

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 3. März 1992, Vormittag
Mardi 3 mars 1992, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

91.3279

Motion des Ständerates (Zimmerli) Neuformulierung der Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik Motion du Conseil des Etats (Zimmerli) Reformulation des objectifs de la politique étrangère de la Suisse et des moyens dont elle disposera

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

Wortlaut der Motion vom 28. November 1991

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zur Neufassung eventuell Ergänzung von Artikel 2 der Bundesverfassung zu unterbreiten. Darin sollen insbesondere die Ziele und Mittel einer neuen schweizerischen Aussenpolitik formuliert werden. Insbesondere sind dabei folgende Ziele zu berücksichtigen:

- Wahrung einer zeitgemässen Unabhängigkeit der Schweiz (Souveränität im Sinne der Anerkennung der Schweiz als eigenständiges, formell gleichberechtigtes Mitglied der Staatenwelt; Selbstbestimmung im Sinne des autonomen Entscheids der Schweiz über ihre Mitwirkung an internationalen Integrationsbestrebungen; internationale Mitbestimmung; Wahrung der Sicherheitsinteressen unseres Landes);
- Anerkennung der Friedensförderung als eigenständiges Ziel der Aussenpolitik;
- Das Bekenntnis der Schweiz zur internationalen Solidarität;
- Ergänzung des Wohlfahrtsziels durch den Einsatz der Schweiz zur Verwirklichung der Menschenrechte.

Die Bezüge und die gegenseitigen Abhängigkeiten unter diesen Zielen sind im Verfassungstext sichtbar zu machen, und es sind Kriterien für deren Abwägung untereinander zu nennen.

Bei der Umschreibung der Mittel der neuen schweizerischen Aussenpolitik sollen

- die internationale Zusammenarbeit,
- die neu zu definierende Neutralität (zumindest in ihrer Dienstleistungsfunktion für Aktivitäten, die der Friedenssicherung und der Durchsetzung der Menschenrechte dienen),
- die Universalität unserer Aussenbeziehungen, und
- die Disponibilität als wichtiges Instrument zur Sicherung der Unabhängigkeit im Vordergrund stehen.

Texte de la motion du 28 novembre 1991

Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres un projet reformulant l'article 2 de la constitution et le complétant. Ce projet énoncera les objectifs d'une nouvelle politique étrangère de la Suisse et il mentionnera les moyens dont elle disposera.

Voici quelques-uns des objectifs à énoncer:

- maintenir l'indépendance de la Suisse, au sens moderne du terme (maintien de sa souveraineté, au sens où elle demeure

ra un Etat souverain reconnu comme tel par la communauté internationale et un membre à part entière de celle-ci; maintien de son droit à disposer d'elle-même, au sens où nul autre qu'elle décidera de sa participation au processus d'intégration européenne et mondiale; maintien du processus de codécision au plan international; enfin sauvegarde de ses intérêts en matière de sécurité);

- reconnaître que la politique active en faveur de la paix est un objectif intrinsèque de notre politique étrangère;
- proclamer la foi de la Suisse en la solidarité internationale;
- compléter la prospérité mentionnée audit article par l'engagement de la Suisse en faveur de l'application des droits de l'homme.

Les liens entre ces objectifs et les relations d'interdépendance existant entre eux devront apparaître clairement dans le nouveau texte constitutionnel; on mentionnera les critères permettant de les pondérer.

La description des moyens dont disposera la nouvelle politique étrangère de la Suisse mettra en avant:

- la coopération internationale;
- la neutralité à redéfinir (tout au moins là où elle sert à assurer le maintien de la paix et à faire respecter les droits de l'homme);
- l'universalité de nos relations extérieures, et
- notre disponibilité, instrument essentiel de la sauvegarde de notre indépendance.

Herr **Rychen** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Der Ständerat hat die Motion am 28. November 1991 mit 19 zu 2 Stimmen überwiesen.

1. Begründung des Motionärs vom 28. November 1991:

Die schweizerische Aussenpolitik bedarf dringend einer ganzheitlichen Konzeption auf Verfassungsstufe und damit verbunden einer verstärkten demokratischen Legitimation. Artikel 2 der Bundesverfassung, aus dem sich zurzeit die ausserpolitischen Ziele und Maximen weitgehend ableiten, ist hierfür zu wenig griffig. Der vielgerühmte Pragmatismus der schweizerischen Aussenpolitik droht zu reaktiver Orientierungslosigkeit zu verkommen. Deshalb müssen die Ziele und Mittel und die Kriterien für deren Abwägung untereinander in der Verfassung festgehalten werden. Durch eine Neuregelung auf Verfassungsstufe würde zudem das Volk in die ausserpolitische Diskussion einbezogen und der Boden für eine spätere EWR- oder EG-Vorlage vorbereitet. Die Aussenpolitik bedarf deshalb vorab aus innenpolitischen Gründen dringend der Renovation und der demokratischen Legitimation, wenn sie nicht Schiffbruch erleiden und unser Land nicht Schaden nehmen soll.

2. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. November 1991:

Die Festlegung der ausserpolitischen Ziele auf Verfassungsebene wurde in der Vergangenheit bereits verschiedentlich erörtert, u. a. im Rahmen der Vorbereitungen zur Totalrevision der Bundesverfassung. Hierbei hat sich gezeigt, dass auch in der Lehre Uneinigkeit über den Sinn eines solchen Vorhabens besteht. Dass diesbezüglich auch heute noch die Meinungen stark geteilt sind, bestätigt der knappe Ausgang der Abstimmung im Nationalrat zur Motion der Aussenpolitischen Kommission (52 zu 49 Stimmen).

Es stellt sich weiter die Frage, ob eine programmatische Festlegung der ausserpolitischen Ziele und Mittel zum heutigen Zeitpunkt gelegen käme. Die Aussenpolitik unterliegt augenblicklich einer dynamischen Entwicklung, deren Ende und Ausgang noch nicht absehbar sind. Eine verfassungsrechtliche Regelung könnte sich deshalb in Zukunft als zu starr erweisen und ein adäquates Handeln erschweren.

Die ausserpolitischen Ziele der Schweiz werden zudem stark vom zukünftigen Verhältnis der Schweiz zur EG abhängen. Diese Frage muss prioritär behandelt werden. Der Bundesrat hat diesbezüglich bereits wichtige Entscheide gefällt, denen noch weitere folgen müssen und über die sich das Parlament, die Kantone und das Volk auszusprechen haben werden.

Des weiteren hat sich der Bundesrat verpflichtet, dem Parlament Ende dieses Jahres einen Bericht über die langfristigen ausserpolitischen Ziele vorzulegen, der auch die wirtschaftli-

chen, ökologischen, demographischen, sozialen und militärischen Aspekte berücksichtigt. Die Beratung dieses Berichts im Parlament wird dann zeigen, ob eine Festlegung der ausserpolitischen Ziele in der Verfassung nötig ist. Der Bundesrat spricht sich deshalb gegen eine Ueberweisung der Motion aus, erklärt sich aber bereit, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, welches im Rahmen des besagten ausserpolitischen Berichts behandelt werden könnte.

Erwägungen der Kommission

Die Diskussion in der Kommission spiegelte die unterschiedlichen Auffassungen des Bundesrates und des Motionärs wider. Eine weitere, zeitgerechtere Fassung der ausserpolitischen Ziele auf Verfassungsstufe erschien wohl der Mehrheit der Kommissionsmitglieder als wünschenswert. Uneinig war man sich jedoch darüber, ob jetzt der geeignete Zeitpunkt hierfür sei. Mit Verweis auf die in die gleiche Richtung zielende, aber umfassendere Motion der APK (91.3035) wurde zudem die Frage nach dem Sinne einer zweiten Motion gestellt. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder folgte deshalb der Meinung des Bundesrates und sprach sich für eine Umwandlung der Motion in ein Postulat aus. Es soll im Rahmen des versprochenen ausserpolitischen Berichts des Bundesrates Ende Jahr behandelt werden.

M. Rychen présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le Conseil des Etats a transmis la motion le 28 novembre 1991 par 19 voix contre 2.

1. Développement du motionnaire, daté du 28 novembre 1991:

Pour que sa légitimité démocratique s'en trouve renforcée, la politique étrangère de la Suisse a besoin de toute urgence de figurer dans la constitution sous forme d'un tout cohérent. L'article 2 actuel de la constitution, dont on tire actuellement principes et objectifs de la politique étrangère, est en effet trop vague. Le pragmatisme de la politique étrangère de la Suisse, pragmatisme dont on a longtemps chanté les vertus, est en passe, par réaction, de dégénérer, faisant place au désarroi. D'où la nécessité de consigner dans la constitution ces objectifs, les moyens disponibles et les critères permettant de les évaluer et de les comparer. Une modification de la constitution permettrait en outre d'associer le peuple à la discussion, donc de le préparer aux votations sur l'EEE et sur l'adhésion à la CE. Il nous faut donc rapidement rénover notre politique étrangère et lui donner une légitimité démocratique, pour des motifs de politique intérieure certes, mais aussi pour éviter qu'elle ne fasse naufrage et que le pays n'en subisse les conséquences.

2. Rapport du Conseil fédéral, daté du 28 novembre 1991:

La question de l'introduction de dispositions constitutionnelles fixant des objectifs a été discutée, par le passé, à divers niveaux, notamment dans le cadre de la révision totale de la constitution. Or, les spécialistes du droit constitutionnel ne sont jamais mis d'accord sur le projet. Le résultat du vote – 52 députés en faveur de la motion de la Commission de politique extérieure, 49 contre – révèle qu'aujourd'hui encore les avis sont très partagés.

L'autre question qui se pose est de savoir si la fixation dans la constitution des objectifs et moyens de la politique étrangère est indiquée à l'heure actuelle. Pour le moment, la politique étrangère connaît une évolution rapide dont personne ne peut dire quand et comment elle finira. Dans ces conditions, une disposition constitutionnelle pourrait avoir un caractère normatif trop contraignant et gêner toute action adéquate.

A l'avenir, la politique étrangère de notre pays sera sensiblement fonction de ses relations avec la Communauté. Ce choix doit être fait en priorité. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a pris une série de décisions fondamentales, et il devra encore en prendre d'autres sur lesquelles le peuple et les cantons se prononceront après les Chambres fédérales.

En outre, le Conseil fédéral a accepté de soumettre à l'Assemblée fédérale à la fin de cette année un rapport sur la conception suisse de la politique étrangère pour les prochaines années, face aux défis qui se présentent à nous en matière politi-

que certes, mais aussi en matière économique, écologique, démographique, militaire et sociale. La discussion de ce rapport par les parlementaires nous indiquera s'il faut ou non inscrire dans la constitution les objectifs de la politique étrangère. Ceci étant, le Conseil fédéral se prononce contre la transmission de la motion, mais il se déclare prêt à l'accepter transformée en un postulat, lequel pourrait être alors traité dans le cadre du rapport de politique étrangère auquel il a été fait allusion plus haut.

Considérations de la commission

La discussion qui s'est engagée au sein de la commission a reflété les divergences qui opposent le Conseil fédéral au motionnaire. La majorité des membres de la commission a estimé qu'il était souhaitable d'inscrire dans la constitution une autre version qui serait plus proche des nécessités du moment, mais l'unanimité ne s'est pas faite sur la question de savoir si le moment était venu de le faire. Les membres de la commission se sont aussi interrogés sur l'utilité de la motion; étant donné qu'il en existe déjà une, bien plus complète, sur le sujet (la motion 91.3035 de la CPE).

La majorité d'entre eux s'est rangée à l'avis du Conseil fédéral et elle a approuvé la transformation de la motion en un postulat lequel, aux dires du gouvernement, pourra être traité vers la fin de l'année dans le cadre du rapport de politique étrangère.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 16 zu 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen die Ueberweisung der Motion als Postulat.

Proposition de la commission

La commission propose par 16 voix contre 2 et 5 abstentions de transmettre la motion sous la forme d'un postulat.

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

Motion des Ständerates (Zimmerli) Neuformulierung der Ziele und Mittel der schweizerischen Aussenpolitik

Motion du Conseil des Etats (Zimmerli) Reformulation des objectifs de la politique étrangère de la Suisse et des moyens dont elle disposera

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.3279
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	256-257
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 954