen Ausführungen machen, sondern nur zur Frage, wie es mit dieser Delegation nach dem Nein vom 6. Dezember 1992 weitergeht, etwas ergänzen. Sie konnten dem Bericht entnehmen, dass die übrigen EFTA-Parlamentarier der Schweiz einen möglichst flexiblen

Status (Beobachterstatus) gewähren wollen. Das EFTA-Komitee wird in Zukunft formell gespalten sein in einen "alten" und einen "neuen" Ausschuss. Im "alten" Ausschuss wird die Schweiz weiterhin als Vollmitglied mitarbeiten können. Der "neue" Ausschuss wird alle Belange im Rahmen des EWR-Vertrages regeln und zusammen mit den Partnern vom EP den Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschuss bilden. Hier kann die Schweizer Delegation in einem Beobachterstatus mitmachen. Dies ist sehr wichtig, weil die Schweiz auf diese Weise die Entwicklungen innerhalb des EWR mitverfolgen kann. Wir gehen davon aus, dass wir früher oder später von diesen Entscheidungen irgendwo auch wieder miteinbezogen sein werden. Die Haupttätigkeit der Delegation konzentrierte sich 1992 auf die Begleitung des EWR-Abkommens. Die Schweiz war in der Vorbereitung der neuen Funktion des EFTA-Komitees zurückhaltend, weil wir nicht wussten, ob die Schweiz im EWR auch mitmachen wird.

Präsident: Sind Sie damit einverstanden, dass dieser Bericht unter der Kategorie 5 behandelt wird?

So beschlossen

93.003 ns EFTA-EP-Delegation. Bericht

Zur Kenntnis genommen

3. 93.007 ns Zolltarifarisches Massnahmen. Bericht

Blankart: Der Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im 2. Halbjahr 1992 wurde Ihnen zugestellt. Wenn Sie zu diesem Bericht Fragen haben, sind wir gerne bereit, darauf einzugehen.

Präsident: Sind Sie damit einverstanden, dass dieser Bericht unter der Kategorie 5 behandelt wird?

So beschlossen

93.007 ns Zolltarifarisches Massnahmen. Bericht

Zur Kenntnis genommen

ANHANG 1

Nationalrat

Ausserpolitische Kommission

Sitzung vom 15./16.2.1993

93.008 ms Bundesbeschluss über
das Abkommen zwischen
den EFTA-Staaten und
Israel

Antrag Bäumlein vom 15.2.93

Rückweisung an den Bundes-
rat

Conseil national

Commission de politique extérieure

Séance des 15 et 16.2.1993

93.008 ms Article fédéral portant
approbation de l'Accord
entre les Etats de l'ARE
et Israël

Proposition Bäumlein des 15.2.93

Renvoyer au Conseil fédéral

ANHANG 2

Pressemitteilung

Die aussenpolitische Kommission des Nationalrates tagte am 15. und 16.2.1993 in Bern unter dem Vorsitz von Nationalrat Albrecht Rychen (SVP/BE) und im Beisein der Bundesräte Felber und Delamuraz.

Die Kommission nahm vom Bericht über die Aussenwirtschaftspolitik (93.008) Kenntnis und wird dem Plenum die darin enthaltenen Freihandelsabkommen mit Israel und Polen zur Annahme empfehlen (ersteres mit 18:0 Stimmen, bei 4 Enthaltungen und letzteres einstimmig).

Die Kommission führte die am 7.12.1992 begonnene Diskussion über die Europapolitik nach dem EWR-Entscheid weiter. Sie wird sich anlässlich der Sitzung vom 22./23.3.1993 im Zusammenhang mit der Vorberatung des aussenpolitischen Teils des bundesrätlichen Folgeprogramms nach dem EWR-Nein weiter mit diesem Thema befassen.

Im Zusammenhang mit der Behandlung des Traktandums "Die Lage im ehemaligen Jugoslawien" liess sich die Kommission insbesondere über die Bemühungen zur Schaffung eines Internationalen Gerichtshofes zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien und über die Rolle, die die Schweiz dabei spielt, orientieren. Die Kommission unterstützt ausdrücklich die Bemühungen in dieser Richtung. Die Kommission beschloss auch die Ueberweisung von zwei Petitionen zur Kenntnisnahme an den Bundesrat; die eine betrifft die Massenvergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina; die andere Verletzungen der Menschenrechte im allgemeinen im ehemaligen Jugoslawien.

Die Kommsision hörte zum Thema "Verhältnis Schweiz-Weltbank; Umwelt und Entwicklung" den schweizerischen Exekutivdirektor, Jean-Daniel Gerber, und weitere in- und ausländische Experten an. Es handelt sich hier um die erste Kontaktnahme dieser Art seit dem Beitritt der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Im Rahmen der Anwendung von Artikel 47bis GVG neu (vermehrte Mitwirkung des Parlaments in der Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik) sollen die schweizerischen Tätigkeiten bei Weltbank und IWF künftig regelmässig verfolgt und begleitet werden.

3003 Bern, den 16.2.1993

Parlamentsdienste
Fachdienst II

COMMUNIQUE DE PRESSE

La commission de politique extérieure du Conseil national a siégé à Berne les 15 et 16 février 1993 sous la présidence de M. Albrecht Rychen (UDC/BE) et en présence de MM. les conseillers fédéraux Felber et Delamuraz.

La commission a pris connaissance du rapport sur la politique économique extérieure 92/1+2 (93.008 né) et recommandera au Plénum l'adoption des accords de libre-échange avec Israël et la Pologne (le premier par 18 voix contre 0 et 4 abstentions et le second à l'unanimité). Ces accords font partie intégrante du rapport susmentionné.

La commission a poursuivi la discussion, commencée le 7 décembre 1992, sur la politique à l'égard de l'Europe après la décision sur l'EEE. Lors de la séance des 22 et 23 mars 1993, elle traitera encore ce thème en relation avec la préparation de la partie relative à la politique extérieure du programme du Conseil fédéral consécutif au non à l'EEE.

En relation avec le point de l'ordre du jour "Situation dans l'ancienne Yougoslavie", la commission a été informée des efforts entrepris pour créer un tribunal international chargé de poursuivre les criminels de guerre dans l'ancienne Yougoslavie et sur le rôle de la Suisse en l'espèce. La commission soutient expressément tous les efforts entrepris dans ce sens. La commission a décidé en outre de transmettre au Conseil fédéral deux pétitions pour qu'il puisse en prendre acte; l'une concerne les victimes de viols collectifs en Bosnie-Herzégovine, l'autre la violation des droits de l'homme en général dans l'ancienne Yougoslavie.

Sur le thème des "Relations Suisse-Banque mondiale : environnement et développement", la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Daniel Gerber, Directeur exécutif auprès de la Banque mondiale, et d'autres experts nationaux et étrangers. Il s'agit des premiers contacts de ce genre depuis l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Dans le cadre de l'application du nouvel art. 47bis a LREC (davantage de participation du Parlement dans le domaine de politique extérieure), les activités suisses au sein du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale devront à l'avenir être régulièrement suivies.

Berne, le 16 février 1993

Services du Parlement
Service de commission II

VERTRAULICH

NATIONALRAT

3003 Bern, den 9.3.1993

Aussenpolitische Kommission

- Teilprotokoll 1 der Sitzung vom 15. und 16. Februar 1993,
15. Februar 1993: 16.30 Uhr - 18.30 Uhr,
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3
- Tagesordnung 4. Verhältnis Schweiz-Weltbank; Umwelt und Entwicklung
4.1 Einleitendes Exposé von Jean-Daniel Gerber,
Schweizerischer Exekutivdirektor bei der Weltbank
4.2 Exposé von Andrew Steer, Stv. Direktor der
Umweltabteilung der Weltbank
4.3 Exposé von Bernard Imhasly, Journalist, Neu Delhi
4.4 Exposé von Olaf Dierker, Vizepräsident der deutschen
Tropenwaldkampagne
- Teilnehmer Präsidium: Rychen
- Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlín,
Berger, Caccia, Columberg, Darbellay (ersetzt Maitre),
Eggly, Fischer-Hägglín, Frey Walter, Grendelmeier,
Haller, Meyer Theo (ersetzt Bircher Silvio), Moser,
Mühlemann, Nabholz, Oehler, Rebeaud, Ruffy, Segmüller,
Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean
- Entschuldigt: Bircher Silvio, Maitre, Scheidegger
- Weitere Teilnehmer:
Staatssekretär Blankart, Direktor BAWI, EVD
Botschafter F. Staehelin, DEH, EDA
Botschafter Imboden, BAWI, EVD
Herr Roch, Direktor BUWAL, EDI
Herr Hadorn, DEH, EDA
Herr Ducret, DIO, EDA
Herr Schmid, BUWAL, EDI
Herr Stücheli, EDA
Herr Gerber, Schweizerischer Exekutivdirektor bei der
Weltbank
Herr Steer, Stv. Direktor der Umweltabteilung der Weltbank
Herr Imhasly, Journalist, Neu Delhi
Herr Dierker, Vizepräsident der deutschen
Tropenwaldkampagne
- Kommissionssekretariat:
Alfred Aebi
Brigitte Pitteloud

Protokoll:
Chantal Strasser

4. Verhältnis Schweiz-Weltbank; Umwelt und Entwicklung

4.1 Einleitendes Exposé von Jean-Daniel Gerber, Schweizerischer Exekutivdirektor bei der Weltbank

Gerber: Ich werde nicht über Narmada sprechen, fast nicht. Andere werden darüber sprechen. Hier nur soviel: Narmada ist eines der 1800 Projekte der Weltbank. Es ist das umstrittenste und problematischste. Ich gebe indes zu bedenken, dass sich die heutige Sitzung praktisch ausschliesslich auf Narmada konzentriert und riskiert, die Weltbank in einem sehr einseitigen, verzerrten Bild erscheinen zu lassen. Die allgemeine Qualität der Programme und Projekte der Bank dürfen nicht allein an Narmada gemessen werden, die Nachfrage nach finanziellen Ressourcen der Bank war noch nie so gross, und noch nie wurden ihre Beratungsdienste so sehr in Anspruch genommen, ganz besonders in den sozialen Bereichen Gesundheit, Erziehung und Bevölkerungswachstum. Es sind auch diese Sektoren, welche das höchste Ausgabenwachstum der Bank aufweisen. Es wäre falsch, von Narmada auf die Gesamttätigkeit der Bank schliessen zu wollen. Ich möchte Sie im folgenden über die schweizerische Aktivitätsaufnahme in Washington informieren, Ihnen sagen, was unsere Aufgaben sind, und was die Schweiz bereits erreicht hat und erreichen kann.

Arbeitsaufnahme

Sie wissen, dass die Schweiz mit einigen Nebengeräuschen in die Bretton-Woods-Institutionen eingezogen ist. Der "Sturm" - falls es ihn überhaupt gegeben hat - hat sich gelegt. Wir wurden bestens aufgenommen, und von Missgunst ist nichts zu spüren. In der Schweizergruppe sind Polen, Aserbaidshän und die zentralasiatischen Republiken Kirgisien, Turkmenien und Usbekistan vertreten. Bald dürfte auch das kriegsgeschüttelte Tadschikistan dazustossen. Diese Länder zu vertreten, ist nicht einfach: 1. Sie sehen die Bank als Finanzinstitution, wir als Entwicklungsinstitution. 2. Sie erwarten mehrheitlich noch das "Heil" durch den Staat, wir geben der Privatinitiative die Priorität. 3. Sie hegen grosse Befürchtungen wegen ihrer politischen und wirtschaftlichen Lage und sind auf kurzfristige Erfolge angewiesen, wir geben einer langfristig ausgerichteten Strategie den Vorzug. Trotz dieser Unterschiede harmonierten wir bis jetzt gut miteinander. Obwohl zahlreiche Entscheide zu treffen waren, bekundeten wir keine Schwierigkeiten, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Zwar verfügt die Schweiz in ihrer Stimmrechtsgruppe über die absolute Stimmenmehrheit - wir können also unseren Willen durchsetzen -, doch suchen wir wenn immer möglich nach Konsens, um eine eigentliche Auseinandersetzung nach Stimmengewichten zu vermeiden. Ich werde Sie nicht überraschen, wenn ich Ihnen sage, dass Polen, Aserbaidshän und die zentralasiatischen Länder die Schweiz als Vorbild und Modell betrachten und in uns recht grosse Erwartungen setzen. In ihren

Augen sollen wir als Vermittler und Advokat ihrer Interessen gegenüber den Bretton-Woods-Institutionen auftreten. Sie erwarten nicht nur schöne Worte, sondern konkrete Unterstützung, um den Transitionsprozess von der Plan- zur Marktwirtschaft zu gewinnen (Rahmenkredit für die ehemalige Sowjetunion, der in der Frühjahrsession vom Nationalrat behandelt wird).

Welches sind die beiden Hauptaufgaben der schweizerischen Stimmrechtsgruppe?

1. Festlegung der Politik der Weltbank-Gruppe: Die Definition der Politik der Weltbank-Gruppe ist eine permanente Aufgabe der Exekutivdirektoren. Sie beschlägt den gesamten Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik und schliesst zahlreiche Gebiete wie z.B. Sozial-, Umwelt- und Bevölkerungspolitik ein. Die Verantwortung für die Politik der Bank findet ihren operationellen Niederschlag in den durch die Direktoren für über 20 Milliarden Dollar jährlich bewilligten Strukturanpassungsprogrammen und Projekten. Dazu gesellen sich zahlreiche Projekte (1992 für 1,8 Milliarden Dollar) der IFC, die gegenwärtig mit Abstand dynamischste aller Entwicklungsbanken.

2. Vertretung der Interessen der Mitglieder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe: Die schweizerischen Interessen in der Weltbank bestehen v.a. darin sicherzustellen, dass die Politik der Bank den Prinzipien der schweizerischen Entwicklungspolitik entspricht. Unser Beitrittsgesetz zu den Bretton-Woods-Institutionen bestimmt, dass "bei Stellungnahmen und Entscheiden, welche die Entwicklungsländer betreffen, für die schweizerische Position die Grundsätze und Ziele der schweizerischen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen" sind. Die Schweiz ist aber auch daran interessiert, dass ihre politische Auffassung - z.B. über die Menschenrechte und die Demokratie - und ihre wirtschaftlichen und aussenwirtschaftlichen Vorstellungen von der Weltbank mitgetragen werden.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass unsere Interessen nicht unbedingt kongruent mit jenen der anderen Gruppenmitglieder sind. Unsere Partnerländer sind in erster Linie an den finanziellen Ressourcen der Bank interessiert und weniger an entwicklungspolitischer Konditionalität. Es braucht beispielsweise viel Überzeugungskraft, diese für Umweltprobleme oder für Fragen des "good governance" zu sensibilisieren.

Was haben wir bisher erreicht?

Nach 40-jähriger Abwesenheit sind wir nicht in die Bretton-Woods-Institutionen eingetreten, um in den ersten hundert Tagen unserer Arbeitsaufnahme als Alles- oder Besserwisser aufzutreten. Dennoch haben wir einige Impulse geben können. Ich möchte drei Beispiele erwähnen:

1. Mehr Transparenz in der Weltbankaktivität: Ein interner Bericht - der sog. Wapenhans-Bericht - kommt zum Schluss, dass rund ein Drittel der Weltbankprojekte gescheitert ist. Dies erstaunt kaum, wenn man sich vergegenwärtigt, welche strenge Massstäbe gelten und in welchem schwierigen politischen und wirtschaftlichen Umfeld die

Bank arbeitet, nämlich im problembehafteten Infrastrukturbereich und dort, wo der Privatsektor meist aus Risikoüberlegungen nicht aktiv ist oder sein will. Überrascht hat mich aber die Offenheit und die fast an Masochismus grenzende Selbstkritik der Bank. Aus der Überzeugung heraus, dass zahlreiche andere Entwicklungsbanken aber auch die bilateralen staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsinstitutionen viel aus dem Wapenhans-Bericht lernen könnten, verlangte ich, dass der Bericht publik gemacht werde, was dann auch geschah.

2. Kampf der Armut: Das ist nicht mehr als ein Schlagwort, wenn es nicht konkretisiert wird. Die Bank ist der Armut verpflichtet, doch kann sie sich hier noch verbessern. Mit anderen Exekutivdirektoren habe ich den Wunsch geäußert, dass in Zukunft jedes Programm- und Projektdokument einen besonderen Abschnitt enthält, ob und in welchem Umfang die zu bewilligenden Kredite positive Auswirkungen auf die ärmere Bevölkerung zeitigen. Dieser Wunsch ist auch aufgenommen worden.

3. Unterstützung unserer Wirtschaft: Sie wissen, dass die Weltbank mit Abstand der grösste ausländische Auftraggeber der schweizerischen Industrie ist. 3,8 Prozent ihrer Gesamtaufträge flossen 1992 in die Schweiz¹. Zahlreiche Unternehmer erkundigen sich bei mir über die Möglichkeit der Auftragsvergabe. Ich übe keinerlei Druck auf die Verantwortlichen der Bank aus, "schweizerisch" einzukaufen; sie sollen den günstigsten Anbieter wählen, was nicht unbedingt identisch mit der billigsten Offerte ist. Dort jedoch, wo ich Hinweise habe, dass die Auswahlkriterien nicht voll respektiert werden, greife ich ein, was in zwei Fällen auch geschah, die nun neu beurteilt werden.

Das sind drei kleine Beispiele. Die ersten hundert Tage unserer Mitgliedschaft, die v.a. der Beobachtung dienten, sind jetzt vorbei, und viel wichtiger ist, was wir in der Weltbank künftig erreichen können.

Schwerpunkte der schweizerischen Aktivitäten in der Weltbank

Die Schwerpunkte unserer Aktivitäten werden sich nach drei Kriterien ausrichten: die Herausforderungen, denen die Bank gegenübersteht, die Interessen unserer Stimmrechtsgruppe und das Prinzip der komparativen Vorteile (wo kann die Schweiz der Weltbank etwas bieten?).

Zunächst geht es um eine Grundsatzfrage: Ich bin mehr denn je davon überzeugt, dass wir in der Weltbank mehr auf der Ebene der Politik als auf der Ebene der Projekte aktiv sein müssen. Wir haben weder die personellen Ressourcen noch das technische Wissen, die jährlich von der Weltbank und der IFC in die Wege geleiteten Projekte und Programme sorgfältig zu analysieren. Was wir jedoch massgeblich mitbeeinflussen können, ist die Politik der Bank, nach welcher die Projekte und Programme ausgewählt und massgeschneidert werden und dass diese von den Gouverneuren - Herrn Bundesrat Delamuraz - abgeseignete Politik in der Praxis auch durchgesetzt wird.

¹ Vergleich: Niederlande: 2,4 Prozent; Belgien: 2 Prozent; Schweden: 0,8 Prozent.

Die nobelste Aufgabe der Bank ist die Armutsbekämpfung. Diese entspricht auch dem Grundprinzip der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Konkret heisst das für uns, dass wir die Grundsätze und Direktiven der Bank in allen Aktivitätsbereichen auf ihre Auswirkung auf die ärmeren Bevölkerungsschichten durchkämmen müssen und dass wir jenen Projekten und Programmen, deren Nutzen in erster Linie den ärmeren Bevölkerungsschichten zugutekommen, den Vorzug geben müssen (Förderung arbeitsintensiver Projekte; Programme in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Frauenförderung). Ebenfalls unbestritten ist, dass wir die Interessen der Partnerländer der Schweiz in der Stimmrechtsgruppe nachdrücklich vertreten müssen. Auch hier deckt sich unser Interesse mit jenem der Bank. Der Präsident der Weltbank, Herr Preston, nennt ganz klar die Förderung des Transitionsprozesses der mittel- und osteuropäischen Staaten und der ehemaligen Sowjetunion als wichtigste Herausforderung der Bank in den kommenden Jahren. Die Weltbank ist auch der wichtigste *Financier* der Oststaaten, vor dem IMF und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Die Schweiz hat grosse Erfahrungen in den Schwerpunktländern ihrer Entwicklungszusammenarbeit gesammelt, die auch für die Aktivitäten der Weltbank nutzbringend sind. Das gleiche gilt für die Entwicklungsländer, wo die schweizerische Wirtschaft seit Jahrzehnten aktiv ist. Hier haben wir einen komparativen Vorteil, den wir einbringen können. Wir werden uns darum bemühen, dass die Strategie der Weltbank und der Schweiz in diesen Ländern - sei sie entwicklungspolitischer, politischer oder aussenwirtschaftspolitischer Natur - nicht nur konfliktfrei ist, sondern auch Synergien entfalten kann.

Eine Politik festlegen ist eines, sie durchsetzen etwas anderes. Der erwähnte Wapenhans-Bericht zeigt dies mit aller Deutlichkeit auf; Narmada ist das beste Beispiel dafür. Wenn Sie die Direktiven der Bank durchlesen - sei es im Umwelt-, Umsiedlungs- oder Frauenförderungsbereich -, werden Sie feststellen, dass diese gut und wegweisend sind. Das Problem ist die Implementierung. Wie stelle ich als Exekutivdirektor sicher, dass der Wille der Gouverneure, von Bundesrat Delamuraz, Staatssekretär Blankart oder Direktor Staehelin, auf dem Terrain vom Weltbankvertreter in der Mongolei, im Narmadatal oder auf dem bolivianischen Hochplateau durchgesetzt wird? Es scheint mir vordringlich, dass ich die Implementierung der Direktiven und Ratsentscheide sehr ernst nehme, sonst bin ich in Washington fehl am Platz. Wir dürfen uns nicht mit Schlussevaluationen begnügen, die im Nachhinein Auskunft darüber erteilen, ob ein fertiggestelltes oder weit fortgeschrittenes Projekt den zu Beginn festgesetzten Anforderungen genügt. Wir müssen zusätzlich ein unabhängiges effizientes Team von Fachleuten schaffen, das schwierige Projekte während der Verwirklichung auf ihre Kohärenz mit den Direktiven der Weltbank überprüft und Alarm gibt, wenn diese von der festgesetzten Linie abweichen. Dieser Alarm kam bei Narmada zu spät.

4.2 Exposé von Andrew Steer, Stv. Direktor der Umwelta Abteilung der Weltbank

Steer: We are of course delighted that Switzerland not only is now a member of the World Bank but also occupies a seat at the Bank's Board. We look forward to a long and constructive relationship with you and your Committee. In my brief comments I will do two things:

1. I will give a brief update on where things stand with regard to the Narmada projects.
2. I will put the Narmada situation within the broader context of ongoing quality improvement at the World Bank.

1. The Narmada river is the last of India's great rivers to be tapped to economic development. The river runs through three states: Gujarat, Maharashtra and Madhya Pradesh. In 1985 the World Bank's Board approved loans of about 450 million \$ for the development of a dam and for the construction of irrigation canals. The total investment amount is about 3 billion \$, so the Bank's share was relatively small. Today about 250 million \$ out of the 450 million \$ of the Bank's funds have been disbursed. Total expenditures: 1,2 billion \$ out of nearly 3 billion \$ (40 per cent). The public debate on the project focuses on the bad things. We should remind ourselves that the project also has some positive benefits. It will provide the world's largest irrigation and water supply. Five million people will benefit from irrigation, three million people will benefit from water supply for the first time. Poor farmers will have their yields raised dramatically in a drought-prone area. Poor households will receive clean drinking water for the first time. Health conditions will improve substantially. Infant mortality will fall. Electricity will be available to poor households for the first time.

But there are two main costs to such a project:

- a) The need to resettle people: 100'000 people from 245 villages will need to be resettled as a result of the reservoir. This is made particularly difficult because the river runs through three different states and because many of the affected people are tribal people. In addition to the 100'000 people who will need to be resettled, there is another 150'000 that will be affected by the canal.
- b) The environmental problems: When one dams a river as large as Narmada, there will be effects which are difficult to predict and highly uncertain. Careful environmental assessment is essential.

In the period 1986-1991, the progress on the benefit side of the project was excellent. Serious problems emerged with regard to resettlement and environment in addition. This led to the appointment of an Independent Commission - The Morse Commission - in mid 1991. The Morse Report came out in June 1992. It contained major criticisms of the World Bank and the government of India. You have a summary of their

conclusions, so I will not go into detail here. In essence, they were critical at two levels: They were critical that at the time of loan approval (1985), not enough homework had been done. The Commission noted that whilst the World Bank had been a pioneer in its policies for resettlement, those policies had not been followed. There was no clear plan for resettlement. The environmental assessment was incomplete at the time of approval. The second criticism concerned the failure to supervise the resettlement and environmental components. The World Bank management accepted the criticisms of the Report. In terms of resettlement, it accepted almost all of the criticisms. In terms of the environmental components, it accepted about half of the criticisms. As a result, the World Bank established a set of benchmarks. These benchmarks will need to be completed by April 1993. There were six benchmarks set on resettlement and three on environment. They were accepted by the Indian government including the three states. The Board of the World Bank approved this line of action in November 1992. These benchmarks are very difficult to meet: I have preliminary indications that there is an exceptional progress in some areas, but not in all of them. The political situation in India has been very difficult; associated with the religious conflicts, progress was not made easy. The state of Madhya Pradesh is confronted with the most difficult challenges with regard to resettlement.

2. As Mr Gerber noted, the World Bank has 1800 projects pending. Narmada is only one of them, but it's crucially important. As a result of the Narmada problem, we have introduced a Bank-wide review of resettlement problems around the world. The World Bank is supporting 110 projects at the moment. Each of them is continually visited. We have a large team that is looking at the problem and visiting these projects every six months to be able to give a judgement. There has been a review of the Portfolio as a whole. As Mr Gerber spoke about the Wapenhans Report, I will not go into detail. More than 75 per cent of the projects are meeting their goals. Anyone dealing with development projects knows that this is a very good result. The Wapenhans Commission was not asked to write about what is going well at the World Bank, it was asked to identify what is going badly and to write a critical report. The weaknesses it identified was that we tend to emphasise loan approval too much, that we tend to give inadequate resources to a supervision of projects and that we tend to give inadequate attention to the risks.

What are we doing as a result?

- a) We are strengthening the concept of portfolio review each year. Each country portfolio will be looked at in considerable detail for its quality.
- b) We are changing incentives and procedures. We have a new set of incentive regulations coming out.

c) We are strengthening our staff. On the resettlement and environmental side, our staff has already tripled over the last four years, but we will need to increase it. We have embarked on an aggressive training program of Bank staff.

The right conclusions:

Quality needs to be improved.
Standards required of our projects must continue to rise.

The world is changing and so must we.

We should be rigorous in our self-criticism and act to change.

We need to remain transparent in our dealings and accountable both to our owners and to the poor.

The wrong conclusions:

The costs of development exceed the benefits.

Development is less urgent today.

The need for economic growth and development is more urgent today than ever before: There are a billion people today living on 1 \$ a day or less. Economic growth projects are more urgent than ever. We look forward to the advice and guidance of your Committee.

4.3 Exposé von Bernhard Imhasly, Journalist, Neu Delhi

Imhasly: Ich möchte versuchen, Ihnen die Problematik des Narmada-Projektes aus der Perspektive Indiens zu erläutern. Die Mehrheitsperspektive, die sich in Indien herangebildet hat, beruht auf einem veralteten Entwicklungsmodell. Im Vordergrund stehen dabei nicht Umweltfaktoren, sondern Wachstum und Befriedigung der Grundbedürfnisse.

Die Idee dieses Dammes ist vierzig Jahre alt. Die wirtschaftliche Bedeutung ist evident: Narmada ist der drittgrösste Strom Indiens und der einzige, der sich nach Westen ergiesst. Kurz vor der Mündung durchbricht er einen Gebirgszug, der sich für einen Staudamm ideal anbietet. Dieser Fluss trägt jährlich 41 Milliarden m³ Wasser beinahe ungenutzt ins Meer. Es ist deshalb evident, dass man versucht, diese Ressource auch wirtschaftlich zu nutzen. Das wurde im Unterlauf des Flusses getan, aber nicht auf der anderen Seite des Golfs von Khambhat. Dort weitet sich ein grosses Dürregebiet aus. In den letzten fünfzehn Jahren sind Tausende von Menschen aus diesem Gebiet geflohen, weil sie ihren Familien kein Wasser mehr geben konnten. Die Idee ist, das Wasser zu stauen und es in die Dürregebiete abzuführen. Dort sollen etwa 130 Städte und 8'000 Dörfer mit Trinkwasser versehen werden.

Warum hat es so lange gedauert, bis dieses Projekt reif wurde?

Die drei betroffenen Staaten - Gujarat, Madhya Pradesh und Maharashtra - waren sich bezüglich der Kostenfrage uneinig, v.a. weil Gujarat der Hauptnutznießer dieses Dammes war. Ein positiver Effekt der jahrelangen Diskussionen war, dass das Projekt

technisch relativ gut vorbereitet wurde. Die sozialen Faktoren hingegen, z.B. die Wiederansiedlung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, wurden dabei kaum ins Auge gefasst. Der Begriff der Urbevölkerung ist in Indien ein anderer als in Nordamerika, wo die Weltbank zuhause ist. In Indien hat die Urbevölkerung einen besonderen Status in der Verfassung. Dieser Status ermöglicht ihr eine bessere Behandlung und einen besseren Zugang zu staatlichen Dienstleistungen. Das Projekt wurde sowohl von der Regierung als auch von der Bevölkerung als ein rein technisches Projekt angesehen. Die Kritik an dieser einseitigen Sicht artikulierte sich erstmals in Gujarat, dem Heimatstaat Mahatma Gandhis, wo sich private Hilfsorganisationen für die Urbevölkerung einsetzten. Im Gefolge einer gewissen Entwicklungsmüdigkeit machte sich in den 80-er Jahren eine zweite Kritik bemerkbar, die mit der Angst um die Zerstörung der natürlichen Umwelt gekoppelt war. Die Regierung und die Projektbehörden reagierten nur langsam auf diese Kritik. Ab 1987 gab es in Gujarat eine Reihe von Verbesserungen bezüglich der Wiederansiedlung der betroffenen Bevölkerung, und es wurden erstmals detaillierte Studien in Auftrag gegeben. Dies war nicht nur das Resultat der Kritik in Indien, sondern auch jenes des Vertrages der Weltbank (1985), die sich an der Finanzierung beteiligte.

Die Folge dieser ersten Welle der Kritik war eine Spaltung der Protestgruppen: Es gab eine Reihe von Gruppen, die bereit waren, mit der Regierung zusammenzuarbeiten, weil sie sahen, dass das Projekt verbesserungsfähig war. Die anderen Gruppen waren nach wie vor überzeugt, dass dieses Grossprojekt zum Nachteil der Bevölkerung sei. Die Spaltung der Protestgruppen wurde noch verschärft, als der Morse-Bericht veröffentlicht wurde. Dieser Bericht warf der Weltbank vor, sie habe sich nicht an ihre Richtlinien gehalten. Die Regierung in Gujarat wurde für ihre Anstrengungen gelobt, während die Regierungen der anderen Gliedstaaten stark kritisiert wurden. Die Gruppen, die mit der Regierung zusammenarbeiteten, fühlten sich vom Morse-Bericht verraten, weil darin nur die Kritik zum Vorschein kam und nicht gesagt wurde, dass es sich um ein verbesserungsfähiges Projekt handelte.

Der Morse-Bericht führte zu einer Verbesserung der Bedingungen für die Wiederansiedlung der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Es gab auch eine institutionelle Verbesserung, indem eine eigene Agentur eingesetzt wurde, die nicht mehr von der technischen Baubehörde abhängig war, sondern mit den Dörfern selber verhandeln konnte. Der Morse-Bericht hat die Entschiedenheit der Regierung in Indien (v.a. in Gujarat) gestärkt, das Projekt zu Ende zu führen.

Wird das Projekt auch ohne die Weltbank weitergeführt?

Was diese Frage betrifft, gehen die Meinungen der Experten auseinander. Ich bin sicher, dass das Projekt weitergeführt wird, denn es hat ganz offensichtliche Vorteile, wenn es von den Finanzinstitutionen und den lokalen Gruppen richtig mitgetragen und kontrolliert wird. Ich glaube auch, dass die Finanzierung möglich ist. Es wird vielleicht eine Verzögerung geben, aber langfristig ist Indien sicher fähig, diese rund 20 Prozent ausländischer Finanzierungsmittel bereitzustellen (Ausgabe von Anteilscheinen; Gujarati-Gemeinschaft).

Abschliessend kann man sagen, dass es um eine Abwägung zwischen verschiedenen Rechten geht: Einerseits gibt es das Recht auf die eigene Kultur und die Wahl des eigenen Wohnsitzes bei einer Anzahl von ungefähr 100'000 Menschen. Andererseits gibt es das Recht des Überlebens, der Nahrungssicherheit und des Trinkwassers von Millionen von Menschen. Dieses Recht ist sicher realisierbar, wenn das Projekt mit den nötigen Kontrollen durchgeführt wird.

4.4 Exposé von Olaf Dierker, Vizepräsident der deutschen Tropenwaldkampagne

Dierker: Ich freue mich, dass man sich in der Schweiz so intensiv mit Fragen zur Weltbank auseinandersetzt. Dabei sollte man beachten, dass die Weltbank nicht nur das Narmada-Projekt beinhaltet, sondern in einem weiten Rahmen auch zur Finanzierung von Umweltprojekten schreitet.

Ergebnisse des UNCED-Prozesses (United Nations Conference on Environment and Development - Rio):

Aufstockung der IDA-Mittel: Die IDA ist das sog. soft loan window der Weltbank, über die Kredite an die ärmsten Entwicklungsländer zu äusserst günstigen Konditionen gegeben werden. Dies können die Umweltverbände grundsätzlich befürworten. Wir sind der Meinung, dass die Entwicklungsgelder für die ärmsten Länder der Welt besonders wichtig sind und dass gerade dort Umweltprojekte gefördert werden müssen. Der Umweltschutz sollte noch stärker in die IDA-Projekte implementiert werden. Dies kann jedoch nur erfolgen, wenn die Weltbank ihre Richtlinien zu Wiederansiedlung und Umweltüberprüfung bei Projekten strikte durchführt und ihre *benchmarks* einhält, was in der Vergangenheit vielfach nicht erfolgte. Letztlich ist jedoch eine bilaterale Finanzierung, die auf Nicht-Kredit-Basis läuft, selbst den günstigen IDA-Krediten vorzuziehen.

Etablierung der *Global environmental facility (GEF)*: Die verschiedenen Projekte werden jetzt evaluiert. In der Pilotphase äusserten die Umweltverbände erhebliche Kritikpunkte an den Projekten. Ich möchte zwei Beispiele nennen:

a) Kongo-Projekt (Forstwirtschaft): Dieses Projekt hatte punkto Armutsbekämpfung grosse Fehler. Das geplante Entwicklungsprojekt, im Kongo eine Holzverarbeitende Industrie aufzubauen, ist nicht erfolgt. Es kam lediglich zu einer Steigerung der Rundholzexporte. Dieses Projekt wurde mit einem GEF-Projekt gekoppelt, was - als Kompensationsversuch - wiederum dem Tropenwaldschutz dienen sollte.

b) Lake-Malawi-Projekt (Hydropower): Dieses Projekt hatte zur Folge, dass die gesamte Fischwirtschaft im See aus den Fugen geriet. Es ist heute noch ungewiss, wie sich ein Fischsystem nach einem Dammprozess wieder einreguliert. Man rechnet damit, dass sich dort vielleicht über fünfzig Jahre ein ganz neues Ökosystem etablieren wird. Wie dieses System dann aussieht und ob es auch wirtschaftlich nutzbar ist, weiss man allerdings nicht. Bei diesem Projekt war das Verfahren der Weltbank ähnlich wie im Kongo: Um Schäden des Weltbank-Projektes zu kompensieren, wurde ein GEF-Projekt angegliedert.

Die Richtlinien der Weltbank beinhalten, dass Weltbank-Projekte auch die Umweltkomponente und Kompensation für umweltschädigende Effekte des Projektes im Kredit enthalten müssen. Klares Ziel der GEF-Projekte sind die vier Ziele von Rio (Schutz der Ozonschicht, Minderung der Emissionen von Treibhausgasen [v.a. CO₂], Erhaltung der maritimen und Süsswasserökosysteme, Artenschutz). Die Weltbank war nur in beschränkter Masse in der Lage, diesem Ziel nachzukommen. Die Richtlinien beinhalten zwar diese Prinzipien, aber in der Durchführung werden diese Massnahmen erst am Ende der Projekte umgesetzt (vgl. Wapenhans-Bericht).

Forderungen des GEF

1. Starke Position der beiden andern beteiligten UN-Organisationen: UNEP und UNDP.
2. Keine weitere Verknüpfung mit Weltbank-Projekten: Die Pilotphase hat gezeigt, dass eine solche Verknüpfung negativ war.

3. Keine Implementierung von Grossprojekten: Da gerade bei GEF-Projekten auch Edukation nötig ist, ist es kontraproduktiv, Grossprojekte zu implementieren. Eine Nachhaltigkeit der Projekte ist nur gewährleistet, wenn auch ein Input aus dem eigenen Land erfolgt. Wenn sich die Weltbank unter Erfolgsdruck grosse Projekte heraussucht, besteht die Gefahr, dass einzelnen Kleinprojekten die personellen Ressourcen entzogen werden.

4. Änderung der *articles of agreement*: Wenn der Weltbank die Finanzierung von Projekten aus dem UNCED-Prozess übertragen wird, ist sie mit dem restlichen UN-System nicht verflochten und kann eigenmächtig entscheiden, wie sie verfahren wird. Deshalb sollte man eine Änderung der *articles of agreement* fordern, zumindest wenn es um Umweltprojekte wie dem GEF geht.

5. Stärkung des *scientific and technical advisory panel (STAP)*: Bisher war das STAP nur eine nette Begleitung der Projekte und ihre Wirkung sehr fragwürdig. Deshalb wäre eine direktere Einflussnahme zu fordern.

Die Berichte von Wapenhans und Morse haben gezeigt, dass es innerhalb der Weltbank erhebliche Probleme im Portfolio und in der Projektdurchführung gibt. Es gilt, in Zukunft darauf zu achten, dass die Projekte nicht erst am Schluss überprüft werden, sondern auch Zwischenüberprüfungen erfolgen. Die Weltbank-Projekte müssen in einem Länderkontext gesehen werden, sie dürfen nicht einzeln betrachtet werden. Einzelprojekte kann man nach den *operational directives* überprüfen, aber bei Strukturanpassungsprojekten werden solche Massnahmen noch nicht überprüft. Dort ist gefordert, dass Länder- und Regionalkonzepte auch die Wirkung auf die generelle Entwicklung und Nachhaltigkeit miteinbeziehen.

Der Austausch von Informationen läuft in der Schweiz erheblich besser als in andern europäischen Staaten. Es ist sehr positiv, dass das Parlament stärker involviert wird. Ich würde mich freuen, wenn die Schweiz auch darauf hinwirkt, dass Projekteunterlagen der Weltbank früher an die Parlamente kommen. In Deutschland hatten wir bis vor kurzem noch das Problem, dass die parlamentarischen Kommissionen überhaupt nicht in der Lage waren über Weltbank-Projekte zu entscheiden, weil die Unterlagen aus Washington erst zwei Wochen vor einer Sitzung zur Verfügung standen. Ich hoffe, dass Sie sich im Parlament nicht die Möglichkeit nehmen lassen werden, auf die Entscheidung in der Weltbank einzuwirken.

Diskussion

Wyss Paul: Wieweit ist der Bau von Narmada schon vorgerückt, und was würde passieren, wenn man den Bau jetzt stoppen würde?

Grendelmeier: Mich würde interessieren, wer die Finanzierung gewährleistet, falls die Weltbank aus dem Projekt aussteigt.

(to Mr. Steer): I didn't understand the word *benchmarks*. What does that mean?

Steer (to Mr. Wyss Paul): 40 per cent of the dam is finished. In Gujarat the resettlement of people has begun successfully. In Maharashtra some of the people have started to move. In Madhya Pradesh most of the resettlement will take place in 1996/97. If the World Bank stopped the project now, the Indian government would repay to us the 250 million \$ that we have lend them. Afterwards it would be up to the Indian government as to whether or not they continue the dam. And as they have told us that they would do so, the dam would certainly be built.

(to M. Grendelmeier): The *benchmarks* are a set of specific actions that the government would have to take by April 1993. It would include for example the setting aside of land for settlement purposes.

Gerber (zu Frau Grendelmeier): Indien hat die Absicht, dieses Projekt zu verwirklichen. Das politische Gewicht des Narmada-Projektes ist enorm. Es ist deshalb möglich, dass die indische Regierung andere Projekte, die sie finanzieren muss, aufgibt, um dafür das Narmada-Projekt verwirklichen zu können. Die indische Regierung wird wahrscheinlich den Entscheid des Exekutivdirektors der Weltbank gar nicht abwarten. Wenn sie sieht, dass die Richtlinien nicht vollständig eingehalten werden und die Exekutivdirektoren einer Weiterführung des Projektes nicht zustimmen, wird sie sich die Blamage ersparen, eine Niederlage in der Weltbank einstecken zu müssen. Das heisst, dass die Weltbank das Projekt sistiert, die 250 Millionen Franken wieder zurückverlangt und die indische Regierung das Projekt selber weiterführt.

Die indische Regierung hat in demokratischer Weise beschlossen, dieses Projekt durchzuführen. Die Umgangsart der Weltbank-Vertreter wurde als arrogant empfunden, worauf der indische Exekutivdirektor seiner Regierung auf indirekte Weise den Vorschlag machte, dieses Projekt zurückzuziehen, um sich dem Einfluss der Weltbank nicht mehr stellen zu müssen.

Bär: Als Mitglied der *Kommission Nebiker* möchte ich Ihnen eine Mitteilung machen. Die Kommisssion kam nach ihrer heutigen Sitzung zu folgendem Schluss: Falls die Kriterien nicht erfüllt werden können, wird die Schweiz eine ablehnende Haltung gegenüber diesen Projekten einnehmen. Das war der Konsens der ganzen Kommission, die in Wirtschaft und Wissenschaft sehr breit abgestützt ist.

Ziegler Jean (à M. Gerber): Je m'étonne lorsque vous parlez de démocratie dans un Etat comme l'Ouzbékistan. C'est le stalinisme pur et dur qui existe là-bas. Les rapport de missions que j'ai vus sont assez terribles: violation des droits de l'homme, corruption, etc... . J'aimerais savoir si vos amis partagent les exigences que Mme Bär vient de formuler. En ce qui concerne les programmes de démilitarisation, j'aimerais savoir si vous avez pris une décision au niveau de la Banque mondiale d'accepter ces programmes? Qu'est-ce vous prévoyez dans ce domaine? Evaluation de projets: Est-ce que la Banque mondiale accepterait une évaluation d'un Etat membre pour que l'on puisse juger de la continuation d'un projet en question?

Bäumlin: Ich möchte die drei Stichworte - Transparenz, Entscheidpartizipation der Betroffenen und demokratische Entscheidfindung - auf die Entscheidung im April 1993 beziehen. Wer entscheidet zu diesem Zeitpunkt, ob die *benchmarks* erfüllt sind oder nicht?

Gerber (à M. Ziegler): Il y a des pays qui ne sont pas faciles et où l'on doit dire que leur vue ne correspond par exactement à la nôtre. Mais il y a une procédure éducative qui se fait. La situation en Asie centrale change d'un pays à l'autre. Effectivement, la situation en Ouzbékistan est la plus difficile. J'aimerais vous dire ce qui s'est passé à Washington dans le cadre de notre groupe. Ce qui comptait pour les différents représentants de ces pays, c'était leur propre intérêt. Ils ne voyaient pas l'institution de développement, mais surtout l'institution de financement. Mais il y a eu une procédure éducative entre temps: ils sont en train de changer sur une procédure de transition. J'ai

beaucoup de visites de la part de ces pays, et je peux vous assurer qu'ils sont en train d'apprendre pas mal de choses - et ils apprennent vite. Il y a également des visiteurs suisses dans ces pays qui les aident à accéder dans la procédure de transition.

Démilitarisation: Je dois vous dire que la Banque n'a pas le droit de se mêler de la politique d'un pays. Elle doit analyser la situation économique et prendre ses décisions à partir de critères économiques. Nous parlons évidemment de démocratie, de dépenses militaires, etc. car ce n'est pas toujours facile de séparer l'économie et la politique. Indirectement, nous participons donc à une certaine pression politique. Evaluation: Nous avons un groupe d'évaluateurs très critique. Je pense que la procédure est assez dure et ne nécessite pas d'évaluateurs "étrangers". Il suffit de lire le rapport Wapenhans, il n'y a jamais eu un rapport aussi critique!

Steer (to M. Bäumlin): My team will have to see whether or not these benchmarks have been fulfilled. We will present a report to the management and the management will make recommendations to the Board.

Dierker: Es gab natürlich im Weltbank-Board auch von einigen Ländern die Forderung, eine externe Evaluation des Projektes zu machen. Vielleicht wäre das wirklich wünschenswert, aber man hätte nur noch ein halbes Jahr Zeit. Es dürfte schwierig sein, in der kurzen Zeit ein solches Projekt überprüfen zu lassen. Es werden jedoch zu gegebener Zeit bestimmt noch ergänzende Äusserungen zu Herrn Steers Report kommen. Ich hoffe, dass das Weltbank-Board diese Arbeiten genauso ernst nimmt wie Herrn Steers Report.

Präsident: Inwieweit nimmt unsere Zentrale in diesem Fall Einfluss auf die Vertretung bei der Weltbank?

Blankart: Herr Gerber erhält von uns Instruktionen, wie er sich als Vertreter der Schweiz bei der Weltbank zu verhalten hat. Er kann natürlich in Washington nicht nur als Schweizer auftreten, sondern muss flexibel sein, wenn er in seiner Gruppe einen Konsens herstellen will. Diese Instruktionen werden selbstverständlich in engster traditioneller Zusammenarbeit mit der DEH vorgenommen, die auf diesem Gebiet grosse Erfahrung hat.

Stahelin: Die heutige Diskussion hat gezeigt, dass die vom Exekutivrat der Weltbank festgelegten Kriterien dermassen streng sind, dass es für Indien schwierig sein wird, sie zu erfüllen. In zwei der Gliedstaaten wird der Bericht positiv ausfallen, in einem jedoch wird er recht unbefriedigend ausfallen. Wir werden uns an den grundsätzlichen Beschluss halten und verlangen, dass diese Kriterien erfüllt werden. Das programmiert unsere Stellungnahme schon sehr weitgehend vor. Solange wir den Bericht von Herrn Steers Team nicht haben, wäre es verfrüht, eine definitive Instruktion an den Exekutivdirektor festzulegen. Die Empfehlung der *Kommission Nebiker* ist für uns sehr gewichtig. Auf welcher Stufe eine Entscheidung für die Instruktionen an Herrn Gerber gefällt wird, wird sich noch zeigen. Wir müssen auf jeden Fall den Bericht Steer und die Stellungnahme des management der Weltbank abwarten. Wie Herr Dierker schon sagte, werden sicher auch noch andere Informationen folgen. Alle diese Elemente werden uns helfen, den Entscheid vorzubereiten, den wir an der Zentrale zu treffen haben.

Präsident: Diese Diskussion hat gezeigt, dass ein grosses Interesse in der Kommission herrscht. Wir werden uns auch weiterhin über das Verhalten der Weltbank informieren lassen und die Angelegenheit kritisch begleiten.

Fortsetzung der Sitzung: 16. Februar 1993 08.00 Uhr

t.011-1-HAD/KMJ

Bern, den 28. Januar 1993

Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
Sitzung vom 15./16. Februar 1993
Unterlagen zum Traktandum 5
"Verhältnis Schweiz - Weltbank"

Beilagen:

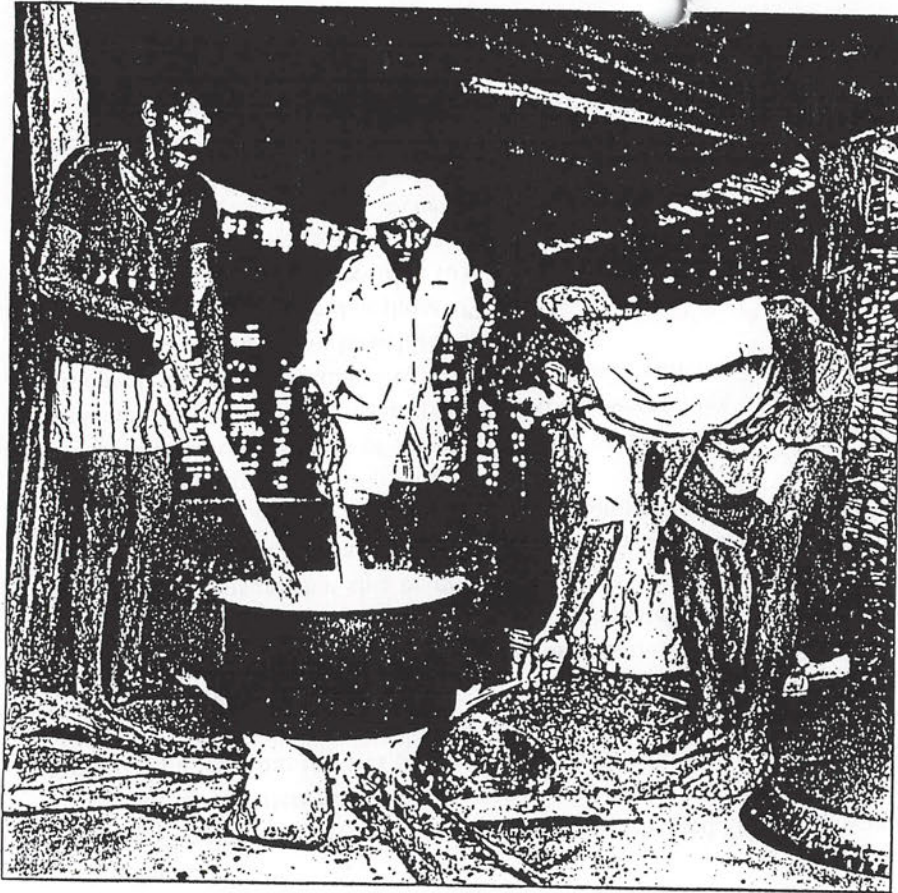
1. Zum "Narmada-Projekt":
Findings and Recommendations.

Aus: Bradford Morse (Chairman), Sardar Saruvar. Report of the Independent Review. Ottawa, 1992. S. 349-358.

2. Karte des Projektgebietes

3. Zum "Wapenhans-Report" (Vertraulich)
Introduction and Summary of Recommendations.

Aus: Report of the Portofolio Management Task Force. Washington, September 22, 1992.



Men at Anjanvada, Madhya Pradesh, preparing food for a wedding feast.

Chapter 17 FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

We have completed an assessment of resettlement and environmental aspects of the Sardar Sarovar Projects. In this chapter we draw together the findings of our review, already explained in the preceding chapters, and set forth the recommendations which, in our judgment, are appropriate to these findings.

THE FINDINGS

Resettlement and Rehabilitation

- The Bank and India both failed to carry out adequate assessments of human impacts of the Sardar Sarovar Projects. Many of the difficulties that have beset implementation of the Projects have their origin in this failure.
- There was virtually no basis, in 1985, on which to determine what the impacts were that would have to be ameliorated. This led to an inadequate understanding of the nature and scale of resettlement.
- This inadequate understanding was compounded by a failure to consult the people potentially to be affected.
- Failure to consult the people has resulted in opposition to the Projects, on the part of potentially affected people, supported by activists. This opposition has created great obstacles to successful implementation.
- In drafting the terms and conditions of the 1985 credit and loan agreements, the Bank failed to take adequate account of the fact that a large proportion of those at risk from the development of the Sardar Sarovar Projects are tribal people. This meant that insufficient account was taken of the principles enshrined in the Bank's 1982 Operational Manual Statement outlining its policies regarding tribal people.

- In these and other ways, the Bank failed to follow the principles and policies it set out in 1980 and 1982. In addition, the Bank's overarching principle embodied in the 1985 credit and loan agreements by which resettlement and rehabilitation were to be judged, namely that oustees improve or at least regain their standard of living as quickly as possible, was not consistently advanced or insisted upon with sufficient force or commitment.
- The Bank failed to consider the effects of the Projects on people living downstream of the dam. We recommend that the Bank develop a policy to deal with the plight of persons affected downstream. They may not come within the rubric of resettlement, but their situation should be addressed.
- As a result of both the inadequate database and the failure to incorporate provisions of the Bank's policies in the 1985 credit and loan agreements, the provisions for resettlement and rehabilitation do not adequately address the real needs of those to be affected.
- In particular, the agreements allowed a distinction between "landed" and "landless" oustees which failed to recognize the realities of life in the submergence villages.
- Similarly, the rights of encroachers were not acknowledged. The only way of implementing resettlement policy, at least in the case of the Sardar Sarovar Projects, in a way that restores oustees' previous standard of living is by provision of adequate land. This is of special relevance to the oustees of Maharashtra and Madhya Pradesh.
- The people of the six villages affected by construction and development of Kevadia Colony were not appropriately and adequately compensated. The Bank failed to ensure that this be done as required by the 1985 agreements. We recommend that the Bank require India to provide land for the families of the six villages, with an adjustment for cash compensation received in the interim, as appropriate.
- Relocation and resettlement of the people of the rock-filled dyke villages was implemented in a way that meant that the Bank's overarching principle of resettlement and rehabilitation, i.e., that no one should suffer a fall in standard of living, was not likely to be achieved.
- The Bank failed to ensure that those affected by construction of the canal and irrigation system would be entitled to resettlement benefits.
- We recommend that the Bank should use its good offices to ensure that Gujarat provides resettlement benefits to canal-affected persons, especially those farmers who are rendered marginal or landless.
- The policies of the riparian states failed to anticipate the needs of major sons, and adopted what we regard as an unduly restrictive interpretation of the Tribunal award's provision for major sons. Maharashtra and Madhya Pradesh continue to maintain this interpretation and provide inadequate

benefits to major sons of landed families.

- In 1987-88 the Government of Gujarat expanded its resettlement and rehabilitation policies to provide two hectares of irrigable land to all oustees, including the landless, encroachers, and major sons. This represented a policy package that came nearer than any thus far set out anywhere in India to establishing a basis for successful resettlement.
- Despite Gujarat's improved policy, Maharashtra and Madhya Pradesh continued to limit the provision of two hectares of land to "landed" oustees. This means encroachers and major sons (including the major sons of landed oustees) are not entitled to benefits in their own states that meet the Bank's overarching principle of resettlement and rehabilitation. The proportion of oustees thus vulnerable to a reduced standard of living is at least 60 per cent.
- The disparity between Gujarat's policy and the policies of Maharashtra and Madhya Pradesh has meant that oustees' right to choose between relocation in Gujarat and their own state has been rendered meaningless.
- Implementation of resettlement in Maharashtra has been limited by both policy deficiencies and availability of irrigable land.
- Implementation of resettlement in Madhya Pradesh has been limited by policy deficiencies, inadequate institutional commitment, continuing failure of consultation, and limited availability of suitable resettlement land.
- This state of affairs in Madhya Pradesh has produced a situation in which, even if Madhya Pradesh were to adopt a policy with benefits equal to Gujarat's, such a policy could not now be implemented, given the time necessary to meet the requirements of the Sardar Sarovar Projects.
- Resettlement of oustees in Gujarat has entailed a scattering of families and villages among many different sites. This is in part a result of choices made by oustees. It is also a result of inadequate land at resettlement sites to accommodate all oustees who wish to have land there. This has contributed to some separation of families, especially in the case of oustees from the rock-filled dyke villages.
- Gujarat is unlikely to be able to resettle a large proportion of oustees from Maharashtra and Madhya Pradesh. Even if land were available for relocation sites, resettlement and rehabilitation at these sites presents major problems.
- The record of resettlement and rehabilitation in India, which has been unsatisfactory in virtually every project with a large resettlement component, should reasonably have prompted the Bank to adopt a less flexible standard for resettlement and rehabilitation of project-affected people. In this context, the Bank's incremental strategy to obtain compliance, made explicit in 1989, greatly undermines prospects for achieving successful resettlement and rehabilitation.

Environment

- Measures to anticipate and mitigate environmental impact were not properly considered in the design of the Projects because of a lack of basic data and consultation with the affected people.
- The Bank's appraisal took no account of the fact that environmental clearance in India was not forthcoming in 1983 from the Ministry of Environment and Forests because of insufficient information.
- Under the 1985 credit and loan agreements, the Bank required an environmental workplan to be developed by the end of 1985, later extended to 1989. It is still not available, resulting in a disjointed, piecemeal approach to environmental planning that is both inefficient and ineffective.
- In 1987 India's environmental clearance for the Projects was given, despite the fact that the information required prior to the Projects' clearance was unavailable. In order to overcome this deficiency, studies were to be conducted *pari passu* with construction. The clearance was conditional on completion of these basic studies by 1989. Most remain to be completed. We believe that the *pari passu* policy greatly undermines the prospects for achieving environmental protection.
- Significant discrepancies in the hydrological data and analyses indicate that the Sardar Sarovar Projects will not perform as planned either with or without the upstream Narmada Sagar Projects. A realistic operational analysis of the Projects upon which to base an impact assessment has not been done.
- The cumulative impacts of the Sardar Sarovar Projects together with the related upstream developments, especially the Narmada Sagar Projects, are very likely to be far reaching, yet they have not been studied.
- The afforestation and catchment area treatment programs proposed upstream are unlikely to succeed within the timetable of the Projects because of the lack of consultation with, and participation of, villagers in the affected areas.
- The compensatory afforestation approach being taken by Gujarat in Kutch, if continued, will lead to a steady decline in the quality of forests. The practice of replanting marginal forest lands in substitution for better lands that will be submerged, means that the forests will be diminished in value.
- The impact associated with the backwater effect of sedimentation in the upper reaches of the reservoir has not been considered. Our assessment has concluded that it will be significant.
- The downstream ecological implications of dam construction have not been considered. Important but limited data have only recently begun to be collected. The downstream impacts are likely to be significant, including severe

losses to, if not the elimination of, the last important hilsa fishery in western India.

- There has been no comprehensive environmental assessment of the canal and water delivery system in the command area. Information we have gathered leads us to believe that there will be serious problems with waterlogging and salinity. We also found that many of the assumptions used in project design and for the development of mitigative measures are suspect.
- Despite the stated priority of delivery of drinking water, there were no plans available for review.
- The existing threat from malaria within the command area is serious. The Projects have been designed and executed without appropriate safeguards. The failure to adopt measures to reduce the likelihood of the spread of malaria illustrates the breakdown between assurances offered by the Bank and India and the reality on the ground. We recommend that the Bank use its good offices to ensure that preventive measures are taken as a matter of urgency to address the public health problems posed by water-borne diseases in the Projects area.
- The newly proposed Narmada Basin Development Project, although it appears to address some of the problems highlighted in our review, fails to address key issues, many of which are the same as have caused problems with the Sardar Sarovar Projects. Although some specific elements have merit, the Basin Development Project adopts a piecemeal approach, falling far short of the work that the Bank's own missions have said is needed for proper basin development. The implications of Narmada Sagar for basin development are overlooked.
- Bank requirements that the Basin Development Project not entail forced relocation and proceed on the basis of a participatory approach to forest management and catchment area treatment, as proposed, are laudable but unrealistic, given the hostility towards the Projects in the region and the time frames envisaged by the Projects.

THE BANK

We have made findings that reveal a failure to incorporate Bank policies into the 1985 credit and loan agreements and subsequent failure to require adherence to enforceable provisions of these agreements. Much of what has gone wrong with Sardar Sarovar Projects is the result of such failures over a range of resettlement and rehabilitation and environmental matters.

How did this happen?

It is apparent that there has been, and continues to be, deep concern among Bank officers and staff that India should have the means to enhance ag-

ricultural production. The Sardar Sarovar Projects were seen as offering enormous benefits, especially in terms of delivery of drinking water and irrigation. There developed an eagerness on the part of the Bank and India to get on with the job. Both, it seems, were prepared to ease, or even disregard, Bank policy and India's regulations and procedures dealing with resettlement and environmental protection in the hope of achieving the much-needed benefits.

Experience worldwide, in developed as well as developing countries, has shown that by factoring in and allowing for human and environmental considerations at the outset, projects can be substantially improved. To be effective, resettlement and environmental planning must be integrated into the design of projects; otherwise they become costly and burdensome add-ons.

These considerations lead to an examination of issues that focus on the Bank itself. Our work in conducting the independent review has encouraged us to make a number of observations which may be of value.

Embedded in the World Bank's operational directives is a resolve to establish *ex ante* project assessment. This requires an investment by the Bank of time and money and personnel with appropriate expertise, with on-the-ground studies and consultation as part of the planning of a project.

There should be a review of Bank procedures to ensure that the full reach of the Bank's policies is being implemented. The Bank should establish whether the problems we have found in the case of Sardar Sarovar are at issue in other projects in India and elsewhere. Our findings on this project may well indicate a need on the part of the Bank to strengthen quality control.

THE PROJECTS

The Terms of Reference provided that our assessment should include, as appropriate, recommendations for improvement of implementation. The absence of proper impact assessments and the paucity of undisputed data have limited our ability confidently to make project-specific recommendations of the kind that were contemplated. We have limited ourselves to recommendations with respect to the Kevadia villagers, the canal oustees, downstream policy, and the protection of public health, that should be carried through regardless of the fate of the Projects.

Our findings indicate that the Sardar Sarovar Projects are beset by profound difficulties. These difficulties have their genesis in the earliest phase of the Bank's involvement in the Projects, for they turn on the absence of an adequate database and failure to consult with the people whose lives and environment were and continue to be affected.

Lack of data meant that the Bank was not able, in the early 1980s, to appraise the Projects properly. No one is sure about the impacts of the reservoir

and the canal on either people or the land. Without knowing what impacts were likely to be, we found it difficult to the point of impossibility to assess measures by which they might be mitigated; much of our work has therefore been devoted to gathering our own limited information base.

People who live in the villages and depend on the resources of the valley should have played a central part in determining the Projects' impact. Both their knowledge and their vulnerabilities are integral to any understanding of what is at issue. At the same time, failure to consult has fuelled intense opposition to the Projects which, as we have pointed out, has itself become a serious obstacle to design and implementation of mitigative measures.

These factors—absence of adequate data, failure of consultation, and hostility towards the Projects in the Narmada Valley—bear on every aspect of implementation. Our Terms of Reference invite us to recommend measures to improve implementation. It seems to us that the essential condition, the very starting point of any such recommendation, requires that these underlying difficulties be addressed.

But the underlying difficulties—the failures that reach back to the origin of the Projects—cannot be overcome by a patchwork of studies. The limited information base which we constructed is inadequate for the purpose. Nor is it a question of applying more intense pressure to Maharashtra and Madhya Pradesh in order to secure improved resettlement policies. As we say, the difficulties are profound. The Bank's incremental strategy and India's *pari passu* policy, adopted to deal with resettlement and environmental problems, have for the most part failed. A further application of the same strategy, albeit in a more determined or aggressive form, would also fail. As long as implementation continues in these ways, problems will be compounded rather than mitigated.

Absence of human and environmental assessment *ab initio* creates the impression that the demands of engineering carry far more weight in the Bank than the needs of the people to be affected or of the environment. The Bank's incremental strategy (and the Bank's concurrence in India's *pari passu* policy) strengthen this impression. Readiness to bear with non-compliance thereafter confirms it.

Decisions as to the future of the Sardar Sarovar Projects and the Bank's participation in them are within the exclusive domains of India and the Bank. But implementation of the Projects requires measures that go to the heart of the problems in which the resettlement and environmental components of the Sardar Sarovar Projects have become mired. We have been at pains in the section of this chapter summarizing our findings to demonstrate how those problems of human and environmental impact encompass all aspects of the Projects, including the uncertainties of hydrology, the upstream questions, the im-

pect downstream, the command area issues, the health risks, the deficiencies in resettlement policy and implementation in each of the three states as well as the canal. None of these issues can be ignored.

It seems to us that the matters we have raised are fundamental. It would be prudent if the necessary studies were done and the data made available for informed decision-making before further construction takes place. Implementation requires that the Bank take a step back. Otherwise, the possibility of making sound decisions will be further compromised.

Little can be achieved while construction continues. What would a step back achieve? First, it would afford an opportunity to design the kinds of human and environmental impact studies that are still needed. Second, it would permit the assessment of the results of such studies, to see whether modifications of the Projects might be in order. Third, it would provide a chance to consider what resettlement and rehabilitation policies might meet the needs of the oustees, and how these could be implemented in a way that is consistent with the Bank's policies and principles as set out in its Operational Manuals and Directives.

Even though proponents describe Sardar Sarovar as the most studied and least implemented project in India, we do not agree. The Projects may well be the most talked about in India, but the fact is that their human and environmental consequences have not been studied, and their engineering, design, and operation would profit from further analysis.

There is a need to consider Sardar Sarovar in the social and environmental context of the Narmada valley as a whole, to consult, inform, and involve the people affected by the Projects throughout the Narmada valley, those affected in the command area, and those living downstream. The opposition, especially in the submergence area, has ripened into hostility. So long as this hostility endures, progress will be impossible except as a result of unacceptable means.

A way must be found to rebuild confidence, to demonstrate goodwill, and to send out an unambiguous message that the Bank continues to be committed to its principles and its policies.

REFLECTIONS

In the case of the Sardar Sarovar Projects, India has bound itself to meet standards for resettlement and rehabilitation more exacting than any it had agreed to in the past.

We do not expect perfect justice; in an imperfect world it cannot be obtained. There is no doubt that in the national interest, people can be required to resettle. However, India, in conformity with the development of international standards of human rights, has subscribed to certain minimum condi-

tions that must be observed even when the national interest is involved. They reflect the inalienable human rights of the oustees. We believe that these norms must be adhered to.

Nor do we insist upon an unattainable standard in environmental impact assessment and mitigation. However, to construct the Sardar Sarovar Projects, India has availed itself of world-class engineering technology. Should it settle for less than adequate standards in the application of social and environmental science?

We are aware of the statement in the eleventh principle of the Rio Declaration presented to the 1992 United Nations Conference on Environment and Development:

Standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries.

But the environmental standards for the Sardar Sarovar Projects were established by India itself. On the resettlement side, standards were determined by the Narmada Water Disputes Tribunal and agreed to by India and the states in the credit and loan agreements.

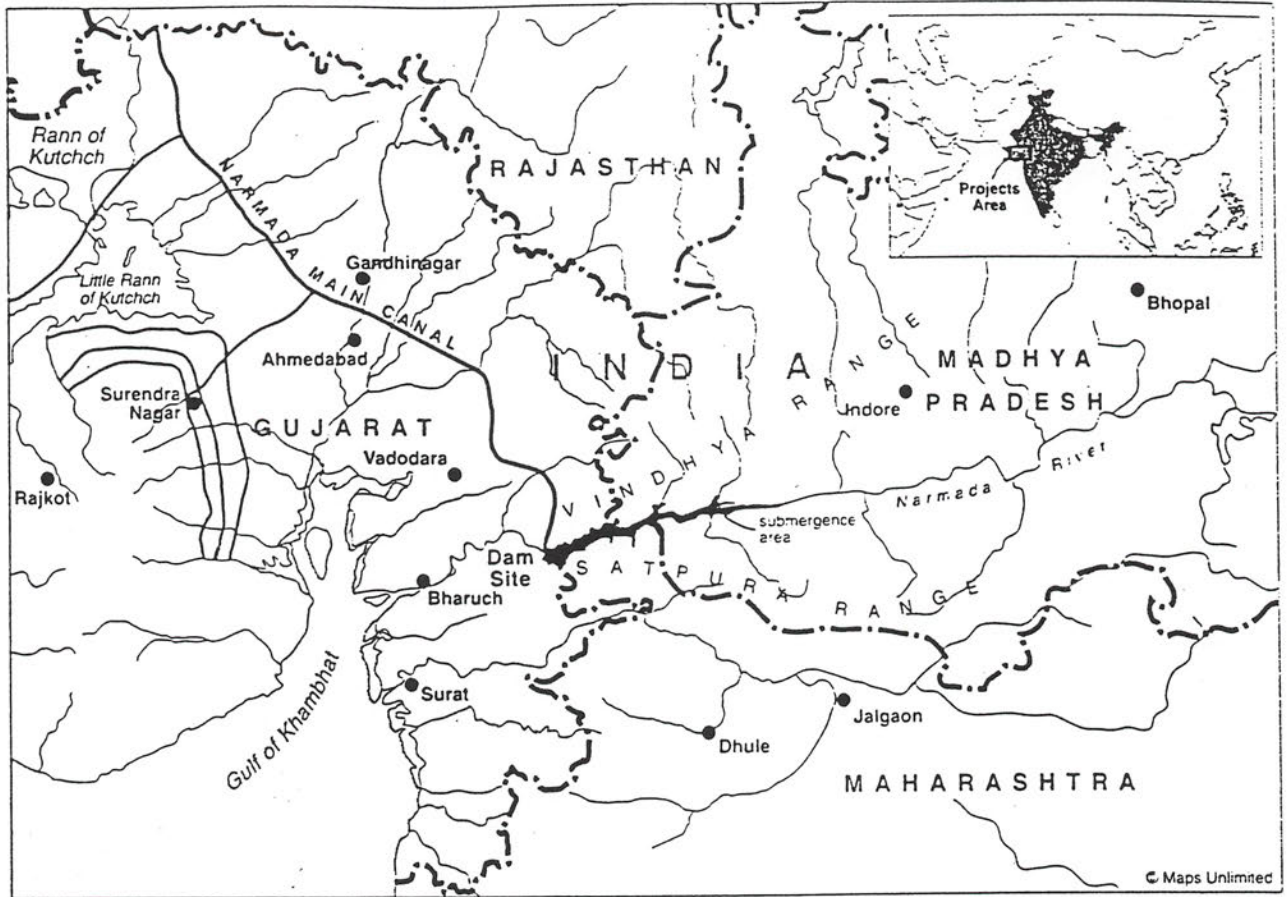
We have felt obliged to illuminate what we think are flaws in the Sardar Sarovar Projects. It should not be thought that these would only be found in India or confined to the Sardar Sarovar Projects. The fragile assumptions which have supported this project can be found elsewhere. Failure to consider the human rights of the displaced and failure to consider environmental impacts occur in the development of megaprojects in both developed and developing countries.

If the human rights obligations identified by International Labor Organization Convention 107 and in Bank policy are acknowledged and respected, if the commitment to the environment is real, and if these are properly integrated into project design at the outset, more effective and equitable development will ensue. Some believe that these requirements make it more difficult, often more costly, to build megaprojects like Sardar Sarovar. This implies that human and environmental costs are to be heavily discounted in project planning and execution. But hard lessons from the past have taught us that this is unacceptable. In some cases it may be that alternatives to projects that cause compulsory relocation on a large scale or severe environmental impact may have to be sought.

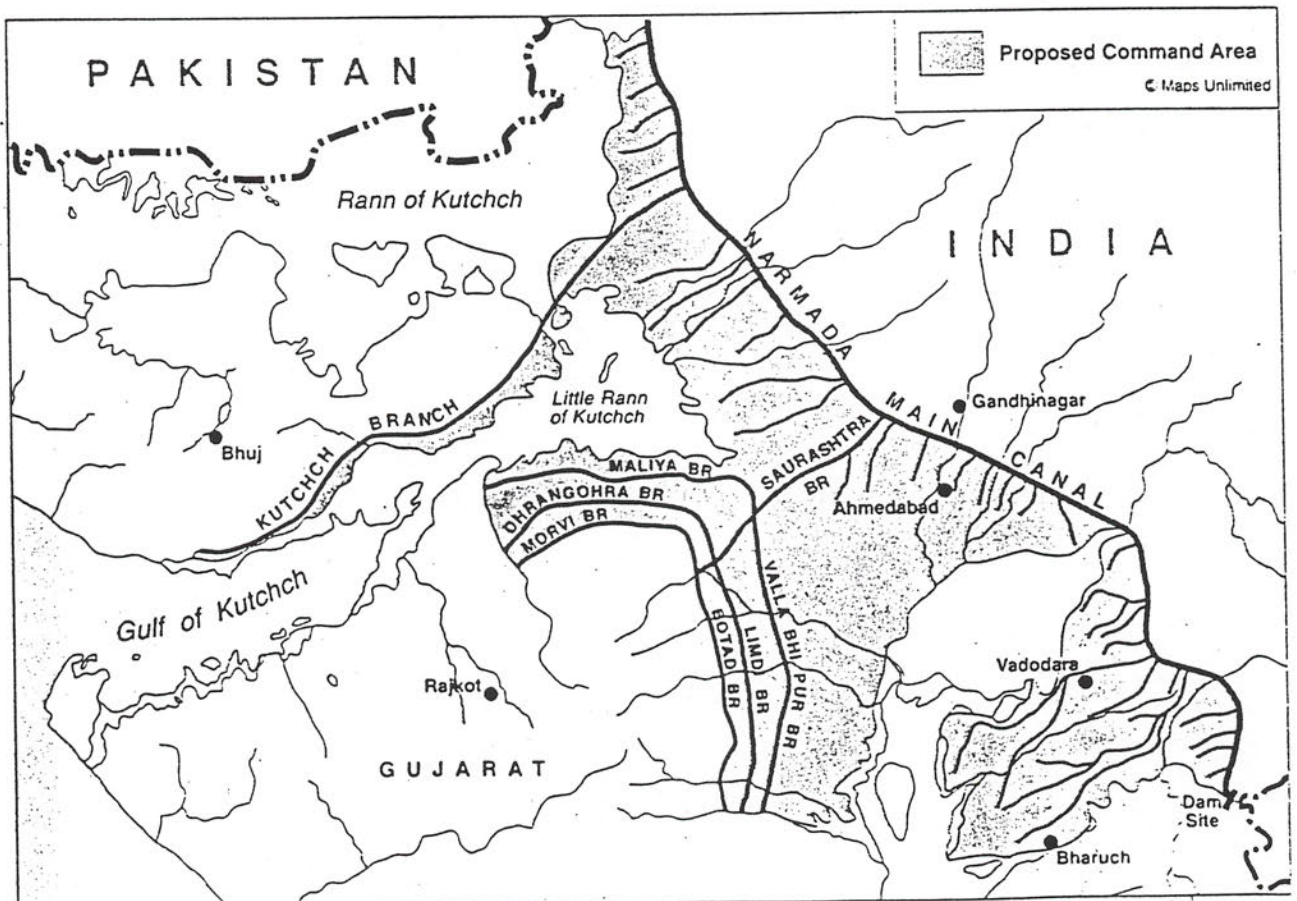
We have found it difficult to separate our assessment of resettlement and rehabilitation and environmental protection from a consideration of the Sardar Sarovar Projects as a whole. The issues of human and environmental impact

bear on virtually every aspect of large-scale development projects. Ecological realities must be acknowledged, and unless a project can be carried out in accordance with existing norms of human rights—norms espoused and endorsed by the Bank and many borrower countries—the project ought not to proceed.

The Bank must ensure that in projects it decides to support the principles giving priority to resettlement and environmental protection are faithfully observed. This is the only basis for truly sustainable development.



The Sardar Sarovar Projects Area



Command Area of the Sardar Sarovar Projects

Report of the Portfolio Management Task Force

EFFECTIVE IMPLEMENTATION:

KEY TO

DEVELOPMENT IMPACT

Introduction and Summary of Recommendations

A. Background

- i. The Portfolio Management Task Force, announced by Mr. Preston in February, 1992, has examined problems affecting the quality of the Bank's portfolio of loans and credits. This report assesses current problems in the portfolio of projects, discusses the task force's assessment of their causes, and sets forth the task force's recommendations for change. It does not attempt to provide a comprehensive assessment of the Bank's overall record. As a development institution, the Bank has continuously broadened its activities. Increasingly ambitious goals and development priorities have expanded its reach in a rapidly growing membership at a time of substantial volatility in the global economy. The projects the Bank supports – as a lender of last resort – of necessity entail substantial risk taking. This calls for vigilance, realism, and constructive self-evaluation. The Bank must be no less restrained in diagnosing and seeking to remedy its own shortcomings than it is in seeking to help member countries recognize and address theirs. For only through rigorous and continuous self-assessment based on exacting standards can a large and influential institution such as the Bank maintain its effectiveness.
- ii. The Task Force's review of existing documentation¹ and its own analyses have been deepened by "feeder papers" prepared by senior consultants and staff members, by focus groups convened to discuss specific problems, and by several special surveys of staff and management opinion. In addition, the task force benefited greatly from three international workshops – respectively of Borrower officials familiar with the Bank, representatives of other assistance agencies, and representatives of the international contractors industry. Much of the task force's assessment reflects views that are widely held. Many of the task force's recommendations build on existing best practices and on initiatives already underway in various parts of the Bank.

¹ Key documents reviewed include: Seventeenth Annual Report of Implementation and Supervision – Fiscal Year 1991, Report of the Task Force on the Relationship of Loan Processing to Project Quality (March, 1992), OED's Report, Bank Experience in Project Supervision (Draft, March, 1992), Economic Analysis of Projects: Towards an Approach to Evaluation for the 1990s (Draft ECON Report, June 19, 1990), Managing Technical Assistance in the 1990s (November, 1991), Strengthening Country Teams in the Africa Region (June, 1991), Effectiveness of SAL Supervision and Monitoring (OED, June, 1991), Country Commitment to Development Projects (Heaver and Israel, World Bank Discussion Paper #4, 1986).

B. Conclusions

iii. Five conclusions are basic to the recommendations of the task force:

- *On-the-ground benefits:* The Bank's success is determined by benefits "on-the-ground" —sustainable development impact— not by loan approvals, good reports or disbursements.
- *Commitment and implementability:* Successful implementation requires commitment, built on stakeholder participation and local "ownership".
- *Quality at entry; implementation planning:* Quality at entry into the portfolio is a critical determinant of success in project outcome. Specific factors critical to project success, and obstacles to be overcome, must begin to be addressed as early as identification. Results-oriented implementation planning as a basis for later monitoring is essential.
- *Country focus:* The project-by-project approach to portfolio performance management needs to proceed within a country context to address generic problems of implementation and systemic opportunities for portfolio improvement, and to focus accountability within the Bank for portfolio results.
- *Taking account of portfolio performance:* If the Bank is to remain effective, portfolio performance must be taken into account in the Bank's country assistance strategies, business processes, and personnel policies.

C. The Problem

iv. *Declining portfolio performance:* Measured against the stringent performance criteria the Bank adopted for itself nearly two decades ago, the overall performance of the portfolio remains satisfactory. More than 75% of the projects demonstrate acceptable performance during implementation. There has been, however, a gradual but steady deterioration in portfolio performance. The share of projects with "major problems" increased from 11% in FY81 to 13% in FY89 and 20% in FY91. In the ARIS for FY91, 30% of the projects in their fourth or fifth year of implementation were reported as having major problems — including 43% of those in Water Supply and Sanitation, and 42% of those in Agriculture. Performance problems were most severe in Africa; in the Latin America region, two countries accounted for nearly 50% of the problem projects, but other regions also had 30-40% of problem projects in their 4-5 year old portfolios. Worldwide, 39% of the borrowing countries had more than 25% problem projects. By OED's reckoning, based on staff assessments after completion of disbursement, the decline has been more severe. The number of projects judged unsatisfactory at completion increased from 15% of the cohort reviewed in FY81 to 30.5% of the FY89 cohort and 37.5% of the FY91 cohort. Perhaps reflecting the decline, cancellations have increased by some 50% in the past three years.

v. There are other factors corroborating the decline. The actual time required for project completion (nearly 7 years) exceeded the time estimated at appraisal by an average of more than 2 years. Borrowers' compliance with legal covenants —especially financial ones— remained startlingly low. Whatever the causes of noncompliance, absence of enforcement does not induce the behavior expected, and the credibility of loan agreements as binding documents has suffered. Despite these trends, the Bank's optimism at appraisal, as indicated by the gap between estimates of economic return at appraisal and at completion has increased.

vi. *Contributing factors of decline:* Factors other than poor design, poor management and poor implementation contributed prominently to these disturbing trends — including worsening global conditions (e.g. the oil shock, the debt crisis, and declining terms of trade) and deteriorating country institutional, policy and macroeconomic environments. Policy responses, including structural adjustment, have often changed priorities and restrained outlays for public investment programs. The Bank's portfolio was not —and should not have been— immune to these events. Also, the need for more complex and challenging undertakings in response to new development priorities has played a role, as may have more realistic project performance ratings in recent years. The most common types of problems reported were (in descending order) institutional constraints including Borrower inertia, shortages of counterpart financing resulting from deterioration in the macro environment, poor project management and defective procurement. Given the severity of these problems, technical deficiencies did not emerge as prominent causes of decline.

D. The Bank's Role in Support of Project Implementation

vii. *Emphasis on loan approval:* The uncontrollable —i.e. global— causes and the deficiencies in national policy, regulatory frameworks, and institutional capabilities are critical determinants of project performance. However, there are also aspects of Bank practice that either may contribute to portfolio management problems or are insufficiently effective in resolving them. Underlying many of these aspects is the Bank's pervasive preoccupation with new lending. In the eyes of Borrowers and co-lenders as well as staff, the emphasis on timely loan approval (described by some assistance agencies as the "approval culture") and the often active Bank role in preparation, may connote a promotional —rather than objective— approach to appraisal. Borrowers allege that loans feature conditions thought to be conducive to approval by management and the Board, even where these may complicate projects so as to jeopardize successful implementation. As a result, the quality of projects at the time of their entry into the portfolio —quality being defined to include *inter alia* implementability and sustained local commitment— is not always what it might be.

viii. *Treatment of risks, sensitivity, and implementability in design and appraisal:* The pervasive emphasis on loan approval is not matched by equal emphasis on implementation planning and identification and assessment of major risks to project performance. Sensitivity/risk analysis is limited, and virtually no attention is given to macroeconomic risks. The project concepts are not always well calibrated to the implementation capacity of executing agencies. Statistical analysis has confirmed that both the number of cofinanciers and the number of project components correlate substantially with unsatisfactory performance. Yet there remains a bias for complexity — perhaps caused by the urge to include as many novel features as possible to secure a favorable management and Board response.

ix. *Weaknesses in portfolio performance management:* The Bank's role in supporting project implementation is inadequately defined. Facilitation of implementation, compliance review, and "core" supervision (i.e. of end use, procurement and disbursements) are all normal parts of portfolio performance management. Substantive implementation assistance beyond "trouble shooting" is an aspect of portfolio performance management that, if needed, can be arranged with Bank help or, if it so decides, provided directly. Staff needs guidance as to whether it should become involved in providing substantive implementation assistance. The elaboration of such guidance should take into account that the Bank may not possess a comparative advantage to render such support, that its budgetary implication is open-ended, and that a preeminent role of Bank staff may undermine "ownership" on the part of the Borrower. The methodology for project performance rating is deficient; it lacks objective criteria and transparency, and poorly identifies the risks and factors that most influence project performance. While problem projects receive special attention, recourse to project restructuring or the exercise of remedies is infrequent. Procurement --which is estimated to take more than a third of the Bank's total staff time devoted to portfolio performance management-- is another cause of major problems. Part of the weaknesses rest on poor understanding by executing agencies of Bank policies and requirements; another part is poor country capabilities and practices; a third cause is inadequate bid documents (when ICB is required) which take extensive time and resources to review and rectify.

x. *Limits of the project-by-project approach:* For the most part (although with some exceptions), portfolio performance management is based on a project-by-project approach. Country-wide implementation reviews are not as yet standard practice. As a result, generic country or sectoral obstacles to successful implementation, even if identified, are not systematically addressed. Also, because portfolio performance is not explicitly taken into account in the formulation of country assistance strategy, business planning, the CAM process, lending allocation reviews and performance assessments, these processes lose in realism and do not reinforce managerial accountability.

xi. *Need for development impact evaluation:* An independent and robust Bank-wide evaluation system has been put in place. Its contribution is increasingly being felt throughout the institution, though its attention to actual development impact remains inadequate. Project Completion Reports (PCRs) and most OED audit work seek to evaluate and draw lessons from the implementation of projects. Prepared shortly after the last disbursement, PCRs tend to be completed when benefits have not yet begun to materialize. Little is done to ascertain the actual flow of benefits or to evaluate the sustainability of projects during their operational phase. This weakens accountability for sustainable development impact based on observable results and, in consequence, impairs the Bank's ability to learn what really works and what does not.

E. Recommendations

xii. To improve upon the Bank's portfolio performance management the Task Force advances (in Chapter V and Annex A) six principal recommendations and a comprehensive program of measures for their implementation. The principal recommendations are:

- Introduce the concept of country portfolio performance management linked to the Bank's core business processes;

- Provide for country portfolio restructuring in adjusting countries including the reallocation of undisbursed balances of loans/credits;
- Improve the quality of projects entering the portfolio through better project analysis, appraisal methodology, and contractual arrangements;
- Define the Bank's role in, and improve its practices of project performance management;
- Enhance OED's role as an instrument of independent accountability and refocus *ex post* evaluation on sustainable development impact; and
- Create an internal environment supportive of better portfolio performance management.

Together, these recommendations and the implementing measures comprise a long-term program of institutional change in need of sustained leadership from management at all levels and of continuous support from the Board.

xiii. The principal thrust of these recommendations is to:

- Make the country portfolio the unit of managerial accountability in composition, size, and performance;
- Concentrate attention selectively on critical performance variables throughout the project cycle;
- Define the Bank's role in support of implementation so as to promote borrower commitment and accountability; and
- Rebalance internal priorities and incentive systems so as to ensure continuous and adequate emphasis on portfolio performance management.

The ultimate objective of these changes is the achievement of sustainable development benefits through efficient implementation of a high-quality portfolio.

xiv. The institutional implications are threefold:

1. This renewed focus on implementation and portfolio performance will sustain the Bank as a leader not only in development policy initiatives but also in effectively supporting its members in the painstaking task of development on the ground;
2. Added analytical rigor transformed into more decisive action prior to approval and more rigorous monitoring in the course of portfolio performance management are intended to enhance the quality of the portfolio, but at the same time they may make annual lending programs more volatile, and they will require increased agility in the management of committed resources; and

3. Potential efficiency gains will only partially offset the extra costs likely to be incurred in the short- and medium-term. Managerial discretion in redeployment should be guided by operational judgement and not be curbed by the imposition of rigid ceilings on portfolio performance management work or the application of budget "norms" to individual projects. Attention to the existing portfolio should have a priority claim on staff resources over new lending.

Current concerns of borrowers, donors, staff and managers alike make this an especially propitious time to act with dispatch on the proposed program of change.

VERTRAULICHNATIONALRAT

3003 Bern, den 5. März 1993

Aussenpolitische Kommission

Teilprotokoll 2

der Sitzung vom 16. Februar 1993, 08.00 - 13.15 Uhr,
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

TRAKTANDUM

5. Europapolitik nach dem EWR-Entscheid
 - 5.1. Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG
 - 5.2. Eurolex

(übrige Traktanden - siehe Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR

5. Politique à l'égard de l'Europe après la décision sur l'EEE
 - 5.1. Demande d'ouverture de négociations avec la CE en vue de l'adhésion
 - 5.2. Eurolex

(autres objets à l'ordre du jour - voir procès-verbal principal)

TEILNEHMER

Präsidium: H. Rychen
 Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlin, Berger, Caccia, Columberg, Darbellay (ersetzt Maitre), Eggly, Fischer-Häggingen, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Meyer Theo (ersetzt Bircher Silvio), Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler, Rebeaud, Ruffy, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean

Weitere Teilnehmer:
 Bundesrat Felber, Vorsteher EDA
 Bundesrat Delamuraz, Vorsteher EVD
 Staatssekretär Blankart, Direktor BAWI, EVD
 H. Schaller, GS/EDA
 H. Colombo, Integrationsbüro EDA/EVD
 H. Helg, Integrationsbüro EDA/EVD
 H. Rossinelli, BJ, EJPD
 H. Stücheli, EDA

Entschuldigt: Scheidegger

Kommissionssekretariat: H. Aebi, Frau Hutter, PD
 Protokoll: Frau Baessler (f), Frau Mühlenhöver Kauz (d)

5.1. Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG

Präsident: In der nächsten Kommissionssitzung werden konkrete Vorlagen zu diesem Thema unterbreitet. Es geht heute nur um eine allgemeine Standortbestimmung, es sind keine Entscheide zu fällen. Ich bitte Sie deswegen, sich an unseren Zeitplan zu halten.

M. Felber, conseiller fédéral: Nous soulignons la volonté du Conseil fédéral de s'en tenir à un message unique qui sera publié le 24 février, de manière à ce que le Parlement ait devant lui un paquet d'intentions politiques et de propositions qui n'appelleront pas toutes forcément des décisions immédiates, mais qui permettront d'ouvrir un large débat. C'est le seul moyen d'obtenir à terme un effet sur la politique d'intégration de la Suisse ainsi que sur sa politique économique. Nous sommes sensibles à l'agrément qu'accorde le Parlement à une telle présentation.

Au niveau politique, le Conseil fédéral désire maintenir toutes les options possibles avec la Communauté ainsi qu'avec l'EEE, afin d'éviter l'isolement que nous pourrions craindre. Notre marge de travail: le Conseil fédéral veillera à informer en détail et en continu le Parlement par le truchement des diverses commissions qui sont intéressées au problème de la politique d'intégration de la Suisse à l'Europe. Nous attachons de l'importance à la mise en oeuvre de l'article 47bis a LREC qui a été adopté par le peuple: en politique étrangère, il prévoit l'information régulière du Parlement par le Conseil fédéral, notamment par des consultations institutionnalisées.

De plus, nous veillerons clairement à maintenir des liens étroits avec les cantons: en effet, les expériences qui ont été faites au cours de l'année dernière, lorsque nous discutons de l'EEE, ont montré l'utilité d'avoir des contacts réguliers avec les représentants des cantons à travers le Groupe de contact des cantons. Dans ce domaine particulier, pour tous les chapitres de l'EEE, nous avons constaté l'absolue nécessité de voir les cantons définir des positions claires quant à l'application de certaines mesures. Or, s'il y a dérégulation dans le domaine économique, il faudra aussi dans une large mesure déréguler en Suisse dans certains domaines, c'est-à-dire obtenir des cantons des accords entre eux qui permettront l'abaissement d'un certain nombre de barrières administratives ou légales encore existantes. Pensez plus spécialement au problème de la reconnaissance des diplômes, sur lequel les cantons n'ont pas encore de consensus.

D'autre part, plusieurs cantons ont demandé d'utiliser d'une manière élargie les dispositions des articles 9 et 10 de la Constitution fédérale (cst), c'est-à-dire la possibilité de signer et de ratifier des accords transfrontaliers avec des régions ou des pays voisins de la Suisse. Nous prévoyons dans ce domaine de rédiger un rapport à l'usage des cantons qui illustre les possibilités d'action des cantons et les perspectives de la coopération transfrontalière. Ceci est très important, parce que nous ne pensons pas pouvoir déléguer aux cantons des compétences de politique étrangère. Il s'agit donc de circonscrire clairement les domaines de compétences pour chacun des cantons. En outre, nous devons tenir compte de l'existence de tous les cantons non frontaliers qui ne pourront pas de la même manière bénéficier de certains accords.

Sur le plan général, le message global du 24 février énoncera tout l'historique du développement de nos rapports avec l'Europe, des développements à l'intérieur de l'AELE et de la Communauté qui nous permettent d'aboutir à cette volonté de maintenir les options ouvertes. Il faudra donc réévaluer constamment la situation, et ne pas oublier que la Suisse, après le 6 décembre, doit rester totalement ouverte à toutes les possibilités de relations avec l'ensemble du monde.

Cependant, nous devons bien admettre, quels que soient les discours théoriques que l'on peut faire ou publier, qu'on ne remplace pas les relations de la Suisse avec les pays de la CE par les relations de la Suisse avec les pays de l'Europe de l'Est: le volume des échanges est totalement différent. La situation politique dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est ne permet pas un

développement comparable à celui qu'offre l'Europe occidentale. C'est donc en fonction de la situation réelle, politique et économique, que nous désirons maintenir les 3 options dont nous avons déjà parlé lors de la dernière séance: formule d'accords bilatéraux, avec la CE, avec les pays de l'EEE, ou avec tel ou tel pays particulier, cela en tenant compte du fait très clairement défini et précisé par nos interlocuteurs de la CE comme de l'EEE que nous ne pourrions pas remplacer par cette voie l'EEE et son contenu. Tant Cavalco Silva, premier ministre portugais à Genève, que le ministre allemand des affaires étrangères nous l'ont rappelé il y a deux semaines.

1) Nous devons, avant d'obtenir des résultats à travers certains *accords bilatéraux*, certainement régler des problèmes qui l'avaient été à satisfaction au titre de l'EEE, notamment avec les pays du Sud de la CE, l'Espagne et le Portugal, qui ne voient pas d'opposition à traiter avec la Suisse sur des domaines particuliers, mais qui y voient un prix à payer. Avec l'échec de l'EEE, nous avons perdu une partie de l'accord qui nous intéressait directement. Cela touche plus spécialement le domaine de la circulation des travailleurs étrangers. Nous devons donc nécessairement obtenir par la voie bilatérale, entre ces Etats et la Suisse, une nouvelle situation qui nous permettra ensuite d'entrer en négociations avec la Communauté elle-même. Enfin, nous allons passer par une amélioration du traité de libre échange entre la CE et l'AELE, c'est-à-dire la Suisse. Ce sera la base sur laquelle nous nous appuierons. Certains domaines tels que les transports seront négociés en priorité. De même, nous tenterons de négocier en priorité avec la Communauté un accord dans le domaine de la recherche.

2) *L'EEE*: il n'est pas question d'imaginer que nous allons rappeler le peuple suisse à voter une nouvelle fois sur ce traité. Nous tenons compte du refus enregistré. Cette option peut être revitalisée, et une initiative est d'ailleurs en cours. Nous devons tenir compte de son issue, et nous devons aussi tenir compte de ce qui se passe à l'intérieur de l'EEE. Quand sera-t-il mis en vigueur? La Suisse ne pourra pas intervenir dans ce processus pour retarder la mise en vigueur de cet accord en faveur des autres pays de l'AELE qui l'ont ratifié. La mise en vigueur, souhaitée au 1er juillet 1993, n'est pas encore sûre. Cet accord aura-t-il une durée suffisante pour permettre à d'autres pays d'y adhérer, ou au contraire, deviendra-t-il caduc parce que ses membres seront devenus membres de la CE? Il n'est pas impossible, selon les circonstances, après les négociations d'adhésion de l'Autriche, de la Suède, de la Finlande et de la Norvège, ainsi qu'après les votes populaires qui auront lieu dans ces pays, après la ratification ou non du traité de Maastricht par la Grande-Bretagne et le Danemark, que ces éléments permettent à l'EEE d'avoir une durée plus longue que celle prévue théoriquement. Cela permettrait à des Etats comme la Suisse de se rapprocher de ce type de traité.

Si l'EEE d'aujourd'hui devait disparaître, il resterait alors à la Suisse la possibilité de négocier *un accord global* valable entre la CE et la Suisse. Rappelons qu'une demande d'adhésion de n'importe quel pays, la Suisse y compris, à l'EEE, signifie la reprise de nouvelles négociations: en effet, l'EEE est un accord dynamique, et il va évoluer avec le droit européen. Par conséquent, l'Eurolex de l'EEE sera augmenté en 1994 par rapport au paquet approuvé initialement par le Parlement en 1992.

3) *L'adhésion de la Suisse à la Communauté*. Nous restons, dans notre appréciation, sur notre position qui estime que la Suisse ne peut pas se fermer à cette option. Il y a à cela des raisons politiques et économiques. Nous croyons en outre que la CE est aussi elle-même un processus. Par conséquent, l'évolution de cette Communauté peut entraîner des pays comme la Suisse à s'y intéresser. Il n'est pas question pour le Conseil fédéral de demander l'ouverture de négociations pour cette année, ce qui risquerait d'entraîner un refus par le peuple suisse, ce que la Communauté ne souhaite pas non plus. Mais elle reste ouverte à un signe de notre pays: nous donnons ce signe en ne retirant pas notre demande d'adhésion. Nous ne nous engageons pas sur un programme, ni sur un calendrier, et la CE comprend cette situation. Elle ne prendra pas position sur notre demande d'adhésion antérieure et attend que la Suisse lui fasse signe. A ce moment, la CE rédigera un avis conformément à sa tradition, et les négociations pourraient alors être ouvertes. On ne peut pas, dans une Europe qui évolue très rapidement, donner des

signes qui seraient mal compris par nos interlocuteurs, mais lorsque la volonté du peuple suisse aura été très clairement expliquée, il est en notre pouvoir d'affirmer à nos interlocuteurs d'Europe occidentale que nous tenons à maintenir avec eux les contacts les plus étroits. Rappelons que la partie introductive du message du Conseil fédéral décrit plus largement ce que je viens d'exprimer.

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Les 11 et 12 janvier derniers, j'ai pu m'exprimer devant votre commission, et faire le point des relations de la Suisse avec la Communauté dans l'immédiat, et des relations de la Suisse avec l'AELE, en sorte que je ferai part des évolutions entre-temps, afin que vous puissiez prendre connaissance de la partie du message global que le Conseil fédéral va publier et qui sera traitée globalement au plénum, et en particulier par les différentes commissions du Conseil national.

Dernières actualités:

1) *L'ouverture des négociations d'adhésion à la Communauté* avec l'Autriche, la Suède et la Finlande. Ce qui s'annonçait s'est confirmé: la Norvège se joindra incessamment. Il s'agit de négociations différentes de celles que nous avons connues pour l'EEE. Quand même il s'agisse de négociations qui sont traitées bilatéralement avec chacun de ces pays, nous voyons une certaine simultanéité de démarches qui fait que pour nos collègues candidats à la CE membres de l'AELE, ce sera le souci et la charge principale dans les mois qui viennent que de lancer ces négociations chacun de son côté avec la CE. La seule chose que l'on puisse dire est que l'intention de vélocité dans ces négociations, déjà annoncée en décembre, s'est confirmée par les déclarations de la CE et des pays candidats. Nous ne pouvons donner de calendrier précis en la matière, mais nous savons que les référendums sur les actes d'adhésion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande, et vraisemblablement de la Norvège, pourraient avoir lieu dans le courant de l'année 1994.

Dans le même temps, nos collègues de l'AELE candidats, plus le Liechtenstein et l'Islande, ont à mettre sous toit l'EEE. Ce n'est plus tout à fait l'accord que nous avons ratifié nous-mêmes et que nous avons soumis au peuple: il est formellement différent, puisque la Suisse, qui en était un pilier principal, n'y participe plus. La discussion entre les "doux" et les "durs" de la CE, n'est pas encore terminée. Les Espagnols et quelques autres, qui revendiquent pour l'EEE de la part des pays de l'AELE les mêmes prestations financières que celles qu'on aurait eues avec la Suisse, n'ont pas encore tranché avec les "doux" qui, eux, préconisent la reprise de l'EEE que nous connaissons avec simple ablation du mot "Suisse" dans le texte et correction des chiffres en faisant abstraction des prestations envisagées pour la Suisse. Cette dualité d'opinion sera tranchée incessamment, ce qui confirme l'espoir d'une mise en vigueur de l'EEE pour le 1er juillet prochain.

Parallèlement, la négociation avec le Liechtenstein sur l'accord douanier vieux de 70 ans qui le lie à la Suisse, vise à l'expurger des dispositions susceptibles de créer pour le Liechtenstein un statut ambigu de pays qui "mange à deux râteliers", de manière à les rendre compatibles avec son engagement de membre à part entière de l'EEE.

En outre, l'EEE fait l'objet de négociations, et les membres de l'AELE qui sont à la fois candidats à la CE et membres de l'EEE doivent conduire ces deux négociations simultanément, et naturellement, la Suisse en est exclue. Le statut d'observateur que la Suisse caressait d'obtenir ne lui a pas été accordé, mais elle en négocie l'éventuel prix avec l'un et l'autre interlocuteur. Lorsque le tarif sera connu, il s'agira d'évaluer s'il vaut la peine d'obtenir ce strapontin de pure information.

Avec la Communauté elle-même, nous avons annoncé notre volonté de trouver des formules de négociations bilatérales. Il n'y a pas de jour où vous n'avez, dans les différents médias, des informations sur telle ou telle déclaration de personnalités de la CE, ou de la Suisse, sur la nécessité de négocier bilatéralement dans tel ou tel domaine et de pouvoir assurer un calendrier. Il conviendrait de faire la part des choses: naturellement, dans les temps

hypermédiatiques que nous vivons, il y a foison d'informations qui courent les rédactions et l'opinion. Plusieurs d'entre elles sont des déclarations d'intention ou d'allumage, mais pas nécessairement des déclarations de constat. Ce qui est réellement intéressant est la vérité profonde, celle de la discussion que le Gouvernement et ses mandataires continuent de conduire avec la Communauté.

Le Conseil fédéral a été résolu, comme son devoir le lui indiquait, et il a entrepris la convocation du Comité mixte Suisse-CE chargé de l'application du Traité de libre-échange de 1972. Ce comité s'est réuni le 5 février dernier. Le traité de 1972 est la base de notre collaboration actuelle avec la CE. Le résultat de cette négociation est le suivant: s'agissant des *questions directement liées au Traité de 1972*, nous pensons aux *règles d'origine*. Vous savez la complexité inextricable que créerait la superposition de plusieurs règles d'origine différentes -accord de Stockholm avec l'AELE, celui de 1972 avec la CE, accords bilatéraux avec certains pays de l'Est-. Sur ce point, la Commission de la CE, le 5 février, a accueilli favorablement les propositions de la Suisse, reconnaissant qu'elle avait elle-même des intérêts en jeu. A la question des règles d'origine s'ajoute celle des produits agricoles transformés.

Deuxième paquet: la CE, réservée sur ce point, entre néanmoins en matière sans avoir fixé de date pour la réunion de son premier comité d'experts Suisse-CE. Ce sont des questions qui ont une relation, moins directe que les règles d'origine, avec l'application de l'accord de libre-échange de 1972. Ce sont par exemple les *barrières techniques* aux échanges que l'EEE faisait tomber, ou les *marchés publics*, la *propriété intellectuelle*, domaine vital pour l'économie suisse qui reste démunie faute d'EEE face aux concurrents, les *questions sanitaires et phytosanitaires* -sur ce dernier point, la CE n'accepte pas d'accord bilatéral, mais accepte de constituer éventuellement un groupe d'experts. La Suisse n'aura aucun droit d'exiger la convocation d'un tel groupe, ni de fixer un calendrier, comme la CE l'a fait savoir.

Dans un *troisième domaine*, pour les domaines hors accord de libre-échange -*transports, recherche, médias, environnement, statistiques*- la CE a exprimé le souhait de procéder au coup par coup. Elle s'est déclarée intéressée à l'idée de négocier deux accords séparés de transports routier et aérien, ce qui la met en position de force par rapport à la Suisse. La Commission est prête à entamer des pourparlers exploratoires. En revanche, une couverture formelle des négociations exige un mandat des Douze, et la prochaine réunion du Conseil des ministres n'aura lieu que le 15 mars, et les Etats ne sont pas tous convaincus de la nécessité d'un tel mandat. Lorsque le président de la Confédération a pu dire qu'il y avait l'accord de plusieurs ministres consultés pour que ces négociations aient lieu, c'était parfaitement exact. Formellement, cependant, nous n'avons pas encore de mandat de la Commission. Celui-ci sera constitué au plus tôt le 15 mars, et le Conseil des ministres, interpellé sur ce thème, a répondu officiellement à la Suisse qu'en dépit de sa demande insistante, il ne pouvait pas prendre l'engagement quant à la réalisation de ce mandat pour le 15 mars, et que s'il n'était pas constitué à cette date, il ne pourrait l'être qu'après Pâques. Du côté de la Commission, on a d'ailleurs insisté sur le fait que la CE avait d'autres urgences. Ces autres urgences, à part sa construction interne, sont: la négociation d'adhésion des pays de l'AELE, la finition de l'accord EEE et des accords avec les pays tiers, notamment de l'Europe orientale et centrale. Une négociation bilatérale avec la Suisse se situe, dicit la Commission, au cinquième rang des priorités de la CE.

En ce qui concerne plus particulièrement *la recherche et l'éducation*, on en est également au niveau des démarches exploratoires. Malheureusement, la Commission des CE a confirmé qu'une participation de la Suisse à la préparation des programmes de recherche et d'éducation était exclue. Dans le même temps, à la fin décembre 1992, la CE a notifié à de nombreux organes de l'économie privée suisse leur exclusion de programmes de recherche et de développement. C'est en particulier l'exclusion du VSM, qui jusqu'à maintenant participait volontairement, mais avec entrée libre, aux travaux du Comité chargé de la recherche spatiale et partiellement, avionique. Nous sommes intervenus à Bruxelles via notre mission pour

demander à la Commission de revenir sur sa décision, mais pour l'instant nous avons enregistré une confirmation du refus.

4) *L'AELE*: l'essentiel des activités que la Suisse pourra avoir dans le programme de cette organisation seront consacrées aux activités non liées à l'EEE, en particulier à la mise en oeuvre des déclarations de coopération signées dans le cadre de l'AELE entre ses membres et plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Tchécoslovaquie de l'époque, Pologne, Bulgarie, Roumanie, les 3 pays Baltes, Slovénie, Albanie). D'autre part, nous participons à part entière, dans le cadre de l'AELE, à la gérance et coordination de l'application des accords de libre-échanges conclus par les pays de l'AELE avec la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie, la Pologne, la Roumanie, la Turquie et Israël. Les pays de l'AELE devront se demander s'ils s'en tiendront aux structures bilatérales prévues, ou s'ils entendent mettre en place des mécanismes de travail plus rationnels et plus globaux, qui évitent de passer notre temps à tenir des séances d'application successives.

Depuis la dernière séance, nous avons enregistré les décisions du secrétariat général de l'AELE d'exclure un certain nombre de Suisses de positions-clés dans cette organisation lorsque cela concerne l'EEE. Nous avons lancé une contre-offensive pour demander le maintien de certains hauts fonctionnaires suisses. De même, après avoir perdu l'organe de surveillance de l'EEE, déplacé à Bruxelles, nous tentons de maintenir le siège de l'AELE à Genève. Une commission d'examen étudie la question, et laisse apparaître des vues pessimistes de certains de ses membres, notamment des pays scandinaves, la Suède ne partageant pas le point de vue de l'Autriche, par exemple, qui se pose davantage en faveur de la Suisse. Le Conseil fédéral a donné mission à ses diplomates de défendre en particulier la position de Genève et des hauts fonctionnaires suisses bec et ongles, afin d'éviter que nous n'ayons plus que les fonctions d'intendance au sein de cette organisation, sans aucune fonction de direction politique. Ces réflexions de la part de M. Felber, conseiller fédéral, et de ma part, constitueront la toile de fond de la partie générale du message global. Dans la partie générale figurera le chapitre consacré à la revitalisation de l'économie suisse, puis le chapitre sur la reprise partielle d'Eurolex. Cette partie générale n'appellera pas de la part du Parlement de décisions à proprement parler. Elle annonce une politique qui se tient, et que le Conseil fédéral veut présenter comme une, et qui ne devrait pas être scindée en différentes parties.

La suite du message consistera en une partie spéciale consacrée aux décisions qui seront proposées aux Chambres, avec discussion et effet possible aux sessions de mars ou d'avril. Il y sera présenté des propositions prêtes à décisions. C'est en quelque sorte l'application à court terme de la politique générale qu'articule le Conseil fédéral dans la première partie du message. Cette partie générale sera présentée en plénum par les conseillers fédéraux Felber, Koller, et moi-même.

M. Koller, Conseiller fédéral étant absent aujourd'hui, je me permettrai de présenter le point 5.2. en son nom, et je souhaiterais que l'on aborde la discussion sur ce point séparément de ce que M. Felber et moi-même venons d'exposer.

M. Rebeaud: 1) Une remarque: à propos des cantons, M. le conseiller fédéral Felber a employé le terme de "dérégulation". Ce terme va souvent apparaître dans le débat sur l'économie, et je crains que l'on n'en abuse. M. Felber ne voulait sans doute pas signifier qu'il faudrait supprimer des lois, mais plutôt qu'il fallait les harmoniser, ce qui est plutôt une façon de réguler.

2) Une question à nos délégués auprès du Conseil de l'Europe: comment les autres pays européens, de l'Est et de l'Ouest, perçoivent-ils le refus de l'EEE par le peuple suisse?

Wyss Paul: Eine Frage zum Beobachterstatus, der uns zugesichert wurde, und zwar geht es um die ursprüngliche Efta und die Gruppe jener Staaten, die nun im EWR zusammengefasst sind. Wie viele werden dort als Beobachter mitarbeiten? Sind die schon erteilten Zusicherungen noch von Ministerentscheiden oder dgl. abhängig?

Frey Walter: In Unkenntnis dessen, was uns in Kürze vorgelegt wird, einige allgemeine Bemerkungen -- übrigens ist interessant, dass der Bundesrat eine Botschaft unterbreitet und von uns diskutieren lässt, obschon sich unsere Kommission doch zugute hält, in der Aussenpolitik einen neuen Handlungsspielraum des Parlamentes gefunden zu haben; ich war allerdings nie dieser Auffassung!

Grundtenor der bundesrätlichen Voten: Man will sich alle Optionen offenhalten, sehr pragmatisch und verständlich, soviel Handlungsspielraum zu behalten, das kann fast nur unterstützt werden. Mir fehlt jedoch die klare Zielsetzung. Die mangelnde Bereitschaft des Bundesrates, das Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zurückzuziehen, wird im Volk sehr unterschiedlich interpretiert werden. Vor allem aufgrund diplomatischer Erwägungen habe ich Verständnis für diese Zurückhaltung. Allerdings gibt mir der Defaitismus, vor allem in den Ausführungen von Herrn Bundesrat Delamuraz, zu denken. Wird das Gesuch aufrechterhalten, weil man, wie andere EWR- und Efta-Staaten, so rasch wie möglich in die EG aufgenommen werden möchte?

Der Dokumentation liegen Untersuchungen über die EG-Freundlichkeit des Volkes bei. Es ist hier ganz deutlich festzuhalten, dass sich sehr viele EWR-Befürworter gegen einen Beitritt zu einer EG gemäss Maastrichter Vertrag ausgesprochen haben. Man kann der Schweiz nicht unterstellen, sie habe sich zur Isolation entschlossen, Herr Bundesrat Delamuraz, sie hat sich lediglich gegen den EWR entschieden, und zwar weil sie ein weltoffenes Land bleiben und sich nicht via Wirtschaftsvertrag mit stark politischer Komponente in einen Block einbinden lassen will.

Es ist heute bereits klar, dass es in der Politik, vor allem in der Wirtschaftspolitik, zu Unsicherheiten kommen wird, man weiss über den künftigen Kurs der Schweiz zu wenig. In einem solchen Klima investiert weder der inländische noch der ausländische Unternehmer, und der Konsument bleibt hinsichtlich Ausgaben zurückhaltend. Daher muss in der Botschaft vom 24. Februar klar zu erkennen sein, wie der Bundesrat den Entscheid des Volkes umzusetzen gedenkt. Die Unsicherheit darf nicht andauern, denn sie verhindert eine Verbesserung der heutigen konjunkturellen Lage. Bringt man die Stärken der Schweiz eigentlich gar nicht ins Spiel, oder schweigt man sich uns gegenüber darüber aus, weil dies diplomatische Spielregeln so vorschreiben?

Ich erwarte klare Aussagen zu einer zweiten EWR-Abstimmung, die ja nur nach weiteren Verhandlungen möglich sein dürfte. Welchen zeitlichen Rahmen hat man sich gesetzt? Wo ergeben sich politisch Schwierigkeiten, falls das Parlament nicht konsultiert würde?

Frau Grendelmeier: Herr Walter Frey will an der Weltoffenheit der Schweiz festhalten: Worin könnte sie sich manifestieren, zöge man gleichzeitig das Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zurück? Seine Skepsis gegenüber unserem Handlungsspielraum teile ich nicht: Das Ausarbeiten einer Botschaft ist ureigenstes Instrument des Bundesrates; unsere Aufgabe ist es, seine Botschaften zu kommentieren!

Zwei Fragen: Wie ist der neue Anlauf zu einer EWR-Abstimmung zu interpretieren? Welche Aufgabe hat zurzeit und künftig die Mission in Brüssel, wie soll dieses aussenpolitische Instrument eingesetzt werden?

M. Frey Claude: A la suite de l'intervention de M. Walter Frey, dont le point de vue m'est proche, j'aurais deux remarques:

1) Sur le besoin de clarifier la position du Conseil fédéral.

2) Sur notre capacité, après l'échec que je regrette, à rebondir.

1) *Clarification de la position du Conseil fédéral:* le Conseil fédéral l'a dit, je le salue, qu'il n'est pas possible de revenir rapidement sur l'EEE. Le pire blocage serait un vote rapide avec aucun changement dans la position, du moins des cantons. Nous saluons cette position.

Aménager le traité de libre-échange: c'est un point que nous ne pouvons qu'appuyer, y étant condamnés.

La clarification s'impose sur ce qui suit: on maintient la demande d'adhésion, parce qu'il y a des signes de marginalisation qu'il ne faut pas donner. Walter Frey a eu raison de dire que ce serait un auto goal que de retirer notre demande d'adhésion. J'aimerais alors que l'on me dise plus clairement ce que cela signifie. Il est évident que ce n'est pas une question d'années, c'est une question de décennie, voire de civilisation. Cela signifie qu'on maintient la demande d'adhésion en attendant qu'il se produise des changements fondamentaux en Europe sur les plans de la démocratie, du fédéralisme etc. Cela signifie que l'on privilégie ce qui vient d'être dit, et il ne faut pas que cela passe inaperçu.

On aménage au coup par coup, bilatéralement, le traité de libre-échange. Mais l'objectif, maintenant, est d'arriver à un accord global CE-Suisse. Ce qu'il faudrait clarifier, c'est la nature de l'objectif poursuivi. Il est clair, maintenant, que l'objectif, à la suite du 6 décembre, c'est l'accord global, et non plus l'adhésion. Il y a là une différence fondamentale. L'objectif reste-t-il l'adhésion dans les meilleurs délais, ou devient-il l'accord global d'abord, puis l'adhésion dans un lointain avenir?

Personnellement, je souhaite un traité de 1972 revu. Un échec tel que celui du 6 décembre, cela se paie, il faut l'admettre.

2) *La capacité à rebondir*: je suis convaincu que le Conseil fédéral et ses collaborateurs font le maximum pour sauver ce qui peut l'être après l'échec du 6 décembre. J'aimerais que les déclarations soient plus explicites en la matière. Mais je souhaiterais aussi que le Parlement donne des signes.

La capacité à rebondir se manifeste sur deux plans:

- L'Eurolex - nous en parlerons après quant au contenu. Il s'agit ici de tactique: je regrette que ce projet ait été transformé en Swisslex, et que l'on n'ait pas repris l'Eurolex tel quel (à l'exclusion des modifications cosmétiques apportées aux titres). Pourquoi je me situe au niveau de la tactique? Parce qu'exceptionnellement, l'été passé, le Parlement a travaillé vite et exceptionnellement, pas trop mal. Pourquoi? Parce que nous nous étions imposés des "trucs", notamment le minimum minimorum de l'eurocompatibilité. Cela évitait des discussions philosophico-politiques interminables sur d'éventuelles propositions qui s'écartaient de cet objectif. Maintenant, avec le menu à la carte, on sort du "truc". J'aurais aimé que l'on reprenne un "truc" pour manifester cette capacité de rebondir en annonçant la reprise de l'Eurolex intégral, hormis la cosmétique des titres.

- On ne peut pas le dire à l'extérieur, mais il faut le garder présent à l'esprit: le bilatéral, avec les nécessités de forcer des portes, va nous coûter quelque chose. Il y a des intérêts vitaux à sauvegarder, des emplois étant en jeu, et j'aurais aimé qu'à un moment donné, on mette le fonds de cohésion sur la table en disant que nous entrons volontairement, par le biais du fonds de cohésion, pour venir à la rencontre et de l'AELE, et de l'Espagne et du Portugal. Cela signifie que l'on aurait un référendum et une votation populaire. Tant mieux! Car si je ne crois pas à la votation populaire sur l'EEE et à son issue positive dans un laps de temps convenable, en revanche j'imagine qu'un vote sur les 350 millions du fonds de cohésion, qui n'exigerait pas la double majorité des cantons, pourrait être favorable. Mais gardons-nous d'une chose: je n'aimerais pas que dans certains milieux - je ne pense pas au Conseil fédéral, - on fasse de la "Schadenfreude" pour nous contraindre à adhérer par la face Nord de la CE! On continuerait ainsi à se heurter à un mur. La manifestation d'ouverture doit être là, mais sous une forme différente de celle envisagée avant le 6 décembre.

Mühlemann: Kein Zweifel, die Verunsicherung im Volk ist sehr gross, und zwar schon aufgrund der wirtschaftlichen Lage, die sich noch verschlechtern wird: Innenpolitisch ist die Wirtschaft mit Ausnahme des staatlichen Konsums wenig abgestützt. Das Umfeld für die Aussenwirtschaft, bisher ein Pfeiler der Konjunktur, ist schlechter geworden. Die Verunsicherung wird aber nicht zuletzt durch uns selbst hervorgerufen. Eine Fortsetzung innerschweizerischer

Bürgerkriege können wir uns nicht mehr leisten, wir müssen zurück auf den Boden der Realität.

Ich kann mich hinter den Bundesrat stellen, der offenbar versucht, das Freihandelsabkommen 72 auf bilateralem Weg zu ergänzen, und zwar in technischem Sinn, ohne politisch heisse Eisen zu berühren. Das ist möglich, aber es kostet etwas. Zeichnen sich Erfolge ab, dürfte das Volk auch zu zahlen bereit sein. Ob beispielsweise im Transitbereich die Swissair noch gerettet werden kann, ist fraglich, die Vorauszahlung "Neat" ist ja bereits erfolgt. Bei den Forschungsverträgen dürfte noch einiges möglich sein, aber auch nur, wenn wir zu zahlen bereit sind. Der Bundesrat hat diesen Weg jetzt eingeschlagen, und wir müssen ihn darin unterstützen, allerdings nicht wie beim EWR-Vertrag mit Verhandlungen auf dem Marktplatz. Wird das Erstrebe publik, beginnen Spekulationen und damit die Verunsicherung. Aussenpolitik ohne Geheimdiplomatie ist unmöglich. Der pragmatische Weg des Bundesrates ist zu unterstützen. Was nebenherläuft, ist sekundär. Fragen wie Beitritts-gesuch oder UNO-Beitritt sind nicht aktuell. Ebenso wichtig wie bilaterale Verhandlungen mit Europa sind die Probleme hinsichtlich Gatt. Setzen wir unsere Kräfte nicht vereint ein, um das Gatt-Abkommen über die Runden zu bringen, erleben wir eine ähnlich bittere Niederlage wie beim EWR-Vertrag. Ich erwähne in diesem Zusammenhang auch das Reformprogramm der Regio basilensis, mehr als gar nichts. Man zeigt an den Grenzen eine gewisse Offenheit. Die Grenzverhältnisse sind kompliziert, wie Bundesrat Delamuraz gestern bereits dargelegt hat (Baden-Württemberg, Bauwirtschaft). Zur Aussage von Herrn Kohl im Europarat, er habe keine Angst um die Schweizer, sie könnten gut rechnen und kämen beim dritten Anlauf sicherlich auch: Wir haben nicht nur als Numismatiker reagiert, es ging in der Abstimmung um mehr als nur um Zahlen. Wir müssen darauf achten, dass wir im Ausland akzeptiert sind; wir müssen keinen Gang nach Canossa antreten, sind aber auch keine strahlenden Sieger. Der Weg ist schwierig, der Bundesrat ist sehr gefordert; unsere wichtigste Aufgabe ist es, ihn in seinem Vorhaben zu unterstützen. Es gilt, das Klima im Volk zu verbessern.

Der Präsident unterbricht die Diskussion, damit auch die Frage Eurolex in diesem Kontext behandelt werden kann.

5.2. Eurolex

M. Delamuraz, conseiller fédéral: (à M. Claude Frey) Les critères que le Conseil fédéral a retenus pour présenter le contenu allégé d'Eurolex au Parlement sont les suivants:

- 1) Reprendre ceux des projets qui procèdent d'une *revitalisation* du marché intérieur. Par ce terme, qui vaut ce qu'il vaut, on entend la possibilité donnée à notre économie de s'exprimer selon des procédures publiques et un cadre général moins contraignant là où c'est possible, de permettre une concurrence intérieure et extérieure plus grande, sans que cela ne s'accompagne de démantèlement social ou de démantèlement environnemental.
- 2) Maintenir une *eurocompatibilité* de la Suisse là où nous estimons qu'elle est favorable à nos intérêts, et non pour répondre à une forme de mimétisme communautaire.
- 3) Présenter au Parlement *des textes qu'il connaît*, et qui, sans modification majeure, seulement avec des adaptations de nature rédactionnelle ou technique, pouvaient être repris de ce que vous avez adopté en automne 1992.
- 4) *Reprendre des textes* qui, par leur nature, étaient prêts pour une décision du Parlement à court terme, c'est-à-dire à fin février 1993. Ces critères retenus, on en est venus à prendre 15 projets de ceux que vous aviez votés, qui nous paraissent correspondre aux intérêts de l'économie suisse et de la vie publique suisse en général, du paquet voté sans aucune modification. Cela va de la loi sur les épizooties à la loi sur les chemins de fer, en passant par la sécurité d'installation des appareils techniques, la responsabilité du fait des produits et la concurrence déloyale, pour ne citer que quelques exemples.

Un deuxième paquet, qui est immédiatement soumis à votre approbation, concerne *12 projets Eurolex* qui ne seront repris que si nous bénéficions de la réciprocité dans les pays de la CE. Cela va de la navigation aérienne, loi fédérale interne, à la loi sur les banques et les caisses d'épargne, en passant par l'assurance dommages et le cautionnement des sociétés d'assurances. Ce serait voté par le Parlement s'il le veut, mais soumis à réciprocité pour l'application. Enfin. *14 projets non repris* parce qu'ils ne correspondaient pas aux critères ici énoncés, sont des projets qui étaient directement liés à la spécificité de l'EEE, et qui privés de ce prétexte, Monsieur Claude Frey, perdaient leur raison d'être. Vous pouvez faire des courses de side-car, mais quand il n'y a plus la moto, on ne peut pas faire courir le side! L'élément porteur et tracteur faisant défaut, ces lois sont momentanément mises au dépôt. Nous ne disons pas qu'il n'y aura pas une fois peut-être une raison de les réanimer autre que l'EEE, mais cette raison fait défaut actuellement et ne justifie pas le maintien de ces lois dans les décisions du Parlement. Par exemple, il s'agit du droit en matière d'énergie dans l'EEE: sans l'EEE, ce droit ne correspond plus à rien. Ou les prestations de prévoyance professionnelle vieillesse: rappelez-vous l'émotion des travailleurs étrangers sur ce point. Si l'on tient bien compte de la logique du Conseil fédéral en la matière, et que pour le reste on a un paquet de lois à reprendre sans autre ou conditionnellement, on répond bien à l'itinéraire de dynamique que vous avez très justement défini.

A vous suivre dans votre argumentation, Monsieur Claude Frey, en ce qui concerne la réciprocité, le Parlement suisse serait amené à voter toute une série de dispositions sans autre, ce qui ferait la joie des Français opérant sur notre territoire, mais les opérateurs suisses n'auraient pas cette même réciprocité en France. Vous ne voulez pas créer un match aussi unilatéral. C'est pourquoi nous avons fait la distinction entre ce qui peut être adopté sans autre, et ce qui exige une réciprocité.

Soulignons qu'essentiellement nous visons une réciprocité communautaire, -il se peut qu'il y ait une réciprocité nationale, par exemple de la part d'un pays des Douze, mais c'est peu probable. Aurez-vous des propositions au Parlement de faire passer un certain nombre de lois soumises à réciprocité dans le paquet non conditionnel, c'est tout à fait possible. Nous avons néanmoins voulu garder la philosophie sous-tendue par le dynamisme que vous avez apprécié.

M. Claude Frey: Les lois "side-car", il ne fallait effectivement pas les reprendre. Mais avec les premier et deuxième paquets, il faut donner un signe visible, en incluant le deuxième paquet dans le premier sans demander la réciprocité.

Columberg: Ohne die Debatte unnötig verlängern zu wollen: Der Weg nach Europa geht weiter, wir haben keine andere Chance, als uns langfristig auf dieses Europa auszurichten. Die Generationen, die dagegen sind, werden durch andere ersetzt werden. Fast die Mehrheit des Schweizervolkes ist mit dem eingeschlagenen Weg ja auch einverstanden.

Wir sollten jetzt abwarten, bis wichtige Entscheide über die Zukunft in Europa gefallen sind: der Maastrichter Vertrag, die Verhandlungen mit den Efta-Ländern. In Strassburg war es letzte Woche sehr deutlich: Deutschland, Österreich, Irland, England -- die entscheidenden Personen glauben an Europa und halten es für verfehlt, von einer Krise zu sprechen, so Bundeskanzler Kohl, eine derart grossartige Idee brauche für ihre Verwirklichung aber auch Zeit. Ende dieses Jahres oder im nächsten Jahr dürfte die Beurteilung gesamteuropäisch positiver ausfallen, als es jetzt bei uns der Fall ist. Die Fortsetzung von Eurolex ist zu begrüssen, soweit es aufgrund des Problems der Reziprozität möglich ist. Die Einigung im Parlament war ja möglich, so dass jetzt die Chance besteht, auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung die Errungenschaften zu realisieren, ohne dass uns weiterhin der Vorwurf eines abgekürzten Verfahrens gemacht werden könnte. Es ist zu hoffen, dass die Diskussionen im Rat nicht von vorne beginnen. Dies an die Gegner und die Förderer der Revitalisierung: Es ist für mich nichts anderes als EWR beschränkt auf die Schweiz.

Zum Freihandelsabkommen: Diese Verhandlungen sind politisch notwendig, aber wir sollten uns nicht zuviel davon versprechen, damit ist der Weg noch nicht gefunden. Eine klare Antwort ist nötig, aber es wäre verfehlt, Hoffnungen zu wecken, die sich nicht realisieren lassen. Das Gesuch darf nicht zurückgezogen werden. In einem Jahr kann die Situation eine ganz andere sein! Die Konzeption des Bundesrates -- Offenhalten aller Optionen -- ist völlig richtig; wir können so gut vorbereitet im richtigen Augenblick den richtigen Entscheid fällen. Die Europadiskussion muss in diesem Land fortgeführt werden, damit das Volk auf den nächsten Entscheid gut vorbereitet ist.

M. Eggly: M. Claude Frey a encore dit hier que nous étions d'accord, sauf sur cette question européenne. Cela se vérifie de nouveau.

1) J'aimerais dire, à l'instar de M. Delamuraz, que je trouve singulier, voire étonnant, que d'une part on soit contre l'adhésion parce que l'on ne veut pas que la Suisse perde son indépendance, son identité, son âme etc., et que d'autre part, on soit prêt éventuellement à faire des gestes sans réciprocité. Or, un des buts de l'adhésion est précisément d'être à égalité de charges et de devoirs dans un club. Le pire, pour l'indépendance de la Suisse, serait précisément de voter des lois sans réciprocité. Que ce soient les accord bilatéraux, que ce soit l'EEE ou l'adhésion, la base de tout, et la base de l'indépendance, c'est la réciprocité. Il y a une chose à laquelle je ne suis pas prêt, -comme vous j'imagine- c'est d'accepter des mesures sans qu'il y ait réciprocité. 2) Monsieur Claude Frey réclame la clarté: il faut être très clair. Jusqu'à preuve du contraire, M. Claude Frey, et certains autres, sont contre l'adhésion, notamment pour une question de civilisation. Si on est contre l'adhésion, qu'on le dise, auquel cas on est contre l'adhésion jusqu'au-boutiste. Mais le Conseil fédéral doit aussi être clair: il n'a aucun avantage, comme le Parlement, à suivre un chemin du reniement. Le Conseil fédéral a dit, et le Parlement l'a suivi, qu'à ses yeux, pour l'intérêt de la Suisse, l'adhésion était un but. Le Conseil fédéral prend démocratiquement acte du fait que le peuple suisse ne voulant pas de l'EEE, à plus forte raison il ne veut pas de l'adhésion à court terme. Mais cela ne veut pas dire que le Conseil fédéral ne doit pas dire, ou laisser entendre au peuple suisse qu'à moyen terme, ou sûrement à long terme, l'adhésion est la meilleure solution.

Il faut, par souci de clarté, bien mettre en relief les différents étages. *Premier étage*, les accords bilatéraux. Nous sommes tous d'accord pour que le CF fasse tout son possible aujourd'hui pour combler le vide laissé par l'échec à l'EEE. *Deuxième étage*: voir si on peut tendre à un accord global. Celui-ci sera certainement ou incomplet, ou moins avantageux pour nous que l'accord sur l'EEE. Ce serait en effet intéressant que le Conseil fédéral nous informe dès qu'il y aura des perspectives d'accord global, mais aujourd'hui il ne peut pas nous le dire. En effet, aujourd'hui, il n'y a pas de perspective dessinée d'accord global. Que ce soit le but du Conseil fédéral, et que ce dernier réaffirme tenter d'y parvenir au-delà des accords bilatéraux, je le souhaite, mais cet accord global sera-t-il satisfaisant pour nous? Nous n'en savons rien. En tous cas, je conçois que le Conseil fédéral ne puisse pas nous le dire aujourd'hui. *Troisième étage*: l'adhésion. Il ne s'agit pas seulement, Monsieur Claude Frey, d'attendre que la Communauté devienne comme les Suisses le voudraient pour adhérer! Bien sûr que l'on va constater peut-être, dans ce processus qu'est la CE de l'après-Maastricht, que des éléments se sont améliorés dans le sens que nous souhaitons. Mais la CE ne deviendra pas suisse! Et je table davantage sur un autre processus, d'ordre psychologique, d'évolution de Claude Frey et des autres citoyens comme lui. Je pense qu'à un moment donné, il y aura un processus de maturation intellectuelle qui fera que les Claude Frey du genre se rendront compte qu'on ne peut pas attendre que la CE devienne suisse, mais que c'est plutôt aux Suisses d'évoluer et de reconnaître l'intérêt d'adhérer. Mais je reconnais que ce ne sera pas aujourd'hui ni demain la veille! Il faudra du temps, et le Conseil fédéral doit tableur autant sur l'évolution psychologique du peuple suisse que sur celle de la CE, car s'il attend que la CE devienne totalement aimable aux Claude Frey d'aujourd'hui, cela veut dire que nous n'adhérerons jamais.

Or, certainement qu'il faudra adhérer un jour. Le seul problème pour le Conseil fédéral touche la chronologie dans le temps: d'abord les accords bilatéraux, puis nous signaler dès que cela se dessinera l'éventuel accord global possible, puis à long terme, garder le cap de l'adhésion, le dire autant au peuple suisse qu'au niveau diplomatique. Le Conseil fédéral n'a aucun intérêt à brouiller les signes, et il doit maintenir sa candidature à l'adhésion, qui est un signe clair, sans entamer actuellement les négociations sur l'adhésion.

Frau Haller: Was der Bundesrat in dieser schwierigen Situation versucht, ist der einzig mögliche Weg. Ich unterstütze ihn darin, allerdings setze ich noch weitere und andere Schwerpunkte, in einigen Fragen könnte der Bundesrat durchaus etwas deutlicher werden. Diese Forderung richte ich aber auch an uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Wir tragen eine sehr grosse Verantwortung hinsichtlich der weiteren Entwicklung.

Dass man den sogenannten Wünschen im Volk, das Gesuch zurückzuziehen, nicht nachgeben darf, ist völlig klar: Es gibt Dinge, die diplomatisch schon nicht gehen und die aufgrund ihrer Wirkung nach aussen schlicht unmöglich sind. Wir haben uns mit dem EWR-Nein lächerlich genug gemacht!

Anknüpfend an das, was Herr Eggly gesagt hat: Es ist eine Frage der Zeitachse; im Moment, im nächsten oder übernächsten Monat ein Urteil fällen zu wollen, hat gar keinen Sinn. In der EWR-Auseinandersetzung hiess es selbst seitens der Gegner immer wieder, EG ja, aber viel später -- das heisst doch hoffentlich nicht erst Mitte des nächsten Jahrhunderts? Sieht man es unter diesem Aspekt, muss der Bundesrat langfristig denken: Er kann das Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gar nicht zurückziehen, denn das würde unsere Möglichkeiten hinsichtlich Zeitachse einschränken.

Noch zur berühmt-berüchtigten Volksmeinung: Wiederholt habe ich darum gebeten, endlich mit dieser Unehrllichkeit aufzuhören. Das Volk will nicht einfach etwas, und wir halten nicht einfach den Finger hoch, um zu erfahren, woher der Wind bläst, und dann entsprechend zu handeln. Die EWR-Auseinandersetzung hat doch bewiesen, wer die Volksmeinung macht: Parlamentarier, auch einige Parlamentarierinnen. Es ist keineswegs eine Einwegkommunikation von unten nach oben, mindestens ebensoviel gelangt von oben nach unten. Und hier beginnt unsere Verantwortung. Die Polarisierung darf sich nicht fortsetzen. Wir müssen -- nicht populistisch, sondern verantwortungsbewusst -- auf jene eingehen, die aus emotional durchaus begreiflichen Gründen den Weg, den die Schweiz zweifellos zu gehen hat, nicht so schnell nachvollziehen können. Ihre Ängste müssen erkannt und abgebaut werden.

Herr Rebeaud, zur Reaktion im Ausland: Anfänglich bin ich freundlichem Achselzucken begegnet, aber ich erkannte bald den Ausdruck tiefen Unverständnisses darin, auch bei jenen, die unserem Land, unserer Bevölkerung gegenüber sehr positiv eingestellt sind. Ich bin ja vor allem im sogenannt humanitären Bereich tätig, und dort, dies vor allem an die linke EWR-Gegnerschaft, begreift man nicht, wie man das saubere humanitäre Engagement wollen kann, das dreckige wirtschaftliche dabei aber umgehen möchte.

Was ist in dieser Abstimmung wie gelaufen? Die Befürworter haben offensichtlich den emotionalen Teil unterschätzt, das Gleichgewicht zwischen rationaler und emotionaler Argumentation wurde nicht gefunden. Wir müssen uns vermehrt mit den emotionellen Widerständen in der Bevölkerung auseinandersetzen.

Vollmer: Zur Grundposition, die der Bundesrat heute morgen dargelegt hat: Alle Optionen sollen offengehalten werden, Frau Haller hat zusätzlich die zeitliche Dimension ins Spiel gebracht -- kommt Zeit, kommt Rat! --, aber diese Einschätzung der Situation genügt nicht. Zur Option EG-Beitritt: Selbstverständlich kommen kurzfristig keine Beitrittsverhandlungen in Frage, auf beiden Seiten fehlt es an politischer Glaubwürdigkeit. Gemäss Bundesrat ist so lange zuzuwarten, bis die politischen Voraussetzungen erfüllt sind. Was aber bedeutet das? Soll man warten, bis sich diese eines Tages von alleine einstellen? Sind sie nicht über eine aktive Politik zu schaffen? Warum greift der Bundesrat nicht auf seinen Integrationsbericht vom Mai 1992

zurück? Dort wurden die Optionen klar interpretiert, die nichtökonomischen Perspektiven einer europäischen Integration wurden gleich stark gewertet. Das kurz- und mittelfristige Szenario jetzt beschränkt sich weitgehend auf Schadensbegrenzung: Die wirtschaftlichen Bedingungen sind so anzupassen, dass wir nicht benachteiligt werden, die anderen Perspektiven werden unterschlagen. Es ist die Rede von Globalabkommen, was mich an jene Strategen erinnert, die sich mit Abkommen so arrangieren wollten, dass der Beitritt nie notwendig würde. Wie gedenkt der Bundesrat, die Option Beitritt politisch offenzuhalten?
 Herr Mühlmann, zur stärkeren Gewichtung der Geheimdiplomatie: Jeder integrationspolitische Schritt der Schweiz muss doch vom Volk bestätigt werden. In der Vergangenheit haben wir sicher zu sehr darauf vertraut, über eine diplomatische Offensive eine Volksmehrheit gewinnen zu können. Die künftige Politik muss von allem Anfang an breit abgestützt sein. Zusammengefasst: Mit Ausnahme der ökonomischen Schadensbegrenzung fehlen dem bundesrätlichen Szenario die Perspektiven. Alle Optionen offenhalten zu müssen -- für mich ist das nur eine Scheinperspektive.

M. Ruffy: J'aimerais rejoindre M. Columberg dans son appréciation des exposés des représentants du Conseil fédéral. Je peux néanmoins m'imaginer qu'il nous est difficile, au sein de cette commission, d'indiquer au Conseil fédéral des orientations prioritaires à prendre compte tenu des changements qui interviennent continuellement.

1) Je relève l'écart qu'il y a entre les propos optimistes de M. Walter Frey selon lesquels le peuple suisse, malgré son refus du 6 décembre, restait ouvert sur le monde, et le fait que le Conseil fédéral doive se battre bec et ongles simplement pour maintenir le siège de l'AELE à Genève! Il faut quand même prendre la juste mesure de la position actuelle par rapport à l'Europe de la Suisse, qui est certes une force financière, mais qui ne compte que 7 millions d'habitants pour quelque 40 000 km² de surface. C'est véritablement continuer à croire que l'Europe et le monde ont le regard tourné vers la Suisse. Or, il suffit de lire la presse internationale pour jauger la réalité des choses.

2) M. Claude Frey énonce qu'il faudrait donner des signes, car même si nous ne sommes pas discrédités, nous avons perdu un peu de crédit. Ainsi, comme signe positif, nous devrions déclarer que nous sommes prêts à prendre notre part financière comme prévu au titre de l'EEE, et s'appêter de ce fait à affronter un nouveau verdict populaire. Sans contrepartie, c'est perdu d'avance: on ne voit pas comment, dans les circonstances actuelles, le peuple suisse accepterait, après avoir rejeté l'EEE, 350 millions de francs par an à verser pour la participation. Il faut qu'il y ait une contrepartie: ce peut être au prix d'une négociation. Par exemple, la marginalisation de la Suisse en matière de recherche spatiale et aéronautique a une énorme portée non seulement scientifique, mais aussi économique. C'est sur un tel point que l'on pourrait mener une négociation, mais sans contrepartie, je ne vois pas comment nous pourrions nous présenter devant le peuple.

3) A M. Rebeaud quant à l'appréciation de la situation par les pays du Conseil de l'Europe: les pays de l'Europe centrale et orientale apprécient le refus comme un luxe que se paie la Suisse. En effet, pour eux, l'intégration la plus rapide possible est un objectif prioritaire.

M. Schiesser a posé la question suivante au chancelier Kohl: la Communauté sera-t-elle amenée à réviser son orientation étant donné que des difficultés se présentent lorsque l'on se présente devant le peuple pour légitimer sa politique? Le chancelier a répondu qu'il n'avait pas de critique à émettre quant au vote populaire en Suisse, mais que la Suisse ne s'est pas rendu compte de ce qui entraine dans ses intérêts, et qu'elle l'accepterait peut-être la deuxième ou la troisième fois. Il y a eu à ce moment quelques rires sous l'hémicycle, on a regardé le bout des souliers. Reconnaissons que nous sommes, dans les esprits de ces pays, ceux qui peuvent se permettre de rester en dehors, mais vis-à-vis desquels on va peut-être prendre des mesures parce que cela commence à suffire. Mon impression est que sur le plan international, ce refus n'a pas été très positivement apprécié.

M. **Felber**, conseiller fédéral: (à M. Rebeaud) Il est clair que je signifiais une harmonisation du droit suisse, mais cela suppose néanmoins qu'il faudra supprimer certaines règles pour en créer d'autres.

La perception au Conseil de l'Europe au niveau ministériel est celle que l'on enregistre au niveau de la CE et de l'AELE, puisque les ministres sont les mêmes, à l'exception des représentants des pays d'Europe de l'Est, qui n'ont pas prêté d'attention particulière au refus, estimant, comme le disait M. Ruffy, que la Suisse peut se le permettre. Leur but immédiat est d'adhérer à la CE le jour où ils auront transformé substantiellement leurs structures économiques. Les ministres des affaires étrangères de la CE, que j'ai rencontrés à Stockholm après le refus du 6 décembre, réagissent simplement ainsi: pas de conseil à la Suisse, mais un souhait exprimé que la Suisse adhère à la Communauté. Jamais il n'y a eu de jugement sur le vote du peuple suisse, ni sur l'orientation que nous comptons prendre dans notre politique étrangère.

(à M. W. Frey) Vous avez parlé du message qui sera présenté prochainement. Rappelons que le Conseil fédéral est tenu de toujours présenter au Parlement des projets, et des propositions. Nous n'avons fait ici que suivre les compétences qui étaient les nôtres, et dans le cas particulier, ce message a déjà été largement examiné par les commissions et par vous-même. Nous sommes déjà venus présenter ce message, nous l'avons modifié en fonction des avis recueillis, et en définitive, le Conseil fédéral prend ses responsabilités et dépose le présent message et exprime la volonté politique du gouvernement sur la base des contacts qu'il a eus. Les commissions de politique extérieure ont été largement été mises au courant des prémisses de ce message.

Vous avez demandé pourquoi nous maintenons les deux options: parce que nous ne pouvons pas, aujourd'hui, décider du rythme ni de l'entrée en matière concernant telle ou telle option particulière. Il est certain que nous avons déjà commencé à demander d'ouvrir des négociations bilatérales pour obtenir des accords dans des domaines particuliers, parce qu'il est de notre devoir de ne pas gêner les rapports entre le reste de l'Europe et l'économie suisse, et même la vie politique et sociale de notre pays. Les domaines sont connus, mais nous ne pouvons pas annoncer que tout réussira et que nous obtiendrons un accord total sur tous les points. La CE reste maîtresse d'accepter ou de refuser de négocier avec nous dans tel ou tel domaine. Quant à l'EEE, il existe aussi longtemps qu'il subsiste, il est intéressant pour notre pays. Par conséquent, nous ne pouvons pas décréter que nous ne passerons jamais par cette voie de l'EEE. Cette réserve, nous la conservons car elle pourrait notamment nous sauver en cas d'échec des négociations bilatérales.

L'option du traité global n'est pas choisie par le Conseil fédéral. Si la Suisse n'obtenait pas assez d'accords bilatéraux, il lui resterait la possibilité d'adhérer à l'EEE avec de nouvelles négociations. A supposer que tous les membres de l'EEE aient adhéré à la CE, il y aurait la solution de l'accord global. C'est mauvais. En effet, s'il y a accord global, c'est toutes les institutions et annexes nécessaires à la surveillance, à la mise en application régulière, au traitement des recours que nous perdrons: nous n'aurions plus une Cour EEE, mais ce serait celle de la CE qui trancherait. Nous n'aurions plus une commission de surveillance EEE, mais vraisemblablement la Commission de la CE avec peut-être un représentant suisse, et l'accord serait déséquilibré. C'est une hypothèse, mais cette formule nous mettrait dans une dépendance beaucoup plus grande de la CE que l'accord sur l'EEE. C'est donc une option que nous ne pouvons pas soutenir aujourd'hui.

L'adhésion et nos rapports avec la CE: rappelons que nous ne pouvons pas faire fi des chiffres que nous connaissons. Ceux qui préconisent que nous pourrions rééquilibrer nos relations, politiques, mais surtout économiques avec d'autres régions du monde, oublient la réalité qui s'est construite ces trente dernières années. Pour 1992, les chiffres concernant le commerce extérieur sont clairs: nous avons exporté pour 92,1 milliards de francs, importé pour 92,3 milliards de francs. De ce total, 54,2 milliards viennent d'exportations vers la CE, 5,8 milliards vers l'AELE actuelle, c'est-à-dire 65,2% de nos exportations vers l'EEE. Nos importations,

avec 66,6 milliards en provenance de la CE et 6,3 milliards en provenance de l'AELE, font au total 79,1 % provenant de l'EEE. C'est énorme, c'est indéniable. Avec des pays dont les produits ne sont pas acceptés, ne sont pas vendables sur notre marché - pensons à l'Europe de l'Est et à l'ex-URSS- ce n'est pas imaginable à court terme. Si nous comparons ces chiffres avec nos autres partenaires commerciaux, on a 8,5% de nos exportations avec les USA et 6,4% de nos importations. Les pays de l'ASEAN - Thaïlande, Malaisie, Singapour, Indonésie, Philippines- 2,4 milliards d'exportations, soit 2,6% du total, et 0,9 milliard d'importations, soit 1% du total. Nous sommes donc dans une situation d'interpénétration économique telle, que cela nous oblige à maintenir les relations les meilleures possibles avec les pays de l'EEE et de la CE.

A cela s'ajoutent les autres dimensions qui seraient celles d'une adhésion: la dimension politique et la dimension sociale. Pensez à la politique extérieure européenne, qui de toute manière, influence la politique extérieure de la Suisse. Pensez aux problèmes sociaux dans les pays de la CE particulièrement, qui de toute manière, et si nous voulons la réciprocité dans les accords bilatéraux, aura une influence sur la situation sociale dans notre pays. Pensons aussi à la politique de sécurité: nous devons bien un jour définir clairement la politique de sécurité et de défense de notre pays, et la mettre en relation avec la volonté d'une politique de sécurité et de défense de l'Europe, occidentale en général, et de la CE.

(à M. Vollmer) Si nous ne retirons pas notre demande d'adhésion, cela va nous permettre plus rapidement, sans avoir de programme délibérément défini, de reprendre cette discussion et d'entamer des négociations. Nous ne pouvons pas fixer de date. Monsieur Vollmer, vous nous reprochez de n'être pas très clairs, mais vous non plus ne l'êtes pas: vous ne pouvez pas me dire quand. Pas cette année, car ce serait un échec immédiat. En 1994, 1995? Ou la situation nous entraînera à aller plus vite dans cette direction? Nous ne pouvons pas l'affirmer aujourd'hui. Ce que je peux dire aujourd'hui, c'est que le but, nous le soulignons, en accord avec nos voisins européens, est d'adhérer à la CE.

Cela ne signifie pas que nous allons simplement attendre. Le Conseil fédéral reste attentif à l'évolution des idées pour décider du moment où il pourra imaginer d'ouvrir ces négociations. Nous ne disons rien d'autre dans ce rapport, nous gardons l'option ouverte.

(à Mme Grendelmeier) La mission suisse auprès des CE a d'abord la tâche d'être un poste d'observation permanent et particulièrement bien introduit dans les travaux de la Commission des CE à Bruxelles. Ces contacts sont absolument nécessaires, et c'est aussi cette mission qui permet à la Suisse de prendre rapidement certaines décisions. Son travail demeure, d'autant plus que nous avons fixé avec la CE l'accord de libre-échange de 1972, que nous essayons d'améliorer. Elle a une fonction extrêmement importante sur le plan de nos relations.

M. Delamuraz: (à M. Paul Wyss) Quant au statut d'observateur, je n'ai signifié que le cercle des négociateurs de l'AELE entre eux, et les négociateurs de l'AELE avec la CE dans le cadre de l'EEE, je n'ai naturellement pas parlé des négociations d'adhésion de chacun, qui ne nous concernent pas. Je n'ai donc pas traité du problème de la représentation dans les comités parlementaires divers, qui s'administrent selon leurs propres règles. J'ai simplement dit que dans le cercle des négociateurs, où les places sont chères, on n'avait pas encore statué du côté AELE ou CE sur le prix à payer éventuellement pour ce statut éventuel d'observateur. En ce qui nous concerne, nous jugerons en toute sérénité de la valeur de l'offre.

(à M. Walter Frey) Votre appréciation vous fait conclure à mon pessimisme, pour ne pas parler de pessimisme dépressif. Comme nous ne sommes pas dans le cabinet de consultation du "psy", mais à la salle 3, avec une commission parlementaire qui essaie de mesurer l'impact intérieur et extérieur du 6 décembre et par conséquent, quelle doit être l'action du gouvernement et du Parlement, je vais en trois points vous dire où se situe l'action politique du Conseil fédéral.

1) Le seul devoir du Conseil fédéral est d'occuper le terrain européen par d'autres moyens que ceux qu'il avait proposés via le Parlement au peuple. Le devoir du CF est de prendre des initiatives, et d'être imaginatif, et je crois bien que le CF l'a été. Entre le moment où il avait à

mesurer l'impact de la décision du peuple, il a noué des premiers contacts avec les gouvernements cantonaux, avec les partenaires sociaux principaux. Il s'est écoulé, depuis, deux semaines seulement! Il a continué cette initiative au point d'être à même de définir à l'interne toute la stratégie qui devait être la sienne dès le 13 janvier dernier. Cette décision a fait l'objet d'une déclaration publique le 20 janvier, et vous recevrez le message sous peu. Vous ne pouvez pas reprocher au Conseil fédéral d'avoir transformé le Palais fédéral en mur des lamentations et de présenter une collection de ministres tous plus inconsolables et stériles que les autres!

Ajoutons que c'est le Conseil fédéral et tous ses mandataires qui ont pris toutes les initiatives de réunion, de convocation, avec la CE et avec l'AELE. Il en va de même des innombrables contacts officiels, comme par exemple du ski en haute altitude à Zermatt réunissant M. Bianco et M. Ogi, président de la Confédération, à l'initiative de ce dernier, bien sûr.

2) Vous dites qu'il y a une grande incertitude actuellement dans notre pays: M. Mühlemann en a excellemment interprété les raisons. On peut dire que cet état d'incertitude est dû à des circonstances indépendantes de l'EEE, mais qu'il est dû cependant à ce refus de l'EEE, car un certain nombre de questions importantes -cf. les chiffres annoncés par M. Felber- eussent été réglées. Dès lors qu'elles ne le sont pas, et que nous sommes seuls dans notre cas, cela exige toute une série de nouvelles démarches, et sans "Schadenfreude", je vous en ai montré les difficultés. D'où l'incertitude bien légitime ressentie par le plus grand nombre d'agents économiques, et de consommateurs notamment, face à un destin qui, en Europe, n'est pas encore aussi clairement appréhendable du point de vue des institutions. qu'il ne l'aurait été avec l'EEE. Le Conseil fédéral doit aussi dire la vérité: les Français chantaient "tout va très bien, madame la Marquise" en 1938, et ils n'ont plus rien chanté une année et demie plus tard, car ils étaient asservis.

Je veux dire qu'il serait faux, de la part du Conseil fédéral de dire que tout ira bien. Nous mettons tout en oeuvre pour que cela marche. C'est être politiquement et intellectuellement honnête que de dire que je ne peux pas vous promettre un Ersatz global ni même des Ersatz partiels dans tous les domaines.

3) J'ai peut-être fait un raccourci en disant que les Suisses avaient opté pour l'isolement le 6 décembre. Je rectifie: le 6 décembre, les Suisses ont dit non à l'EEE. Mais si vous me permettez une traduction, j'ai malheureusement la preuve quotidienne que cela contribue à une certaine solitude de la Suisse. En voici un exemple parfaitement inattendu et trivial, qui date de ce matin: les vaches suisses que l'on fait brouter chaque été en Allemagne, en France et en Italie -peut-être même en Autriche, où il y a plus d'herbe et moins de vaches, alors que c'est le contraire en Suisse, -"Eine Kuh macht Muh, viele Kühe machen Mühe", pour résumer la politique agricole, - auront comme chaque année le droit de faire brouter les troupeaux suisses sur territoire limitrophe étranger. Mais l'Italie a notifié l'interdiction d'accès du territoire italien à des vaches non ressortissantes de l'EEE, ce qui représente 800 petites bestioles! J'ai des interpellations de 3 gouvernements cantonaux à ce sujet. Voici de petits exemples qui démontrent chaque jour une certaine tendance à l'isolement après le non à l'EEE.

(à MM. Claude Frey et Columberg) La réciprocité fera l'objet d'un exposé complémentaire de M. le secrétaire d'Etat Blankart.

Blankart: Das Problem der Reziprozität füllt Bibliotheken, Herr Columberg, ich kann nur kurz die Fragen skizzieren, die sich in diesem Zusammenhang stellen: Es ist zu unterscheiden zwischen makroökonomischem und negotiatorischem Interesse an Reziprozität. Herr Eggly, Sie stimmen der These sicherlich zu: Makroökonomisch ist Liberalismus keine Konzession, sondern ein Geschenk, das man sich selber macht. Am Verhandlungstisch haben wir den Vorteil, die Karten nicht gratis ausspielen zu müssen, sondern sie vorbereitet in der Hand zu behalten, weshalb ich als Unterhändler dafür plädiere, den Markt nicht einseitig liberalisierend zu öffnen, ohne etwas dafür zu erhalten. Mutatis mutandis trifft das auch für die Weinkontingentierung zu. Das Problem der Reziprozität hat einen binnenrechtlichen und einen völkerrechtlichen Aspekt. Es geht in diesen Verhandlungen nicht mehr um die Liberalisierung der Grenzüberschreitung -

- Zölle, mengenmässige Beschränkungen --, sondern um die Liberalisierung der Vermarktung und der Aufnahme bzw. Ausübung einer Tätigkeit. Die Inländerbehandlung soll gewährleistet werden, das war Zweck des EWR. Um sie durchzusetzen, ist, nachdem die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften nicht durchgebracht werden konnte, eine gewisse Rechtsharmonisierung notwendig. Öffnen wir im Lebensversicherungsbereich beispielsweise der EG einseitig unseren Markt, bedeutet das, dass jede EG-Gesellschaft, die nicht der Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungswesen untersteht, einen Schweizer in der Lebensversicherung abdecken kann, selbst wenn sie nicht seriös ist. Die Verfassung sieht vor, dass der Bund die Versicherungsgesellschaften im Interesse des Versicherten überwacht. Wir müssen folglich die Verfassung ändern, ausser es würde, nach dem Vorbild des Versicherungsabkommens, völkerrechtlich abgesichert, damit wären gegenseitige Anerkennung der Seriosität der verschiedenen Lebensversicherungsgesellschaften bzw. gegenseitige Anerkennung der Zertifikate ihrer Solvabilität gewährleistet. Gehen wir einseitig vor, ist die Sicherheit der Versicherungsnehmer nicht mehr gewährleistet -- für die Banken gilt dasselbe. Das Ganze hat aber -- vor allem mit Blick auf das künftige Gatt -- auch einen völkerrechtlichen Aspekt. Das Gatt sieht Inländerbehandlung vor, ausser man befinde sich mit einem anderen Staat oder der Gemeinschaft in einem Globalabkommen. Dieses Globalabkommen wurde von Volk und Ständen jedoch abgelehnt. Würden wir EG-Banken den Markt öffnen, müssten wir ihn unter auszuhandelnden Bedingungen demnach auch den Banken Amerikas, Japans, Brasiliens usw. öffnen, was den Liberalisierungsenthusiasmus wohl etwas dämpfen dürfte.

Die Reziprozität gegenüber der Gemeinschaft ist ein juristischer Begriff, die Wirklichkeit sieht etwas anders aus. Öffnen wir unseren Schweizer Markt der Gemeinschaft, erhält die EG eine Markterweiterung um 2 Prozent; öffnet die EG der Schweiz ihren Markt, erhält die Schweiz eine Markterweiterung von 5000 Prozent. Diese wirtschaftlichen Disparitäten sind das Problem, sie nehmen aufgrund der ständigen Erweiterungen noch zu. Das Interesse der Gemeinschaft an einer schweizerischen Marktöffnung ist relativ klein; folglich überlegt sich jeder einzelne Mitgliedstaat, was er von der Schweiz zusätzlich noch als Gegenleistung verlangen könne. Dieser Bewusstwerdungsprozess ist in den EG-Hauptstädten in vollem Gang. Bei allem Optimismus und aller Dynamik, die wir in die neue Phase der Integrationspolitik investieren sollten, warne ich davor, in der Öffentlichkeit zu rasch Hoffnungen zu wecken, die sich aufgrund dieser Disparitäten vielleicht nicht erfüllen lassen.

VERTRAULICH

NATIONALRAT

3003 Bern, den 5. März 1993

Aussenpolitische Kommission (APK)

TEILPROTOKOLL 3 der Sitzung vom 16. Februar 1993, 8.00 - 13.15 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

TRAKTANDEN

6. Kurzorientierung über die neuesten Aktualitäten ohne anschliessende Diskussion
 7. Aktualitäten: die Lage im ehemaligen Jugoslawien
 8. 92-41 Petition betreffend die Opfer der Massenvergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina
 - 8bis Petition der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte IGFM-CH
- (weitere Traktanden siehe Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR

6. Brève information sur les dernières actualités, sans que s'ensuive une discussion
 7. Actualités: Situation dans l'ancienne Yougoslavie
 8. 92-41 Pétition conc. les victimes de viols collectifs en Bosnie-Herzégovine
 - 8bis Pétition de la Société Internationale pour les Droits de l'Homme SIDH-CH
- (Autres objets à l'ordre du jour voir procès-verbal principal)

TEILNEHMER

Präsidium: Herr Rychen

Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlin, Berger, Caccia, Columberg, Darbellay (ersetzt Herrn Maitre), Eggly, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Meyer Theo (ersetzt Herrn Bircher Silvio), Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler, Rebeaud, Ruffy, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean

Weitere Teilnehmer:

Bundesrat René Felber, Vorsteher EDA
Rudolf Schaller, GS / EDA
Daniel Woker, EDA
Rolf Stücheli, GS / EDA
Botschafter Pierre-Yves Simonin (ad 1)
Botschafter Lucius Caflisch, EDA (ad 2, 3)
Charles Raedersdorf, DEH, EDA (ad 2, 3)
Ferdinand Sager, EDA (ad 2, 3)

Entschuldigt: Scheidegger

Kommissionssekretariat: Alfred Aebi, Frau Hutter

Protokoll: Hélène Baessler (f)
Elisabeth Mühlenhöver Kauz (d)

Protokoll: Hélène Baessler (f)
 Elisabeth Mühlenhöver Kauz (d)

6. Kurzorientierung über die neuesten Aktualitäten ohne anschließende Diskussion

M. Felber, conseiller fédéral: Au Zaïre, un problème de solde à verser à certains militaires a entraîné leur désertion, et des violences qui ont notamment fait des victimes dans les rangs des étrangers, en particulier l'ambassadeur de France, qui venait de prendre ce poste à Kinshasa.

La Suisse a obtenu de la France et de la Belgique des assurances quant à une assistance technique s'il était nécessaire d'évacuer rapidement nos compatriotes. Au Zaïre, on compte 230 Suisses, dont une centaine à Kinshasa. Nous avons offert à nos compatriotes de quitter le pays et de favoriser leur départ, mais moins d'une vingtaine l'ont fait. Quelques Suisses ont été victimes de pillage. Heureusement, il n'y a eu parmi eux aucune victime de l'insurrection. Pour le moment, la division spéciale présidentielle a rétabli l'ordre à coups de fusils et de mitrailleuses à Kinshasa, le maréchal Mobutu s'est imposé contre le premier ministre Tshisekedi.

Dans les circonstances actuelles, il paraît peu probable que M. Mobutu fasse une demande d'entrée ou de séjour en Suisse -cf. la question posée hier par M. Ziegler à M. Delamuraz-. Lors d'événements semblables en 1991, le Conseil fédéral avait déjà pris des dispositions, qui seront exactement les mêmes cette année, c'est-à-dire que l'on refuse le séjour de M. Mobutu en Suisse, et cela s'étendait aussi aux membres de sa famille. Une seule exception a été un visa de tourisme délivré après les événements pour 3 mois à des fins de consultations hospitalières. Le personnel dans la propriété de M. Mobutu à Savigny est limité à 2 ou 3 personnes, et l'on n'observe aucun mouvement du Zaïre pour occuper cette propriété. Le Conseil fédéral se fonde sur les précédents: il avait refusé une autorisation de séjour à l'ex-président d'Haïti, Duvalier. Cette même base nous permet d'en faire de même à l'encontre de M. Mobutu.

Quant aux biens: nous avons procédé à des sondages et avons constaté que le Zaïre a des biens répartis dans différents Etats, et que la Suisse ne figure pas, et de loin, en première position.

Le Conseil fédéral, se fondant sur l'article 102, chiffre 8 cst qui charge le Conseil fédéral de veiller aux intérêts de la Confédération au-dehors, notamment l'observation de ses rapports internationaux, peut le cas échéant, s'il y avait destitution ou fuite, procéder à un blocage de ces biens. Nous l'avons fait dans diverses circonstances: on bloque les fonds sur la base d'une décision constitutionnelle du gouvernement suisse, et on attend une demande du nouveau gouvernement pour procéder à des enquêtes et éventuellement donner des autorisations de restitution. La première mesure de blocage des fonds est donc préventive, afin d'éviter qu'ils ne soient retirés des banques suisses.

Nous suivons de près la situation au Zaïre, en essayant de mettre en valeur les droits de l'homme, mais vous mesurez bien que c'est difficile dans ce contexte. Nous sommes en contact avec des représentants zaïrois de l'association de défense des droits de l'homme. Nous avons reçu, en septembre dernier, Monseigneur Pasinya, l'archevêque de Kinsasha et président de la Conférence nationale du Zaïre, et qui a souvent joué un rôle de médiateur important. Le 3 décembre, M. Michel Moussali, citoyen suisse, ancien fonctionnaire du Haut commissariat aux réfugiés, a séjourné au Zaïre en qualité de représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies pour examiner la situation des droits de l'homme dans ce pays. *Au Togo*, simultanément aux événements du Zaïre, des gardes présidentiels togolais ont établi la terreur sur une population qui s'était montrée favorable à l'opposition pour un changement démocratique à Lomé. Les violences de l'armée ont causé plusieurs dizaines de morts au cours de ces dernières semaines. Selon notre consulat général au Togo, les quelques Suisses qui voulaient quitter le Togo l'ont fait. Pour ceux qui restent, nous avons reçu, comme au

Zaire, l'assurance de la France de nous assister en cas de rapatriement urgent de nos compatriotes restés sur place.

Pour le moment, le président Eyadéma ignore les appels de l'étranger en faveur de l'ouverture d'un dialogue, et malgré l'arrêt de la coopération militaire française, la coopération économique, malgré l'interdiction de l'aide allemande au développement, le président togolais ne veut pas entendre parler d'une ouverture démocratique. Une table ronde, proposée par la France et l'Allemagne, a eu lieu le 8 février à Colmar. Elle réunissait le gouvernement et l'opposition. Elle a malheureusement échoué.

La seule action importante que nous ayons en cours avec le Togo était une action de désendettement qui portait sur un montant de 180 millions de francs. Elle n'a pas démarré, et ne pourra pas démarrer dans les circonstances actuelles. C'est un moyen de pression que nous avons conservé pour tenter, avec les autres Etats occidentaux, d'amener le président Eyadéma à de meilleurs sentiments.

M. l'ambassadeur **Simonin**: *Au Rwanda*, l'entrée en vigueur du cessez-le-feu signé à Kigali entre le gouvernement et le Front patriotique rwandais (FPR) en fin juillet 1992, la signature à Arusha de deux protocoles, l'un sur l'Etat de droit, en août, l'autre sur le partage des pouvoirs en octobre dernier, avaient permis quelque espoir quant à l'avenir plus serein du Rwanda. Or, les troubles qui ont agité ce pays en fin janvier et dont ont été victimes principalement des membres de l'ethnie Tutsi, ainsi que la grave violation du cessez-le-feu par le FPR le 8 février dernier, marquent malheureusement le retour à la confrontation militaire. Cette confrontation a déjà payé un lourd tribut, en victimes civiles notamment. En conséquence, la Suisse a entrepris, au début de ce mois, une démarche diplomatique commune avec les Etats-Unis, l'Allemagne, la Belgique, la France, le Canada et la Commission des CE pour exprimer au gouvernement et à la présidence la préoccupation du Conseil fédéral devant la résurgence de la haine, de la violence qui ont fait de nombreuses victimes innocentes, et pour demander la cessation immédiate des massacres. Le DFAE a fait savoir par des canaux appropriés au FPR qu'il désapprouvait aussi la rupture du cessez-le-feu. Se pose naturellement la question de savoir quelles mesures notre coopération au développement, qui est extrêmement importante au Rwanda, peut et doit être continuée. Nous examinons actuellement cette question relative à l'opportunité de continuer notre aide en reconduisant d'une année à l'autre nos accords, ou de trouver une nouvelle forme. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur ce sujet, mais la question est examinée actuellement au DFAE. En fonction de l'évolution des événements, si une normalisation devait intervenir au Rwanda, on pourrait éventuellement trouver un nouveau modus. Tout dépendra de facteurs importants comme le rétablissement de la paix et de la sécurité intérieure, la signature d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix, la constitution d'un nouveau gouvernement de transition, qui serait en mesure de préparer à la fois le retour des réfugiés et une nouvelle constitution. Pour le moment, les opérations militaires, qui se concentrent sur le nord du pays, ne menacent pas le travail de nos coopérants. D'ailleurs cette coopération au développement est appréciée à la fois par le gouvernement en place et par le FPR.

Les quelque 180 membres de la colonie suisse n'ont pas été touchés physiquement par les événements. Les militaires français ont apporté une assistance fort appréciée à l'évacuation d'expatriés qui se trouvaient dans le nord du Rwanda. Il est probable que nous puissions continuer à compter sur leur aide si la France décidait d'évacuer ses ressortissants civils. *En Angola*, comme contribution à une solution politique, la Suisse a envoyé une dizaine d'observateurs aux élections présidentielles et parlementaires en fin septembre 1992. Le gouvernement suisse est préoccupé au plus haut point par la reprise des combats sanglants entre les forces gouvernementales du NPLA et celles de l'Unita. Ces combats continuent de plus belle, surtout autour de la ville de Huambo, qui est l'ancien fief de Savimbi.

La Suisse est toujours prête à offrir ses bons offices dans la mesure où ceux-ci sont sollicités par les deux parties au conflit. Selon nos informations, les membres de la colonie suisse restés en Angola se portent bien. Avec l'appui du gouvernement à Luanda et de l'Unita, les membres d'une mission évangélique suisse ont pu être évacués.

Etat du processus de paix au Moyen-Orient: le processus de paix a été temporairement suspendu à cause de la déportation des 415 Palestiniens déportés par Israël en décembre 1992. Les réunions multilatérales des 5 groupes de travail, dont celle du groupe de travail consacré à l'eau, prévues pour les 15, 16 et 17 février à Genève, ont été reportées. On parle déjà de nouvelles dates qui pourraient se situer entre le 18 avril et la fin mai de cette année.

Bien que le compromis proposé par Israël et par les Etats-Unis dans l'affaire des déportés, qui serait un retour d'une centaine d'expulsés dans leurs foyers et une réduction de la durée de la déportation des autres expulsés de deux à une année, ne satisfasse pas, et de loin, la communauté internationale, notamment les Palestiniens, on ne peut pas exclure une reprise du processus de paix dans un avenir proche. La Syrie, par exemple, a indiqué clairement qu'elle ne souhaitait en aucun cas lier la question des déportés à celle du processus de paix. Son appel au boycott des pourparlers multilatéraux ne revêt donc qu'une importance limitée du fait que dès le début, la Syrie n'avait pas participé à cette partie des négociations.

Les Palestiniens, de leur côté, émettent des signaux contradictoires. Les Jordaniens se montrent solidaires des Palestiniens, et les Libanais adoptent en général l'attitude de la Syrie. En raison du Ramadan et de la Pâque juive, une reprise des négociations ne peut être envisagée avant le 18 avril. Entre-temps, les USA ont déployé, et continuent à déployer des efforts considérables pour essayer de débloquent la situation. Le nouveau secrétaire d'Etat, Warren Christopher, se rendra du 17 au 24 février au Moyen-Orient, notamment en Israël pour essayer de débloquent la situation.

La Suisse continue à penser que le compromis présenté par les USA à Israël dans l'affaire des déportés constitue un pas dans la bonne direction, mais que cette mesure reste insuffisante, à la fois à la lumière de la 4e Convention de Genève et de la Résolution 799 du Conseil de sécurité, qui demande le rapatriement total des déportés.

C'est pour la même raison que le Conseil fédéral a décliné une récente proposition faite au chef du DFAE par M. Shimon Peres, lors de sa récente visite à Berne, qui consistait à accueillir en Suisse une centaine de personnes déportées.

Nous souhaitons la poursuite du processus de paix sans que cette question soit liée à celle des déportés.

M. Felber, conseiller fédéral: Sur ce problème des déportés, soulignons un phénomène: il y a, de la part de certaines communautés, israélite particulièrement, une incompréhension totale du problème. On a tendance à accuser le DFAE, subsidiairement le chef de celui-ci, d'antisémitisme à cause de cette position ferme concernant l'application de la 4ème Convention de Genève. Il y a une méconnaissance de ce que fait l'Etat d'Israël, qui a ratifié cette convention, et qui la viole actuellement, et qui exige, en tout cas de la Suisse, Etat dépositaire de cette convention, une réaction. Notre réaction a été de s'opposer à ces déportations -cela, nous l'avons fait lorsque l'on déportait trois personnes, voire une seule-. Il s'agit là du respect par un Etat d'une convention qu'il a ratifiée, et cela n'a rien à voir avec les Juifs en général.

A la fin du mois de mars prochain, le Fonds des Nations Unies pour la population et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe organisent conjointement une Conférence européenne sur la population. Cette conférence se tiendra au niveau ministériel à Genève du 23 au 26 mars 1993. La Conférence européenne sur la population constituera un événement politique important sur la scène internationale. Elle émettra des recommandations en matière de migrations internationales, de planification familiale, de développement de concentrations humaines et de santé de la population.

Le document final de cette conférence donnera une base et une impulsion politique aux analyses et aux travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur la population qui se tiendra en 1994. La Suisse est particulièrement engagée au sein du comité d'organisation de la Conférence européenne de Genève, et dans la perspective d'une présidence suisse, en septembre 1992, un groupe de travail a été mis sur pied par l'Office fédéral de la statistique en coopération avec les services compétents de mon département, avec d'autres offices concernés ainsi qu'avec notre mission permanente auprès des organisations internationales.

Par ailleurs, des contacts informels ont été noués avec les responsables des organisations internationales qui parrainent la conférence afin d'établir un programme de la présidence. Je serai pour la dernière fois présent pour présider à l'ouverture de cette conférence et à la séance de déclarations des divers ministres les 23 et 26 mars prochains.

C'est un événement qu'on doit inscrire si on pense à la santé des populations en général, mais aussi aux migrations des peuples.

7. Aktualitäten: die Lage im ehemaligen Jugoslawien

M. Felber: *Développements politiques et militaires:* lors de votre dernière réunion du 12 janvier, nous vous avons fait part des sentiments mixtes provoqués par une analyse objective du plan Vance/Owen. Entre les aspects positifs, notons qu'une solution négociée, à moins d'une intervention militaire massive de l'extérieur, reste la seule possibilité de contribuer à amoindrir les souffrances de la population civile. Pourtant, ceci reste l'aspect principal négatif du plan Vance/Owen, la carte de découpage de la Bosnie qui fait partie intégrale du plan et définit les futures 10 provinces de la Bosnie, constitue dans une certaine mesure une approbation de certains gains territoriaux serbes. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement bosniaque, sous le président Izetbegovic, n'ait jamais accepté ce plan. Il en est de même pour les Bosniaques serbes, menés par M. Karadjic, qui continuent d'espérer pouvoir garder tous les gains territoriaux opérés par la force.

Quand il s'est avéré que la nouvelle administration américaine n'était pas prête à soutenir tous les aspects du plan, les deux coachermen ont dû rendre leur mandat concernant la Bosnie au Conseil de sécurité. Cela ne veut pas dire que la conférence a définitivement échoué: certains travaux concernant le Kosovo se poursuivent, et même un retour des négociations principales à Genève n'est pas exclu.

Après le dévoilement des idées de la nouvelle administration américaine du gouvernement Clinton à la fin de la semaine dernière, on peut résumer la situation de la manière suivante: les aspects du plan Vance/Owen qui continuent à rester valables sont les principes pour une future constitution, les dispositions militaires, -cessation des hostilités, désengagement des troupes, notamment. Pour le reste, le plan initial serait changé, notamment les dispositions territoriales, au bénéfice du gouvernement bosniaque. Il serait amendé par une certaine "menace militaire" extérieure à l'arrière-plan.

En ce qui concerne les récentes avances croates sur territoire croate occupé par les irréguliers serbes en Krajina, on peut en voir trois principaux motifs:

- 1) L'importance stratégique d'un corridor sûr entre la côte dalmate et le reste de la Croatie. C'est ce que veut le président Tudjmann. C'est une nécessité vitale pour les Croates.
- 2) En déclenchant l'offensive juste avant les élections régionales, le gouvernement voulait tester la volonté de sa propre population de reconquête de tout son territoire. Cela a été un test couronné de succès pour le président Tudjmann, bien que l'opposition libérale en Croatie, moins nationaliste, ait connu un certain progrès lors des élections.
- 3) C'était aussi un test pour voir si Belgrade était prêt à soutenir à nouveau les Serbes dans cette région.

Il n'y a pas eu de réaction très forte de M. Milosevic après les avances croates, et quelques propos du président Tudjmann, depuis, laissent à craindre que les rumeurs d'un accord secret entre Tudjmann et Milosevic sur le dos des Bosniaques et de M. Izetbegovic soient fondées. Film de guerre: le 29 janvier, étaient publiées à Bruxelles les conclusions d'une mission d'experts des pays communautaires concernant le traitement des femmes musulmanes dans l'ancienne Yougoslavie. Ce rapport, dont je vous avais déjà parlé précédemment, édité sous la présidence de l'ambassadrice anglaise, Mme Wharburton, arrive aux deux conclusions principales suivantes:

- 1) Le viol, principalement par des Serbes, contre des femmes musulmanes, est pratiqué et continue vraisemblablement de l'être, dans de très nombreux cas. On annonce le chiffre minimum de 20 000 cas.
- 2) Ces viols n'étaient pas commis comme une suite accidentelle de la guerre, mais utilisés systématiquement, avec préméditation, pour la dégradation, voire la destruction de ces femmes musulmanes et de leur société (une jeune fille musulmane violée est chassée de sa communauté).

Le rapport Wharburton rend dorénavant impossible de prétendre qu'on n'aura pas su, ou que les médias ont menti. Nous savons, et nous sommes appelés à faire tout notre possible pour prévenir des crimes futurs et pour punir les auteurs des crimes déjà commis. Il est cependant difficile, même pour la commission Wharburton et pour les experts de la Croix Rouge et du Haut commissariat aux réfugiés, de trouver des femmes qui avouent. On ne peut donc pas donner de statistique officielle sur ce point.

Nous continuons notre politique de soutien des actions dans les enceintes internationales pour mettre fin à cette guerre. Nous avons donc prolongé le mandat de nos délégués du service des douanes. Notre aide humanitaire continue à une assez grande échelle. Nous avons aussi engagé une aide en Macédoine, et nous avons l'intention de faire davantage.

Les remarques concernant les dernières initiatives américaines ne sont pas optimistes: cela ne veut nullement dire que nous regardons ces mesures avec dédain, on ne peut que se féliciter de la volonté des Américains de s'engager davantage dans ce conflit dont ils étaient relativement absents, et dans leur rôle de première puissance mondiale, ce qui inclut en principe leur capacité militaire. Nous sommes pourtant obligés de constater que les propos concrets des Américains sont restés relativement prudents pour de très bonnes raisons. La plus importante, c'est la nécessité absolue pour les Américains de s'assurer, au Conseil de sécurité des Nations unies, de l'appui russe. Un désaccord des Russes peut les paralyser pour d'éventuelles actions en Bosnie, mais aussi plus tard, au Kosovo et en Macédoine. L'histoire de cette guerre nous apprend qu'il convient d'espérer toujours pour le mieux, mais malheureusement de devoir toujours compter avec le pire qui se développe continuellement. L'ambassadeur Caflisch vous informera de la réunion des experts visant à la création d'un tribunal international.

M. l'ambassadeur **Caflisch**: Un brain storming a eu lieu sur mon invitation les 8 et 9 février derniers. Il réunissait les juristes des ministères des affaires étrangères de 10 pays européens: Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, République fédérale d'Allemagne, Italie, Espagne, Russie, France, Hongrie et Suisse, ainsi que -cela s'est avéré crucial par la suite- le conseiller juridique adjoint des Nations Unies, et un professeur de droit pénal suisse.

Les buts de cette réunion étaient les suivants:

- 1) Identifier les réels problèmes que pose l'institution d'un tribunal de guerre ad hoc en Yougoslavie pour les experts juridiques;
- 2) Clarifier si possible la voie ou les voies par laquelle ou lesquelles il conviendrait d'agir pour réaliser cette idée;
- 3) Stimuler des actions éventuelles par les Etats les mieux placés;
- 4) Indiquer notre propre préoccupation quant à cette question.

Ces experts juridiques ont été invités à titre personnel. Autrement, ils ne seraient peut-être pas venus. Ils ont donc parlé en tant qu'experts, ce qui explique qu'il n'y ait pas eu de conclusion officielle du groupe, mais seulement des conclusions tirées à titre personnel par le président, c'est-à-dire moi-même.

Les tendances qui se sont dégagées de la discussion sont les suivantes:

1) L'idée de la formation d'un tribunal pour criminels de guerre ad hoc pour l'ex-Yougoslavie a reçu un très large soutien. Les plus réticents semblent être la Russie ainsi que le Royaume Uni, les plus favorables étant sans doute la France et l'Italie.

Il semblerait de toutes façons que de l'avis des juristes réunis, un tel tribunal soit mis sur pied dans un proche avenir. Un grand problème est de savoir s'il va aussi commencer ses activités pour juger concrètement des criminels de guerre dans un proche avenir. En effet, il se pose là une série de questions: par exemple, un tel tribunal serait-il efficace en jugeant systématiquement in absentia, sans la présence des accusés, ce qui est d'ailleurs contraire au Protocole des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques.

Egalement, ce sont des gens avec qui on a négocié, et on risque encore de négocier, d'où une autre contradiction. Finalement, on peut aussi dire que si on juge les gens in absentia, on risque de rendre un mauvais service à la cause poursuivie par l'idée même d'un tel tribunal. Il y a une différence avec Nuremberg et Tokyo: on tenait alors la plupart des criminels, alors qu'ici, on ne les tient pas, du moins pas encore. Donc, ce tribunal sera-t-il constitué maintenant et opérationnel immédiatement, ou sera-t-il créé maintenant et mis en fonction plus tard, les avis sur cette alternative sont encore partagés.

2) Par quelle voie créer un tel tribunal? Il y a eu de nombreux projets, qui sont au point mort actuellement, et s'affrontent plutôt que de se compléter. Cela dit, dans quel forum va-t-on agir? Il y a plusieurs organes européens, mais il y a aussi ce forum mondial que sont les Nations Unies. L'ensemble des experts s'est accordé sur cette dernière voie pour des raisons évidentes.

Le scénario vraisemblable serait le suivant:

L'affaire serait portée à brève échéance devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, par exemple par la France.

Il y aurait une résolution du Conseil de sécurité décidant, en application de l'article 7 de la Charte, de la création d'un tribunal ad hoc pour les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie, et chargeant le Secrétaire général d'en élaborer le statut. Le secrétaire général chargerait alors un petit comité d'experts de le faire.

Le Conseil de sécurité adopterait ce statut et serait alors chargé de l'exécution de celui-ci. Il est possible qu'on soit amené à combiner cette approche avec la conclusion de certaines conventions.

Tous les partisans ont opté pour la voie des Nations Unies. Il se pose néanmoins la question de la compétence du Conseil de sécurité dans le cadre de l'article 7, mais la solution d'un traité serait beaucoup trop longue.

En ce qui concerne le *champ opératoire* d'un tel tribunal, tout le monde était d'accord pour admettre qu'il s'agit des actes commis par des personnes physiques sur le territoire de l'ex-Yougoslavie après la date du début de la désintégration de l'Etat yougoslave.

Les victimes visées seraient essentiellement celles de l'épuration ethnique, le mauvais traitement des prisonniers, les violences sexuelles et les meurtres à longue échelle.

Le *droit matériel applicable* s'appuierait sur les conventions de Genève, la convention sur le génocide, et d'autres. Le problème est celui des peines, car ces conventions n'en prévoient pas sur le plan international. Il s'agirait alors de prévoir une échelle des peines et de savoir si on les appliquerait directement sur le plan international, ou si on applique à titre subsidiaire l'ancien droit pénal yougoslave, qui par ailleurs incorpore toutes les infractions qui sont prévues dans les conventions mentionnées.

Il y a deux possibilités, sur lesquelles les experts ne se sont pas fixé:

Les problèmes de procédure: le tribunal devra en fixer les règles. Il faudra s'assurer qu'un tel tribunal respecte les droits de l'homme, donc des accusés. Pour les preuves, il est important de savoir quelle procédure on adopte, et quelles sont les exigences en matière de preuves pour que le jugement puisse avoir lieu. En matière de droits de l'homme, dans quelle mesure un accusé peut faire appel de la sentence qui lui est infligée.

Les questions institutionnelles: il faut un organe de collecte de preuves et de poursuite. Les idées ne sont pas très tranchées sur la manière de constituer ces deux organes, mais généralement, on a admis que ce n'était qu'un problème technique.

Quelles *conclusions* tirer de tout cela?

- 1) Cette initiative prise par la Suisse est difficile à mesurer à l'heure actuelle. Il faudrait voir ce qui se passe dans les semaines à venir.
- 2) Le représentant des Nations Unies au sein de ce groupe d'experts, qui sera celui vraisemblablement chargé d'élaborer le statut, se rend parfaitement compte aujourd'hui de l'engagement suisse en cette matière.
- 3) La tendance la plus vraisemblable et la plus prometteuse à l'heure actuelle est de s'adresser au Conseil de sécurité. Nous ne sommes pas membres de cette institution, mais si nous voulons atteindre ce but, il faut appuyer les initiatives qui pourraient être prises au sein de ce conseil.
- 4) Il faudrait éviter que ce tribunal tranche au moins un trop grand nombre de cas in absentia, pour ne pas en faire un exercice alibi.
- 5) Il ne serait pas utile, vu la prolifération de projets déjà mis en avant, d'en ajouter un autre. Au contraire: ce qui manque, maintenant, ce ne sont pas les preuves, ce sont les décisions politiques au niveau mondial.
- 6) Il serait bon de faire connaître au secrétaire général des Nations Unies, le moment venu, notre disponibilité pour collaborer sur le plan technique à la mise sur pied d'un tel tribunal.

Präsident: Die Lage in Ex-Jugoslawien, die Menschenrechtsverletzungen, die mögliche Institutionalisierung des Tribunals, all das gehört zusammen. Frau Haller war in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Sachen Menschenrechtsverletzung und Schaffung eines entsprechenden Gremiums Berichterstatterin der juristischen Kommission und könnte uns unterbreiten, welche Ideen dort entwickelt wurden.

8. 92-41 *Petition betreffend die Opfer der Massenvergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina*
8bis *Petition der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte, IGFM-CH*

Frau **Haller:** Sie haben zwei Berichte zum Thema Jugoslawien erhalten, die anlässlich der Wintersession 1993 (1.-5.2.1993) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Strassburg unterbreitet wurden. Es handelt sich um den Bericht von Ständerat Flückiger über die Flüchtlingssituation in Ex-Jugoslawien, sowie um meinen Bericht, den ich Auftrag der Kommission für Rechtsfragen und Menschenrechte zu den institutionellen Aspekten verfasst habe. In den Berichten und den Entschliessungen kommt das Entsetzen über die Menschenrechtssituation in Ex-Jugoslawien zum Ausdruck. Eine Organisation wie der Europarat muss sich dazu äussern. Es wurde dreierlei vorgeschlagen und auch akzeptiert:

1. Die Parlamentarische Versammlung betraut keine eigene Kommission mit der Untersuchung der dortigen Menschenrechtsverletzungen, es käme ansonsten nur zur Proliferation von Untersuchungsgremien, was einer Idee auch schaden kann. Persönlich habe ich mich sehr dafür eingesetzt. Man sollte keine Aufgaben übernehmen, die gar nicht zu erfüllen sind; es könnten einzelne Vorkommnisse übersehen werden -- auch das eine Schuld. Statt dessen wurde ein Gremium eingesetzt, das im Hinblick auf eine allfällige spätere Beurteilungsinstanz Mitteilungen aus Ex-Jugoslawien sammelt.

2. Das Entsetzen wurde "ausgenutzt", gemäss dem von Lord Owen anlässlich der Herbstsession 1992 der Parlamentarischen Versammlung vorgelegten Vorschlag will man für Nichtmitgliedländer des Europarates einen informellen Mechanismus schaffen, damit Menschenrechtsverletzungen geltend gemacht werden können. Es hat mit Ex-Jugoslawien direkt nichts zu tun, dort hilft dieser Mechanismus nicht mehr. In anderen Staaten könnte es aber zu vergleichbaren Problemen kommen, denen man dann, weil man frühzeitig darauf aufmerksam wurde, hoffentlich dann effizienter begegnen kann.

3. Sobald wie möglich soll ein neuer Bericht zur Frage der Institutionalisierung eines Kriegsverbrechertribunals erstellt werden. Eine entsprechende Resolution wurde bereits im letzten Sommer verabschiedet. Mit diesem Bericht wurde ich beauftragt, deswegen bin ich über die Ausführungen von Botschafter Caflisch sehr dankbar. Es ist ausserordentlich wichtig, dass hier alle Beteiligte am gleichen "Strick" ziehen; nur so lässt sich etwas erreichen. Der Europarat könnte in dieser Frage eine wichtige Vernetzungsfunktion übernehmen; er sollte seine Mitgliedstaaten auf dieselbe Linie verpflichten.

Auf Antrag unserer Kollegin Robert wurde in den ersten Entwurf der Entschliessung ein zusätzlicher Passus aufgenommen: Die Mitgliedstaaten des Europarates sollen sich bei der UNO dafür einsetzen, dass neben Herrn Mazowiecki, dem Beauftragten der UNO für die Menschenrechtsverletzungen in Ex-Jugoslawien, zusätzlich eine Berichterstatteerin eingesetzt wird, die speziell dem Problem Vergewaltigungen nachgeht. Diese Idee von Frau Robert hat inzwischen weltweit Beachtung gefunden. Wie Sie sehen, arbeiten wir nach wie vor aktiv im Europarat mit.

M. Eggly: Evidemment, je suis extrêmement impressionné par cet effort de la Suisse et de nombreux pays pour traduire en termes juridiques la révolte de la conscience universelle. En même temps, je suis troublé à la pensée que tout cela ne risque d'aller à fins contraires de la précision et de l'efficacité recherchées de la démarche.

Je m'explique:

1) Imaginez que le tribunal de Nuremberg se soit tenu encore en pleine guerre, et que Hitler ait été condamné à mort, et que l'on ait continué à mener des pourparlers diplomatiques avec cet homme d'Etat en vue d'arrêter la guerre. Je comprends bien que les deux démarches soient nécessaires, qu'il faille d'un côté continuer à négocier avec les belligérants, qui seront assurément condamnés par ce tribunal comme criminels de guerre, mais j'ai peur que cela ne crée dans l'opinion mondiale le sentiment d'une grave contradiction.

2) Comment un tel tribunal fera-t-il pour ne pas juger in absentia? Sinon, on risque de se retrouver dans le cas Honecker: cela se passera des années après, parce que l'on aura un régime redevenu honorable, par exemple dans la partie serbe de la Bosnie, qui soudain mettrait en accusation l'actuel chef des milices serbes, ou en Serbie, l'actuel président de la Serbie dans 10 ou 20 ans, alors que l'on déclarera qu'il y a prescription?

3) (à Mme Haller) On prévoit un tribunal qui s'adresserait à des pays qui ne seraient pas membres du Conseil de l'Europe, et, si j'ai bien compris, qui réunirait, pour que cela soit crédible, des représentants de ces pays dans la commission et dans le tribunal? Avec les représentants de ces pays, cela vaut si ces pays jouent le jeu, mais si ce n'est pas le cas, on se retrouve de nouveau devant ce problème de l'acte juridique "en l'air".

Je résumerai mon intervention par la question suivante: est-ce toujours efficace de faire quelque chose qui peut avoir l'air hypocrite ou "en l'air", et cela ne risque-t-il pas d'aller à fins contraires par rapport -je m'adresse particulièrement à M. l'ambassadeur Caflisch- à la solidité à long terme de l'ordre juridique international?

Frau Grendelmeier: Über die Möglichkeit eines solchen Tribunals wurde schon einmal diskutiert, bereits damals wurde der Wunsch deutlich, endlich irgend etwas zu tun; bisher

muss die Völkergemeinschaft dem Geschehen tatenlos zusehen. Offenbar ist es als präventive Massnahme zu verstehen, man will nicht noch Schlimmeres in Ex-Jugoslawien zulassen, man will abschrecken. Wie Botschafter Caflisch dargelegt hat, gibt es ganz unterschiedliche Projekte, teilweise widersprechen sie sich sogar. Ein Tribunal als Prävention zum Schutz der Bevölkerung in Ex-Jugoslawien bringt nur dann etwas, wenn es bald wirksam wird, also nicht nur institutionalisiert wird. Leute, die derartige Greuelthaten zulassen oder verüben, kümmern sich überhaupt nicht darum, was irgendwo in der Welt über sie beschlossen wird, Leute, die keine Regel des menschlichen Zusammenlebens respektieren, sind nicht leicht zu beeindrucken!

Erstens der gleiche Zweifel, den bereits Herr Eggly angemeldet hat: Wie soll eine präventive Wirkung von einem Tribunal ausgehen, wenn gleichzeitig auf Verhandlungsebene agiert wird -- auch das als Prävention verstanden? Mit denselben Leuten, die angeklagt sind, soll auch verhandelt werden? Für mich sind das zwei Präventionen, die sich gegenseitig aufheben. Wie gedenkt man diese *Contradictio in adjecto* aufzulösen?

Zweitens das Ad-hoc-Tribunal: Wie kann man sich darauf konzentrieren, obwohl man annehmen muss, dass in anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks, vor allem in der ehemaligen Sowjetunion, innert kürzester Zeit ähnliche Zustände herrschen? Will man es nicht gänzlich zu einer Alibiübung verkommen lassen, sollte man generell ein Tribunal institutionalisieren, das sich nicht nur auf Ex-Jugoslawien konzentriert.

Drittens die Zuweisung an den Sicherheitsrat: Früher war in ihm die UdSSR vertreten, sie besass ein Vetorecht, heute dürfte an ihre Stelle Russland getreten sein. Wie will man in diesem Gremium vorwärtskommen, man weiss doch, dass die Russen die Serben unterstützen?

Frau Bär: Eine konkrete Frage zur Aufnahme von Menschen aus Bosnien-Herzegowina in der Schweiz: Vor ca. 14 Tagen haben Herr Bundesrat Koller und Herr Arbenz in Begleitung der Medien ein Flüchtlingszentrum in der Nähe von Bern besucht. In einem Interview hat Herr Arbenz erklärt, die Schweiz habe umlernen müssen, unser Familienbegriff sei gemessen an dem, was im Kriegsgebiet alles zur Familie gezählt würde, zu eng. Vor zwei Wochen habe ich in Zagreb an einem Internationalen Frauensolidaritätstreffen für die vergewaltigten Frauen von unserem Botschafter erfahren, es lägen zwei Fälle von vergewaltigten Frauen vor, die Brüder in der Schweiz hätten und zu ihnen gehen wollten, aber keine Einreiseerlaubnis erhielten. Wie vertragen sich beide Aussagen miteinander?

Zu Traktandum 3.1: Es gibt zweifellos besser abgefasste Petitionen als diejenige aus Luzern, dennoch bitte ich die Kommission, sie zur Kenntnisnahme an den Bundesrat zu überweisen: ein weiterer der teilweise wirklich hilflosen Versuche, angesichts der grauenhaften Vorkommnisse in Ex-Jugoslawien etwas zu unternehmen. Zwei Punkte darin sind mir besonders wichtig: Zum einen sollen die Frauen aus den Vergewaltigungslagern den Status und die Rechte eines politischen Flüchtlings erhalten. Soweit ich orientiert bin, wurde auch im Europarat gefordert, dass die Mitgliedstaaten ihre Asylgesetzgebung auf für Frauen relevante Asylgründe hin untersuchen sollten, Vergewaltigung soll als Asylgrund gelten. Zum anderen sollen die Frauen ein Anrecht auf unterstützende Therapieformen erhalten, auch das, soviel ich weiss, ein Diskussionspunkt im Europarat; der Bericht Haller enthält diese Forderung ebenfalls.

Frau Haller: Drei Fragen an Botschafter Caflisch:

Erstens: Kann das Ad-hoc-Tribunal nicht erst dann sinnvoll mit seiner Arbeit beginnen, wenn die Verhandlungen zu Ende sind -- ob am Verhandlungstisch oder kriegerisch? Früher kann man gar nicht einsetzen, wie Herr Eggly bereits dargelegt hat.

Zweitens: Könnte die Einsetzung des Ad-hoc-Tribunals, dessen Notwendigkeit ich einsehe, die Institutionalisierung eines ständigen Kriegsverbrechergerichtshofes, auf welcher Ebene auch immer, behindern?

Drittens: Wie sähe Ihrer Ansicht nach der ideale Beitrag seitens des Europarates aus? Herr Eggly, die Institutionalisierung eines Kriegsverbrechertribunals, ob generell oder ad hoc, ist eine Sache, die Einrichtung einer Beschwerdemöglichkeit für Nichtmitgliedstaaten des Europarates eine ganz andere. Die einzige Gemeinsamkeit besteht darin, dass aufgrund der Schrecknisse in Ex-Jugoslawien Druck in beiden Richtungen entstanden ist. Wie bereits erwähnt, wird über die Frage Kriegsverbrechertribunal gesondert berichtet. Mein Bericht enthält nichts hierzu, ausser dass der Rechts- und Menschenrechtsausschuss beauftragt wurde, einen Bericht zu erarbeiten. Ich kann daher nur zum Übergangsmechanismus -- er wird nicht mehr Ad-hoc-Mechanismus genannt, um Verwechslungen zu vermeiden -- Stellung nehmen. Ich begreife Ihren Einwand, dass es zu einer Abwertung des Menschenrechtsstandards kommen könne, aber im vorgelegten Konzept, zu dem sich das Ministerkomitee heute äussern sollte, ist diese Gefahr ausgeschlossen. Entsprechend dem Sondergästestatus für künftige Mitglieder, den der Europarat auf parlamentarischer Ebene neben der Vollmitgliedschaft kennt -- dieser Sondergästestatus geht auf eine Idee unseres früheren Kollegen Sager zurück --, will man jetzt auf der Justizebene die Möglichkeit schaffen, dass auf informeller Basis Beschwerden aus Nichtmitgliedstaaten zu uns gelangen können. Ein Staat, der diesen Mechanismus für sich in Anspruch nehmen will, muss dies dem Ministerkomitee gegenüber erklären. Dann wird aus beispielsweise zwei Vertretern der Menschenrechtskommission, zwei Vertretern des Menschenrechtsgerichtshofes und höchstens drei Vertretern des betreffenden Staates zusammen eine informelle Beurteilungsinstanz gebildet, die interessierten Staaten müssen Professoren oder Personen von gewisser Glaubwürdigkeit schicken. Über die Gemischten Gremien will man die Abgesandten, die mit der Menschenrechtsidee vielleicht noch nicht derart vertraut sind, dieser Denkweise verpflichten. Es soll keine Endstation sein, sondern nur ein Übergangsmechanismus mit dem Ziel, dass diese Staaten die Menschenrechtskonvention unterschreiben und dann den vollen Mechanismus anbieten. In dieser Informalität gefährdet der Übergangsmechanismus den Menschenrechtsstandard nicht. Seine Institutionalisierung ist völlig losgelöst von der Idee des Tribunals.

Frau Grendelmeier, die Idee des Kriegsverbrechertribunals ist viel älter als die Krise in Ex-Jugoslawien. Der Europarat hat sich bereits zuvor damit auseinandergesetzt, die UNO beschäftigt sich seit 25 Jahren damit. Man kann es nicht als hilflosen Versuch abqualifizieren. Frau Bär, die zuständigen Kommissionen werden sich sehr bald zur Frage einer besonderen Betreuung vergewaltigter Asylantinnen äussern.

M. l'ambassadeur **Cafilisch**: Je partage le point de vue de M. Eggly. Il faudra essayer de faire le moins "en l'air" possible. Il me semble essentiel qu'on agisse dans un premier temps pour préparer les choses. C'est maintenant qu'il faut le faire. Si on les prépare maintenant, on a aussi la "abschreckende Wirkung", au moins partiellement, dont Mme Grendelmeier a parlé. En outre, il me semble évident, comme l'a dit Mme Haller, qu'il serait probablement difficile de faire démarrer les activités concrètes de jugement et de procès d'un tel tribunal avant que la situation se soit du moins partiellement pacifiée. J'essaie d'exprimer l'inexprimable, et ceci dans le souci de donner une effectivité minimum à l'opération, car si on ne lui donne pas cette effectivité minimum, si on juge en vase-clos, on ne rend pas service à l'idée, on agit "en l'air".

Frau Grendelmeier, zur Frage, ob man nicht besser sofort eine ständiges Tribunal einrichte, da die Einrichtung eines Ad-hoc-Tribunals der übergeordneten Idee schaden könne: Frau Haller hat bereits erwähnt, dass sich die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen seit geraumer Zeit mit diesem Problem auseinandersetzt. Ein solches Tribunal wird eingerichtet werden, meiner Ansicht nach ist die Aufstellung eines Ad-hoc-Gerichtes ein Präzedenzfall, der die Institutionalisierung des ständigen Gerichtes eher erleichtern als erschweren dürfte. Man kann einschlägige Erfahrungen sammeln, und zwar geht die Initiative in diesem Fall von einer internationalen Organisation aus, nicht von Siegermächten oder dgl.

Zu Russlands Vetorecht im Sicherheitsrat: In der Expertenkommission habe ich einen russischen Vertreter gehört, der sich sehr gemässigt äusserte. Er plädierte einzig dafür, dass es zu keinen Kriegsverbrecherprozessen in absentia kommen solle. Prognosen sind immer problematisch, aber ich glaube kaum, dass Russland in einer derartigen Frage sein Veto einlegen würde.

Frau Haller, das Ad-hoc-Gericht kann sicherlich mit der Arbeit erst richtig beginnen, wenn gewisse Voraussetzungen geschaffen sind. Der Europarat sollte versuchen, zu einer einhelligen Meinung zu kommen und diese dann bei den Vereinten Nationen geltend zu machen.

Woker: Frau Bär, der von Ihnen geschilderte Fall ist uns nicht bekannt, wir werden ihm aber nachgehen. Normalerweise werden derartige Fälle von den Aussenstellen an die direkt zuständigen Behörden im EJPD weitergeleitet.

Zwei generelle Bemerkungen hierzu: Beim Familiennachzug ist die schweizerische Praxis liberal. Es gibt andere Länder, die Flüchtlingskontingente aufgenommen, aber ausdrücklich keinen Familiennachzug bewilligt haben, und zwar weil man hinsichtlich der numerischen Auswirkungen eines bestimmten Entscheides auf Spekulationen angewiesen ist. Ich erinnere an den Entscheid des Bundesrates kurz vor Weihnachten, bis zu 5000 zusätzliche Flüchtlinge aufzunehmen, vor allem speziell gefährdete und terrorisierte Personen (Kriegsgefangene und vergewaltigte Frauen). Der Familiennachzug ist einer der Gründe, weshalb man nicht genau sagen kann, wie viele Personen letztlich in die Schweiz kommen werden. Herr Bundesrat Koller bzw. Herr Arbenz haben zugesichert, dass der Familienbegriff erweitert werden solle, eine Folge davon, dass neben engsten Familienangehörigen auch Mitglieder der weiteren Familie einreisen konnten. Dass Medien detailliert über Einzelschicksale berichten, ist zu begrüßen. Ich erinnere an den Fall, der vom "Tages-Anzeiger" aufgegriffen wurde: Es war gegen eine Einreisebewilligung für zwei Nichten eines in der Schweiz ansässigen Bosniers entschieden worden; der Entscheid musste in der Folge von den Bundesbehörden revidiert werden, die kriegsversehrten Nichten sind nun mit ihren bosnischen Angehörigen in der Schweiz. Es besteht eine grosse Bereitschaft, nicht auf dem engen Familienbegriff zu beharren, zumal wenn es sich um Frauen handelt, die vergewaltigt wurden.

Präsident: Die Kommission ist stillschweigend einverstanden, die Petitionen dem Bundesrat zur Kenntnis zu überweisen und zwar verbunden mit dem Ersuchen, seine einschlägigen Bemühungen fortzusetzen.

VERTRAULICH

NATIONALRAT

3003 Bern, den 5. März 1993

Aussenpolitische Kommission (APK)

TEILPROTOKOLL 4 der Sitzung vom 16. Februar 1993, 8.00 - 13.15 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

TRAKTANDUM 9. 92.439 n Pa. Iv. Sozialdemokratische Fraktion.
UNO-Beitritt
1. Anhörung des Bundesrates
2. Entscheid über das weitere Vorgehen
(weitere Traktanden siehe Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR 9. 92.439 n Iv. pa. du Groupe socialiste. Adhésion à l'ONU
1. Audition du Conseil fédéral
2. Décision sur la suite à donner
(Autres objets à l'ordre du jour voir procès-verbal principal)

TEILNEHMER Präsidium: Herr Rychen
Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlín, Berger,
Caccia, Columberg, Darbellay (ersetzt Herrn Maitre), Eggly, Fischer-
Hägglingen, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Meyer Theo (ersetzt
Herrn Bircher Silvio), Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler,
Rebeaud, Ruffy, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul,
Ziegler Jean

Weitere Teilnehmer:
Bundesrat René Felber, Vorsteher EDA
Rudolf Schaller, GS / EDA
Botschafter François Nordmann, DIO / EDA
Rolf Stücheli, GS / EDA

Entschuldigt: Scheidegger

Kommissionssekretariat: Alfred Aebi, Frau Hutter

Protokoll: Héléne Baessler (f)
Elisabeth Mühlénhöver Kauz (d)

1. Anhörung des Bundesrates

Präsident: Die Kommission hat ausdrücklich beschlossen, den Bundesrat zur Frage der parlamentarischen Initiative der SP-Fraktion anzuhören.

M. Felber, conseiller fédéral: C'est une situation très inconfortable, parce qu'il est contraire au règlement que le Conseil fédéral se prononce sur une initiative parlementaire avant son passage aux Chambres! Si le Conseil fédéral, par exemple, se prononçait sur une initiative populaire au moment où elle est lancée, vous seriez sévères avec moi. Or, vous me demandez la même chose.

L'avis du CF est celui que nous avons déjà défendu dans la réponse à une interpellation qui avait été déposée au Conseil national en 1992. Le CF avait indiqué à cette occasion que la marche à suivre était la suivante: il s'en tient à ce qui était écrit dans le programme de législature (Richtlinien). Le Parlement examine actuellement le projet de loi sur les Casques bleus, qui sera réglé d'ici la session de septembre ou d'hiver 1993. Au plus tard en mars 1994, nous verrons donc si cette loi peut entrer en vigueur ou si un référendum devait avoir lieu. Si c'est le cas, nous devons voter sur cette loi vers la fin 1994-début 1995.

Il est important d'éviter l'amalgame Casques bleus = adhésion à l'ONU. Sinon, nous savons que ni l'un ni l'autre projet n'aboutira. Pour l'instant, nous avons mis en route le processus relatif aux Casques bleus, mais si l'on annonce que cela sera suivi d'une demande d'adhésion à l'ONU, il faudra changer l'argumentation du Conseil fédéral qui touche le soutien des opérations de maintien de la paix des Nations Unies justifiant la création d'un corps de Casques bleus. Il faut donc maintenir la campagne sur son objet immédiat.

S'il n'y a pas de référendum sur les Casques bleus, nous serons à même, au printemps 1994, de réévaluer la situation et de préparer un projet de message de manière à ce qu'il soit prêt à la fin de 1995. Un débat avant les élections semble donc exclu. Si c'est nécessaire un rapport sur l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies pourrait être prêt pour la fin 1994. Encore faudrait-il lui apporter des arguments consistants, voir quel accueil a obtenu en définitive la constitution du corps de Casques bleus quant à sa participation active aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Nous pourrions éventuellement déposer, après discussion sur la création d'un corps suisse de Casques bleus, un rapport intermédiaire sur les relations de la Suisse et des Nations Unies, mais nous avons annoncé clairement, dans les "Richtlinien" du CF, notre volonté d'attendre la législature suivante pour reprendre ce problème. Avec ce que nous proposons aujourd'hui, nous pensons que c'est sage.

Vollmer: Ich will die Gelegenheit für weitere Fragen an den Bundesrat nutzen: Im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorstössen wurde vor einem Jahr im Rat über die Möglichkeit eines UNO-Beitritts diskutiert. Der Bundesrat wollte sich damals primär auf den EWR konzentrieren, ein rasches Vorantreiben des UNO-Beitritts könne zu Unstimmigkeiten, zu Schwierigkeiten führen, weshalb man das Ganze nicht förderlicher behandeln wolle. Die EWR-Abstimmung ist nun vorbei. Den Analysen -- der Vox-Analyse, aber auch derjenigen zum Beitritt der Schweiz zur Weltbank -- ist zu entnehmen, dass eine Mehrheit des Schweizervolkes die prinzipielle Öffnung der UNO gegenüber nicht ablehnt. Zieht der Bundesrat nach der Abstimmung vom 6. Dezember keine neuen Schlüsse punkto Dringlichkeit?

Frau Segmüller: Obschon ich durchaus Verständnis für die Ausführungen von Herrn Bundesrat Felber habe, bin ich recht frustriert. Dass der UNO-Beitritt nicht als Richtliniengeschäft angeführt wurde, habe ich bereits im letzten Jahr moniert. Nach wie vor halte ich es für falsch, dass dieses Geschäft nicht aufgeführt wurde. Man hat argumentiert, es sei aufgrund der EWR-Probleme nicht aufgenommen worden, aber dieses Argument entfällt jetzt.

Ich kann allerdings begreifen, dass der Bundesrat eine Vermischung mit der Blauhelm-Vorlage befürchtet. Wir müssen uns zudem bewusst sein, dass Signale hinsichtlich unserer Bereitschaft zur globalen Einbindung nur noch positiv sein dürfen, so dass es für mich nur zwei Möglichkeiten gibt: Entweder wir stimmen der Initiative zu, weil wir materiell damit einverstanden sind -- die Öffnung der UNO gegenüber ist richtig --, oder die SP-Fraktion zieht die Initiative zurück. Würden wir der Initiative nämlich keine Folge geben, würde der falsche Schluss gezogen, das falsche Signal gesetzt, denn wir halten nicht die Initiative, sondern den Zeitpunkt -- Blauhelm-Vorlage, kein Richtliniengeschäft -- für falsch.

M. Rebeaud: Le règlement ne permet-il pas au Groupe socialiste de suspendre cette initiative jusqu'à ce que le sort de la loi sur les Casques bleus soit réglé?

Mühlemann: Ich bin mit der bundesrätlichen Antwort sehr zufrieden. Will man die Idee der Blauhelme von vornherein zum Scheitern verurteilen, sollte man die Initiative aufrechterhalten. Die Gegner der Blauhelme haben klar gesagt, sie müssten das Ganze nur in engsten Zusammenhang zur UNO setzen, um es zu Fall zu bringen. Ein Rückzug der Initiative wäre das Beste, aber das ist Sache der SP-Fraktion.

Präsident: Der Zeitpunkt für eine Diskussion über einen UNO-Beitritt ist äusserst problematisch. Wäre es nicht opportun, im Herbst über einen allfälligen UNO-Beitritt zu diskutieren, und zwar im Rahmen der ohnehin geplanten Grundsatzdiskussion über die Aussenpolitik der Schweiz? Bestünde die Möglichkeit, den Entscheid über die Initiative bis dann zu vertagen?

M. Felber, conseiller fédéral: Nous continuons à être antiréglementaires! Le Conseil fédéral était favorable à l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Ce même CF n'a pas changé d'avis: je suis arrivé au CF après l'échec de la votation, mais je n'ai pas changé d'avis. Ce que nous ne pouvons pas risquer, c'est un deuxième non à l'adhésion de la Suisse à l'ONU. L'interprétation de M. Vollmer est acceptable, mais elle est subjective. Le CF ne partage pas cet optimisme. On pourrait de la même manière estimer que si le peuple suisse a dit non à l'EEE, a fortiori il risque de dire non à l'ONU.

Notre but est d'éviter un non lorsque nous proposerons cet objet au Parlement puis au peuple suisse. C'est pour cette raison que le CF a écarté ce projet d'adhésion à l'ONU du présent programme de législature 1992-95.

Ce n'est pas une position politique, c'est une position tactique et stratégique: nous voulons rassembler toutes les chances d'avoir un vote positif quand nous aurons à poser la question.

Vollmer: Wir sind der Auffassung, die Behandlung der Initiative solle nicht verzögert werden. Der Bundesrat hat sich bereits vor 1986 für eine Verzögerungstaktik entschieden, man hat immer auf den nächstmöglichen Zeitpunkt gewartet und das Problem so vor sich hergeschoben. Falls wir heute der Initiative Folge gäben, stünde damit ja nicht morgen bereits die Volksabstimmung an, der Prozess beginnt erst, der Rat muss darüber befinden, es muss eine Vorlage ausgearbeitet werden, der früheste Termin für eine Volksabstimmung wäre im Jahr 1994. Wir wollen diesen Prozess vorantreiben, wollen der Frage mehr Priorität einräumen, als es der Bundesrat bisher vorgesehen hatte. Falls Sie der Initiative heute Folge geben, lösen Sie diesen Prozess aus. Ich sehe auch keinen Konflikt zur Blauhelm-Vorlage. Es geht heute darum, dass das Parlament inhaltlich gegenüber dem Bundesrat ein Zeichen setzt. Der Bundesrat hatte uns seinerzeit von sich aus eine Vorlage unterbreitet, die dann nicht die Zustimmung des Volkes gefunden hat; es ist für ihn daher schwierig, die Frage von sich aus wiederaufzunehmen, und so ist es jetzt an uns, den ersten Schritt zu machen und die politische Option wieder in den Vordergrund zu rücken. Ich weiss, dass es auch im Rat einzelne geben wird, die taktische Erwägungen in den Vordergrund stellen, weil sie inhaltlich mit dem Ganzen nicht einverstanden

sind. Aber Gründe lassen sich immer finden, und daher sollten wir es heute wagen, den Prozess in Gang zu setzen.

Wir wollen mit dieser Initiative gerade das ständige Vor-sich-Herschieben eines längst fälligen Schrittes durchbrechen.

Fischer-Hägglingen: Da die sozialdemokratische Fraktion nicht bereit ist, die Initiative zurückzuziehen, bleibt uns nichts anderes übrig, als den Antrag zu stellen, ihr keine Folge zu geben.

Erstens: Vergessen Sie eines nicht: Bei der letzten Abstimmung war das Nein sehr vehement. Wir haben gerade das EWR-Nein hinter uns. Befürworter und Gegner des EWR müssen sich jetzt darauf konzentrieren, in der europäischen Politik einen Konsens zu finden. Eine Volksabstimmung im Jahr 1994, die das Volk wieder auseinanderreisst, ist angesichts der schwierigen Phase, die dem Land, den Parteien, den Bürgern jetzt bevorsteht, wirklich bedenklich. Zweitens: Die Blauhelm-Frage ist im Volk sehr umstritten. Sagen wir zu dieser Initiative ja, so hat jene Vorlage gar keine Chance mehr. Auch ich hatte Mühe zuzustimmen, und es gibt noch viele Wenn und Aber. Vor allem die Entwicklung in Ex-Jugoslawien ist für das Vorhaben nicht förderlich, denken Sie nur an die Diskussionen in Frankreich, wo schon einige Tote zu beklagen sind.

Frau Haller: Wieder einmal ist die Rede davon, was das Volk wolle. Ich hoffe auch bei dieser Frage, dass diejenigen, die mitbestimmen können, was das Volk will, sich ihrer Verantwortung bewusst sind und geschickt manövrieren. Innert welcher Frist muss die Initiative vom Rat behandelt werden?

Präsident: Die Initiative muss spätestens in der Herbstsession vom Rat behandelt werden.

Frau Segmüller: Ich begreife, dass die SP-Fraktion die Initiative nicht ohne weiteres zurückziehen will. Deswegen sollte man nochmals die Möglichkeit einer Kommissionsmotion in Erwägung ziehen, und zwar des Inhalts, dass der Bundesrat dieses Anliegen in der nächsten Legislaturperiode als Richtliniengeschäft aufnehmen müsse. Eine Volksabstimmung im Jahr 1994 hätte ein Debakel zur Folge. Man sollte sich gegen die Idee einer Motion nicht so zur Wehr setzen, zumal wenn man andererseits für eine weltoffene Schweiz plädiert. Findet diese Idee keine Gnade und entscheidet sich die SP nicht zum Rückzug der Initiative, so kann ich mein Unbehagen in dieser Frage nur über Stimmenthaltung ausdrücken: Weder ein Nein noch ein Ja ist richtig.

M. Rebeaud: Je suis extrêmement gêné et contrarié pour les mêmes raisons: je suis totalement favorable à l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies, je suis convaincu par les considérations stratégiques énoncées par M. Felber, et j'estime qu'il faudrait renvoyer le projet. Si M. Vollmer ne veut pas renvoyer le projet, il nous oblige à voter contre.

Frau Bär: Mir geht es ganz ähnlich. Als überzeugte Vertreterin eines UNO-Beitritts -- ich habe damals auch eine Motion verfasst -- sehe ich mich jetzt derart harten Fronten gegenüber. Falls die SP-Fraktion die Initiative aufrechterhält, stimme ich schon dafür, weil für mich der Weg in die UNO der einzig mögliche ist.

Die Blauhelm-Frage muss in absehbarer Zeit entschieden werden. Wenn wir das Ergebnis dort kennen, verfügen wir über mehr Spielraum. Kann die Kommission den Entscheid nicht verschieben, bis über diese Vorlage entschieden wurde? Heute den Entscheid derart zu forcieren, halte ich nicht für viel vernünftiger, als die Initiative zurückzuziehen. Schliesslich wurde das Ausstehen dieses Entscheids bisher als einziges Gegenargument genannt.

Präsident: Es ist offen, wann die Frage dem Volk zum Entscheid unterbreitet wird. Von den Fristen her sind wir hingegen gebunden. Das Geschäft muss spätestens in der Herbstsession behandelt werden.

Frau **Bär:** Die Kommission hat schon bei anderer Gelegenheit beschlossen, den Entscheid über eine Initiative zu vertagen.

Wyss Paul: Ich bin im gleichen Dilemma: Ich war für den UNO-Beitritt, ich bin für die Blauhelme. Aber wir haben es bei der Abstimmung vom 6. Dezember ja erlebt: Jeder Gegner hat darauf verwiesen, der Bundesrat wolle dann auch noch in die EG: EWR gleich EG; genauso wird man hier verfahren: Blauhelme gleich UNO -- wieder ein Kampfthema! 1995 haben wir Wahlen, wir stehen also schon kurz davor. Machen wir uns doch keine Illusionen! Ob wir heute verschieben oder nicht, zur Initiative nein sagen oder nicht: Das Problem wird damit nicht gelöst sein, und es wird immer wieder in die Diskussionen einfließen.

Frau **Haller:** Sie können von den hier anwesenden Vertretern unserer Fraktion nicht erwarten, dass sie ein in unseren Reihen ausgiebig und wiederholt diskutiertes Thema -- es ist kein Schnellschuss von irgend jemandem -- ohne Rücksprache mit den anderen zurückziehen. Ich habe Verständnis für die Gegenargumente, kenne unsere Sicht aber auch. Ich sehe nur die Möglichkeit, den Entscheid auf die nächste Kommissionssitzung zu verschieben, damit unsere Fraktion die Frage diskutieren kann. Die Initianten haben das Recht, auf einer Entscheidung zu beharren; in dem Fall muss in der nächsten Sitzung entschieden werden.

Präsident: Die Kommission erklärt sich mit diesem Vorgehen einverstanden.

VERTRAULICH

NATIONALRAT

3003 Bern, den 5. März 1993

Aussenpolitische Kommission (APK)

TEILPROTOKOLL 5 der Sitzung vom 16. Februar 1993, 8.00 - 13.15 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

TRAKTANDUM 11. 92.44 Petition "Gründen wir das Grüne Kreuz"
(Weitere Traktanden siehe Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR 11. 92.44 Pétition "Créons la Croix-Verte"
(Autres objets à l'ordre du jour voir procès-verbal principal)

TEILNEHMER Präsidium: Herr Rychen
Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlín, Berger, Caccia, Columberg, Darbellay (ersetzt Herrn Maitre), Eggly, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Meyer Theo (ersetzt Herrn Bircher Silvio), Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler, Rebeaud, Ruffy, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean

Weitere Teilnehmer:
Rudolf Schaller, GS / EDA
Botschafter Nicolas Imboden, BAWI, EVD
Philippe Roch, Direktor BUWAL / EDI
Frau Grundlehner, BUWAL / EDI
Rolf Stücheli, GS / EDA

Entschuldigt: Scheidegger

Kommissionssekretariat: Alfred Aebi, Frau Hutter

Protokoll: Hélène Baessler (f)
Elisabeth Mühlenhöver Kauz (d)

Präsident: Offenbar kann das Grüne Kreuz ohne massive Hilfe des Bundes nicht auskommen. Unsere Frage an das Buwal: Wie weit sind die Gespräche gediehen? Ist der Bund bereit, finanzielle Beiträge zu leisten, wenn ja, in welcher Höhe? Stimmt es, dass das Grüne Kreuz seinen Platz auf internationaler Ebene erst definieren muss? Im Rahmen der internationalen Organisationen gibt es bereits verschiedene Umweltinstitutionen. Welche Koordination ist hier vorgesehen? Um einen Entscheid über die Petition zu fällen, sollten wir so informiert wie möglich sein.

M. Roch: Le problème des catastrophes causées à l'environnement par des accidents technologiques est reconnu depuis de nombreuses années. La première conséquence pratique a été, en 1991, dans le cadre du programme des Nations Unies pour l'environnement, la création d'un bureau provisoire pour l'assistance environnementale d'urgence dirigé par M. Clerc à Genève. Cette proposition avait été largement soutenue, sinon avancée par la Suisse à l'époque, et elle est soutenue par notre pays en ce sens que nous avons payé, sur le budget de l'office de l'environnement, 500 000 francs l'année passée, et nous avons jusqu'en 1995 un budget de 400 000 francs par an pour soutenir ce bureau.

Ce bureau a pour but d'examiner l'opportunité de créer, dans le cadre des Nations Unies, un centre d'alarme en cas de catastrophe écologique. Il est clairement dit que ce centre n'est pas encore opérationnel, il devrait recevoir des demandes des gouvernements, organiser les réseaux des réponses possibles en cas d'accident environnemental, c'est-à-dire essentiellement avec des points focaux nationaux, un réseau d'experts et de compétences qui peuvent être mobilisées pour répondre à une catastrophe écologique.

Il y a eu cette semaine encore des consultations: 13 pays étaient représentés à Genève pour répondre à M. Clerc sur l'état de préparation de son centre. L'objectif est de présenter à la nouvelle directrice du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), au mois de mai de cette année à Nairobi à l'occasion du conseil d'administration du programme des Nations Unies pour l'environnement, un rapport sur l'état des travaux de ce centre, et de faire des propositions pour la suite des travaux.

Ces consultations ont montré que les travaux préparatoires effectués par ce centre ne sont pas complètement mûrs. La tendance générale qui s'est dégagée de ces consultations a été de proposer le prolongement pour une année des travaux de ce centre afin d'arriver à des propositions plus concrètes sur son organisation.

Il était utile de situer notre action dans le cadre de l'ONU, parce que la création de la Croix-Verte rejoint exactement les objectifs de ce centre. Simplement, le rôle précis de cette Croix-Verte, son articulation avec ce centre étaient au début très flous, et se sont précisés avec le temps. Mon sentiment est que plus l'image de la Croix-Verte se précise, plus elle est exactement identique au rôle du centre que la Suisse soutient actuellement. J'ai néanmoins beaucoup de peine à comprendre quel sera le rôle de cette institution par rapport à ce centre. Je vois trois possibilités:

- 1) La Croix-Verte est le centre lui-même, c'est-à-dire que les Nations Unies confieraient la gestion du centre à une fondation internationale privée ou mixte qui serait la Croix-Verte
- 2) La Croix-Verte serait une fondation privée destinée à apporter son soutien à une activité des Nations Unies, c'est-à-dire essentiellement s'occuper de recueillir des fonds privés pour soutenir cette organisation, et favoriser la mise à disposition des compétences par les milieux privés.
- 3) La Croix-Verte serait limitée à une activité de conseil, c'est-à-dire une organisation privée qui réunit les compétences et qui met ces compétences à disposition de l'ONU (variante 2 sans la dimension financière).

Dans les trois hypothèses, je ne vois pas pourquoi la Confédération devrait engager des sommes considérables pour soutenir une organisation chargée des mêmes tâches qu'une première organisation que nous soutenons déjà avec des moyens beaucoup plus modestes. Nous pouvons imaginer que la Confédération pourrait aider cette organisation à naître en lui

accordant quelques crédits, mais la somme devrait être bien moindre que celle prévue par la pétition, qui porte sur des millions.

Nous restons ouverts à l'idée d'une collaboration avec la Croix-Verte, nous aurons prochainement une réunion avec d'autres offices concernés pour tenter de définir son rôle, mais nous hésitons à nous engager ou à proposer au gouvernement de s'engager alors que ce rôle n'est pas encore suffisamment clair.

Nous nous tiendrons en contact avec M. Clerc dans les semaines qui viennent de manière à préparer avec lui la position que la Suisse pourrait prendre au conseil d'administration du PNUE.

Präsident: Wieviel wurde im Budget für das Grüne Kreuz vorgesehen?

M. Roch: Rien dans le budget, mais pour le centre, le budget prévoit 400 000 francs par an jusqu'en 1995 pour le centre d'assistance d'urgence des Nations Unies.

Fischer-Häggligen: Ist das Grüne Kreuz eine rein schweizerische Erfindung, oder ist die Organisation bereits weltweit tätig? Die Vereinten Nationen sind in diesem Bereich ja auch aktiv: Würde man die Kräfte nicht besser auf bereits Vorhandenes konzentrieren? Welches Echo gab es im Ausland?

M. Rebeaud: Il se trouve que j'ai été mêlé aux travaux de préparation de la Croix-Verte. La situation est compliquée, parce que M. Clerc, qui est responsable de ce centre près les Nations Unies est en même temps l'un des dirigeants actuels de la Croix-Verte. L'une de ses idées était que l'une des activités futures du centre des Nations Unies puisse être reprise par la Croix-Verte, parce que cela lui donnait une plus grande souplesse d'action, notamment une capacité que l'ONU n'a pas de récolter des capitaux privés.

Nous avons parlé la semaine dernière de cette Croix-Verte en compagnie de M. Wiederkehr, qui en est l'un des promoteurs, à la Commission de l'environnement, en présence de M. Staehelin. M. Wiederkehr a dit que les 15 millions que l'on suggérait à la Confédération d'accorder à la Croix-Verte n'était pas destinés à son lancement, mais pour constituer une réserve financière si elle devait engager des opérations.

Je ne sais pas si notre commission peut prendre position sur une telle pétition, les choses n'étant pas encore assez claires ni de la part de l'administration, ni de la part des responsables de la Croix-Verte, mais je continue à trouver le projet intéressant dans la mesure où les objectifs fixés par M. Clerc peuvent être atteints.

Le fait que le PNUE rallonge la période d'étude d'une année change les conditions de l'exercice, mais pas le fond du problème: la Croix-Verte, d'abord, institution créée par des Suisses ayant son siège en Suisse, a déjà une dimension internationale -des capitaux français y ont déjà été recueillis, mais il pourrait y en avoir d'autres,-; ensuite, c'est un moyen d'obtenir, pour ce genre d'opérations, une extension du cahier des charges, notamment d'assurer un suivi dans le sens du développement durable, -peut-être même en formation et en prévention,- ce qui serait plus intéressant que le projet du PNUE, et cela permettrait surtout d'impliquer l'économie privée sur une vaste échelle, ce que ne permet pas le cadre de l'ONU.

M. Darbellay: Nous n'avons pas la possibilité de prévoir ni de décider quelles seront les développements de la Croix-Verte. Je constate que c'est une pétition intéressante, qui soulève des problèmes qui nous impliquent tous, mais nous ne pouvons décider dans quelle direction elle va se développer ni ce que devra faire la Confédération.

Puisqu'il ne s'agit pas d'une initiative parlementaire, je propose simplement que l'on transmette la pétition au CF pour qu'il en prenne connaissance.

Präsident: Im Nationalratssaal fand ein Festakt statt, an dem über 200 Parlamentarier teilgenommen haben, und jetzt die Petition, wir sollten das Grüne Kreuz unterstützen! Es wurde doch bereits sehr eindrücklich unterstützt! Im Komitee sind Parlamentarier aller Schattierungen vertreten. Wir sollten daher die Petition dem Bundesrat zur Kenntnisnahme unterbreiten, damit wäre unsere Arbeit dann beendet.

Die Kommission ist damit einverstanden.

VERTRAULICH

NATIONALRAT

Aussenpolitische Kommission

3003 Bern, den 9.3.1993

TEILPROTOKOLL 6

der Sitzung vom 15. und 16. Februar 1993
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

TAGESORDNUNG

- 10. Wahlbeobachtungen
- 12. Vorbereitung der Sitzung vom 22. und 23.3.1993
- 13. Verschiedenes

ORDRE DU JOUR

- 10. Observations d'élections
- 11. Préparation de la séance des 22 et 23 mars 1993
- 12. Divers

TEILNEHMER

Präsidium: Rychen

Anwesende Mitglieder: Frey Claude, Aubry, Bär, Bäumlin, Berger, Caccia, Columberg, Darbellay (ersetzt Maitre), Eggly, Fischer-Hägglingsen, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Meyer Theo (ersetzt Bircher Silvio), Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler, Rebeaud, Ruffy, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean

Entschuldigt: Bircher Silvio, Maitre, Scheidegger

Weitere Teilnehmer:

H. Stücheli, EDA

Kommissionssekretariat

H. Aebi, Frau Pitteloud, PD

Protokoll

Frau Strasser

10. Wahlbeobachtungen

Vollmer: Ich beantrage die Verschiebung dieses Traktandums. Unsere Kommission sollte sich einmal gründlich über die Hintergründe und Folgerungen der Wahlbeobachtungsberichte unterhalten. Es gibt gegenwärtig Versuche, multilaterale Vereinbarungen zu treffen und einen Kodex über künftige Wahlbeobachtungen und -durchführungen auszuarbeiten. Da dieses Traktandum nicht näher vorbereitet wurde, beantrage ich, dass wir es absetzen, um es mit der Verwaltung zusammen gründlich vorzubereiten. Erst dann können wir eine richtige Diskussion führen.

Mühlemann: Wir müssten uns einmal generell darüber unterhalten, welche Resien wir im Ausland durchführen und wie wir diese auswerten. Wir sollten hier das Gewicht des Parlaments in der Aussenpolitik verstärken. Was wir beispielsweise anlässlich der letzten Session der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Strassburg erlebt haben, war aussergewöhnlich interessant. Diesbezüglich waren die Pressemeldungen sehr farblos, manchmal auch ganz falsch. Ich wäre deshalb froh, wenn man die Diskussion etwas ausweiten und die ganze Problematik der parlamentarischen Tätigkeit im Ausland miteinbeziehen könnte.

Grendelmeier: Es geht um die Frage der Wahlbeobachtungsmissionen und was daraus für unsere Aussenpolitik resultieren soll. Es ist Zeit, dass wir darüber eine Diskussion führen. Man müsste sich auch überlegen, was getan werden müsste, damit die Arbeit des Europarates in der Presse auf ein grösseres Echo stösst. Während meiner Mitgliedschaft in der Europaratsdelegation habe ich diesbezüglich einige Initiativen ergriffen; aber die Presse nimmt den Europarat nicht zur Kenntnis.

Haller: Was Herr Mühlemann und Frau Grendelmeier angeschnitten haben und was Herr Vollmer ursprünglich wollte, sollte man nicht miteinander vermischen; es handelt sich hier um zwei verschiedene Dinge. Wenn wir uns hier über eine sinnvolle Ausgestaltung von Wahlbeobachtungen unterhalten wollen, führen wir eine andere Diskussion als sie jetzt Herr Mühlemann angeregt hat. Die Idee von Herrn Vollmer finde ich gut, aber das EDA sollte uns nicht nur aus schweizerischer Sicht, sondern auch aus internationaler Sicht informieren. In Genf findet beispielsweise ein Kongress der Vereinigung der Parlamentarier für globale Aktionen statt, an dem genau über dieses Thema diskutiert wird. Es wäre gut, wenn das EDA diese internationale Diskussion in seine Ueberlegungen über Zweck und Erreichbarkeit von guter Wahlbeobachtung miteinbeziehen würde.

Mühlemann (zu Frau Haller): Ich glaube nicht, dass es hier um zwei verschiedene Dinge handelt. Wenn wir die verschiedenen Länder besuchen, dann geschieht das nicht nur, um Wahlbeobachtung zu betreiben, sondern auch um gleichzeitig die Einhaltung der Menschenrechte zu kontrollieren. Die Wahlbeobachtung besteht aus dieser Doppelaufgabe, deshalb dürfen wir uns hier nicht zu sehr zersplittern.

Präsident: Ist die Kommission damit einverstanden, dieses Traktandum im Sinne von Herrn Vollmer demnächst zu behandeln? So beschlossen.

12. Vorbereitung der Sitzung vom 22. und 23. März 1993

Präsident: Unserer Kommission wurde die Vorberaterung des ersten Teiles des bundesrätlichen Folgeprogramms nach dem EWR-Nein (Europapolitisches Konzept) zur Vorberaterung zugewiesen.

Bezüglich der Aktualitäten schlage ich neben dem Thema der Lage im ehemaligen Jugoslawien eine Orientierung über die Lage in Russland und in der Ukraine vor.

Grendelmeier: Wir sollten auch die übrigen GUS-Staaten miteinbeziehen.

Bäumlin: Ich schlage auch die Traktandierung des Themas KSZE vor.

Oehler: Wir hören immer wieder, dass Schweizer Unternehmer in Osteuropa Investitionen tätigen. Es sollte diesbezüglich einmal eine Bestandesaufnahme gemacht werden. 1. Was wurde bis anhin gemacht? Auf welchen Gebieten? 3. Mit welchem Erfolg? 4. Wie sieht es mit der Unterstützung der Aussenstationen aus?

Präsident: Wir nehmen diese Vorschläge unter dem Traktandum "Aktualitäten" auf. Für die Sitzung vom 22. und 23. März 1993 werden wir wiederum 1 1/2 Tage einsetzen. So beschlossen.

Segmüller: Die Kommission hat beantragt, dass ihr im Zusammenhang mit den Osteuropakrediten jährlich Bericht erstattet werden solle. Sie wissen wahrscheinlich, dass die beratende ausserparlamentarische Kommission des Bundesrates für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe die Umsetzung der dritten Tranche der Osteuropakredite begleiten wollte, was aber gemäss des beiliegenden Schreibens des Vorstehers des EDA an Kommissionspräsident Nebiker offenbar nicht möglich ist. Ein weiterer Passus des Briefes hat jedoch noch mehr Befremden ausgelöst: "Um der spezifischen osteuropäischen Situationsproblematik Rechnung zu tragen, wird der Bundesrat dem Parlament die Schaffung einer besonderen gemischten Kommission vorschlagen, die unser Osthilfeprogramm verfolgen soll. Eine solche beratende Kommission mit Osteuropa und GUS-Experten wird in einem entsprechenden Gesetz vorgesehen, das sich zurzeit in Ausarbeitung befindet." Mein Befremden bezieht sich nicht auf die Gemischte Kommission, sondern auf die Notwendigkeit eines weiteren Gesetzes. Sollten wir uns nicht an einer der nächsten Sitzungen über dieses Vorhaben orientieren lassen?

Bäumlin: Dass eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, ist aufgrund der Höhe der Kredite selbstverständlich. Es geht um den dritten Teil des Solidaritätsgesetzes. Es sollte von uns auch geprüft werden, wie die begleitende Kommission aussehen soll.

Schaller: Das Osthilfegesetz befindet sich in der Vernehmlassung.

Präsident: Wir werden dieses Thema für die nächste Sitzung traktandieren.

13. Verschiedenes

Präsident: Wie Sie wissen, wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe der beiden APK's betreffend die Umsetzung von Artikel 47 GVG in die Praxis eingesetzt. Nachdem wir nun

eine zusätzliche Sitzung benötigen, werden wir den Bericht der Arbeitsgruppe erst anlässlich der Maisitzung beraten können.

Reise 1993: Die APKS schlägt Spanien als Reiseziel vor. Spanien wird bei den kommenden Verhandlungen der Schweiz mit der EG im bilateralen Bereich eine gewisse Rolle spielen: Einerseits stellt Spanien bei der Neuauflage des EWR gegenüber den EFTA-Ländern gewisse Forderungen, die zu Komplikationen führen könnten. Andererseits stellt Spanien innerhalb der EG Forderungen bezüglich der Verhandlungen Schweiz-EG (Agrarmarkt, Kohäsionszahlungen). Die APKS ist der Meinung, dass es nützlich wäre, hier die Schweizer Position und Probleme bei einem solchen Besuch zu erklären und Verständnis dafür zu wecken. Da die kommenden Verhandlungen die schweizerischen Interessen tatsächlich berühren, könnte ich mich dem Vorschlag der APKS anschliessen.

Grendelmeier: Dieses Problem scheint mir im Moment für unsere Kommission nicht das brennendste zu sein. Wir sollten uns eher mit den osteuropäischen Ländern auseinandersetzen.

Mühlemann: Wir haben als Parlamentarier eine Kontrollfunktion. Beim Kredit für Ost- und Mitteleuropa haben wir deutlich gesagt, dass wir jährlich einen Bericht wünschen. Solche Berichte haben nur einen Sinn, wenn wir die Projekte aufgrund eigener Anschauung würdigen können. Ich erinnere an den Besuch in Eztergom (Sondermüllverbrennungsanlage); dieser Besuch ermöglichte es uns, das Projekt hinterher mit der Verwaltung kompetent zu beurteilen. Ich möchte mich deshalb dem Vorschlag von Frau Grendelmeier anschliessen.

Rebeaud: Je me rallie à ce que vient de dire M. Mühlemann. Il vaudrait vraiment nous convaincre qu'une délégation parlementaire peut avoir une influence sérieuse sur des négociations menées par un gouvernement qui lui-même a une politique déterminée. Je vois mal ce que l'on pourrait apprendre d'un voyage en Espagne. En revanche, nous avons beaucoup à apprendre de contacts avec les pays que nous essayons d'aider en Europe de l'Est. C'est pourquoi je crois qu'il faudrait aussi remettre cela en discussion.

Oehler: Ich glaube nicht, dass wir in Spanien viel beeinflussen können. Wir sollten eher dort aktiv sein, wo wir auch die Möglichkeit haben, etwas in Bewegung zu setzen. Diese Möglichkeit haben wir in den Oststaaten. Die Gesprächsbereitschaft dürfte dort bedeutend grösser sein als in Spanien.

Aubry: Je n'aimerais pas que ce soient toujours les mêmes parlementaires à faire ces voyages. Nous avons eu à plusieurs reprises des collègues de la même commission qui se sont déplacés. Il faudrait garder un certain équilibre et permettre à chacun de participer à ces voyages.

Segmüller: Sollten die Reisen nicht in einen stärkeren aussenpolitischen Kontext gestellt werden? Eine Reise nach Russland und in die Ukraine ist sicher interessant, aber Spanien, Portugal, Griechenland, die heiklen EG-Länder, liegen momentan näher. Das gilt übrigens auch für Polen.

Die Mehrheit der Kommission entscheidet sich für eine Reise nach Russland und in die Ukraine.

Präsident: Aufgrund einer Anregung von Frau Bär bezüglich die Möglichkeit der Ausstellung von Diplomatenpässen für die Mitglieder der aussenpolitischen Kommissionen haben wir diebezüglich in der Zwischenzeit die nötigen Abklärungen vorgenommen. Diese haben ergeben, dass die Ratspräsidenten und die Mitglieder der Europaratsdelegation einen Diplomatenpass "à titre permanent" erhalten. Andere National- und Ständeräte, die sich in ihrer Eigenschaft als Mitglieder einer parlamentarischen Kommission oder Delegation ins Ausland begeben, können für die Dauer ihres Aufenthaltes einen Diplomatenpass beantragen. Interessenten sind gebeten, sich direkt an das Protokoll des EDA (H. Bucher; Tel. 031 61 30 26) zu wenden.

Im Zusammenhang mit der Vorberaterung der Europaratsberichte des Bundesrates und der Schweizer Parlamentarierdelegation, welche für die Sitzung vom 17. und 18. Mai 1993 vorgesehen ist, wäre es vielleicht einmal nützlich, die höchsten Schweizer Beamten im Europarat einzuladen. Es handelt sich um:

Herr Hans Peter Furrer, Politischer Direktor des Europarates;

Herr Marc Sand, Abteilungsleiter beim Sekretariat der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, der die Kommissionen für politische Fragen, für juristische Fragen und Menschenrechte sowie für die Beziehungen mit den europäischen Nichtmitgliedstaaten unter sich hat und um

Herr Mark Villiger von der Menschenrechtsdirektion des Europarates.

So beschlossen.

Bäumlin: Wir sollten uns in unserer Kommission auch mit der Umweltaussenpolitik befassen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Umweltministerkonferenz vom 28. - 30. April 1993 in Luzern. Es wäre gut, wenn wir uns anlässlich der Maisitzung mit dieser Thematik befassen könnten.

Frey Claude: A la suite de la discussion sur l'Europe, j'émets un souhait à la suite des propos de Mme Haller concernant le fait que nous soyons ridiculisés vis-à-vis de l'extérieure à la suite du vote du 6 décembre: que l'on nous fasse parvenir une revue de presse internationale sur l'après 6 décembre.

Beilage

DER BUNDESPRÄSIDENT
DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT

Bern, den 2. Dezember 1992

Herrn Nationalrat
Hans-Rudolf Nebiker
Präsident der Beratenden Kommission
für Internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
3003 Bern

Sehr geehrter Herr Präsident

Ihren Brief vom 22. Juli 1992 habe ich erhalten und mit Interesse gelesen. Zu Ihrer Anregung, das Mandat der Beratenden Kommission für Internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe auf die Osthilfe auszuweiten, möchte ich im Einvernehmen mit Herrn Bundesrat J.-P. Delamuraz, dessen Departement für die Finanzhilfe zuständig ist, wie folgt Stellung nehmen:

Um der spezifischen osteuropäischen Situation und Problematik Rechnung zu tragen, wird der Bundesrat dem Parlament die Schaffung einer besonderen gemischten Kommission vorschlagen, die unser Osthilfeprogramm verfolgen soll. Eine solche beratende Kommission mit Osteuropa- und GUS-Experten wird in einem entsprechenden Gesetz vorgesehen, das sich zur Zeit in Ausarbeitung befindet.

Auch möchte ich davon absehen, bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die Beratende Kommission für Internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe mit dieser Aufgabe zu betrauen, da dies eine personelle Ergänzung Ihrer Kommission mit Osteuropa-Spezialisten oder die Schaffung eines Unter-Ausschusses

- 2 -

bedingen würde. In Anbetracht der relativ kurzen Uebergangszeit wäre der damit verbundene Aufwand nicht gerechtfertigt.

Die beiden Räte werden ohnehin direkt und kontinuierlich über die Osthilfe informiert. So befassen sich etwa die aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments zur Zeit mit der Zusatzbotschaft über den 600 Millionen-Kredit zugunsten der GUS-Staaten und verfolgen regelmässig unsere Programme. Die interessierten Kreise haben also bereits die Möglichkeit, ihre wertvollen Stellungnahmen und Meinungen dem Bundesrat mitzuteilen.

Ich bedanke mich für das Interesse Ihrer Kommission an der Osthilfe und versichere Sie, sehr geehrter Herr Präsident, meiner vorzüglichen Hochachtung.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke followed by a loop and a vertical line extending downwards.

René Felber