

zichtet auf mündliche Ergänzungen. Aus der Mitte des Rates wird das Wort nicht verlangt. – Sie haben gemäss Kommissionsantrag beschlossen.

81.918

Postulat Bauer**Abrüstungsverhandlungen. Beitrag der Schweiz
Pourparlers de Genève sur le désarmement.
Contribution suisse***Wortlaut des Postulates vom 17. Dezember 1981*

Mehrere Persönlichkeiten unseres Landes haben von neuem mit Nachdruck den selbstmörderischen Unsinn des Wettrüstens verurteilt und darauf hingewiesen, dass der Menschheit durch die überdimensionierten atomaren Waffenarsenale die totale Zerstörung droht.

Es wird namentlich auf die Artikelreihe verwiesen, die Prof. Gasteyger (Institut des Hautes études internationales, Genf; Internationales Institut für strategische Studien, London) vom 7. bis 10. Dezember im «Journal de Genève» veröffentlicht hat, den letzten davon unter dem Titel «Denken wir nach vor dem Holocaust», und auf die von Oberstdivisionär Gustav Däniker im November in der «NZZ» veröffentlichte Studie «Friedenssicherung erfordert glaubwürdige Leistung».

Däniker stellt fest, dass im Rahmen einer doppelten Überlebensstrategie unsere rein militärische Landesverteidigung und unsere diplomatischen Friedensbemühungen sich ergänzen müssen.

Diese Vorschläge stimmen mit den immer häufiger ausgedrückten Wünschen überein, wonach unser Land, statt zu resignieren, sich mit mehr Dynamik, Mut und Grosszügigkeit für den Frieden einsetzen soll.

Gegenwärtig verhandeln die USA und die Sowjetunion in Genf über Abrüstung. Die Verhandlungen werden nächstes Jahr auf Ministerebene weitergeführt.

Der Bundesrat wird gebeten,

1. die Vorschläge von Prof. Gasteyger und Oberstdivisionär Däniker zu prüfen;
2. abzuklären, welche Möglichkeiten bestehen, zur Sicherung des Friedens die Politik der guten Dienste zu verstärken. Ein Mittel, wahrscheinlich das dringlichste, bestünde darin, die Dienste der Schweiz zur Kontrolle der Rüstungsbegrenzung auf beiden Seiten anzubieten, so wie Divisionär Däniker es vorschlägt.

Texte du postulat du 17 décembre 1981

Plusieurs personnalités de notre pays ont à nouveau dénoncé avec force ces derniers jours la folie suicidaire que constituent la course aux armements et la menace de destruction totale que font courir à l'humanité des arsenaux atomiques surdimensionnés.

Nous nous référons notamment aux articles parus dans le *Journal de Genève* du 7 au 10 décembre sous la plume du professeur Curt Gasteyger, de l'Institut des Hautes études internationales (IHEI) et de l'Institut International d'études stratégiques de Londres (IISS), dont le dernier s'intitule «Réfléchissons un peu avant l'holocauste», ainsi qu'à l'étude publiée à mi-novembre dans la *NZZ*, intitulée «Friedenssicherung erfordert glaubwürdige Leistung», dont l'auteur est le colonel-divisionnaire Gustav Däniker.

Ce dernier affirme que, dans le cadre d'une double stratégie de survie, il est indispensable que se complètent et notre défense purement militaire et les initiatives de notre diplomatie en faveur de la paix.

Ces propos concordent avec les vœux exprimés de plus en plus fréquemment, selon lesquels il importe, plutôt que de

céder à la résignation, que notre pays s'engage avec plus de dynamisme, d'audace et de générosité en faveur de la paix.

En ce moment même des pourparlers sur le désarmement ont lieu à Genève entre représentants des USA et de l'URSS. Ils se poursuivront l'an prochain au niveau ministériel.

Le Conseil fédéral est prié d'étudier

1. Les propositions du professeur Gasteyger et du colonel-divisionnaire Däniker;
2. Les moyens d'intensifier sa politique des bons offices au service de la paix; l'un de ces moyens, et probablement le plus urgent, étant de proposer les services de la Suisse pour contrôler de part et d'autre la limitation de l'armement, ainsi que le propose le divisionnaire Däniker.

Mme Bauer: Les marches en faveur de la paix, qui dans toute l'Europe et dans notre pays même ont réuni des dizaines, des centaines de milliers de manifestants, témoignent incontestablement de la peur, de l'insécurité profonde qui étreignent le monde contemporain devant l'escalade de l'armement, la prolifération de la bombe atomique et le développement des moyens de destruction de masses, qui permettent désormais à l'humanité de se détruire entièrement.

Les unes après les autres, les conférences en faveur du désarmement se soldent par un échec et les Etats n'arrivent pas à se mettre d'accord pour interdire, pour proscrire les moyens de destruction de masses tels que les armes atomiques et chimiques qui frapperaient lourdement les populations civiles. Le message accompagnant la convention que nous avons votée tout à l'heure le souligne abondamment.

En tant que Parlement, en tant que Gouvernement de ce pays, nous ne pouvons ignorer cette inquiétude. Je considère, pour ma part, qu'il est de notre devoir de répondre aux interrogations angoissées de nos concitoyens, de leur faire savoir que nous partageons leurs craintes et de les assurer de notre soutien.

Plutôt que de se voiler la face, plutôt que de céder à la résignation ou de condamner indistinctement tous ceux qui manifestent, plusieurs personnalités de premier plan dans notre pays, lucidement, courageusement, ont évoqué au cours des derniers mois les réponses possibles et l'attitude à adopter. Permettez-moi de mentionner quelques-unes de ces interventions parmi les plus marquantes.

A la fin de l'an dernier, le professeur Kurt Gasteyger, directeur du Séminaire d'études stratégiques de l'Institut universitaire des hautes études internationales, à Genève, et membre de l'Institut international d'études stratégiques de Londres, publiait dans le *Journal de Genève* une série de quatre articles sur la course aux armements. Le dernier s'intitule «Et si l'on réfléchissait avant l'holocauste?» Après avoir rappelé les plans d'armement gigantesques et les arsenaux surdimensionnés, il affirme que tout doit être entrepris pour mettre un terme à la course aux armements et pour s'interroger sur les limites de cet effort. Il en appelle à une réflexion collective et pose, pour conclure, la question suivante: «La fuite en avant fut jusqu'ici la voie la plus confortable. Ne serait-ce pas faire preuve de plus de courage que de commencer à s'engager à désarmer?»

A cette même époque, la Société suisse des officiers a publié ses douze thèses concernant la paix. Après avoir rappelé que, en tant qu'Etat neutre, la Suisse a le devoir, à l'égard de la communauté internationale, de défendre son territoire de manière crédible, la Société suisse des officiers affirme: «La Suisse doit développer son action de bons offices sur le plan politique en vue d'atteindre à un désarmement général, à un contrôle du désarmement et à la mise en place de moyens efficaces sur le plan international permettant de résoudre les crises sans violence.

Favoriser, d'une part, la paix par l'aide au développement et par la solidarité avec les nations les plus pauvres du globe, et vouloir, d'autre part, assurer la paix ne sont pas deux

termes d'une alternative, mais bien des objectifs complémentaires; la sécurité tant intérieure qu'extérieure sont les fondements de la paix.»

Je rappellerai enfin la remarquable analyse du divisionnaire Gustav Däniker, chef de l'instruction opérative, publiée en novembre 1981 dans la *Neue Zürcher Zeitung* et qui a suscité un large écho dans la presse suisse. «S'agissant de la Suisse, affirme-t-il, les initiatives pacifiques de la diplomatie et la défense purement militaire se complètent dans le cadre d'une double stratégie de survie. Si notre stratégie militaire, qui vise à la dissuasion, doit disposer de moyens militaires suffisants, afin de persuader l'agresseur potentiel que les pertes prévisibles dépasseraient largement les gains espérés, elle doit se doubler d'une stratégie diplomatique, d'une stratégie de bons offices, qui englobe les démarches de notre diplomatie et qui renforce, par des actions appropriées, la confiance générale dans la possibilité de résoudre pacifiquement les conflits.

Le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, publié en juin 1973 déjà, évoquait cette conception d'ensemble de la défense générale: les deux aspects de la stratégie de la Suisse, attitude défensive face à l'agression et action dynamique vers l'extérieur. Abordant le thème de la stratégie dans le domaine de la politique étrangère, le Conseil fédéral déclare, à la page 15 du rapport: «L'interdépendance croissante de toutes les nations, le danger de voir des conflits marginaux s'étendre à notre continent, ainsi que des mobiles humanitaires, telles sont les raisons qui engagent un petit pays comme la Suisse à se montrer, lui aussi, plus actif et plus entreprenant qu'autrefois dans le domaine du maintien de la paix en général, et du règlement des crises. Comme il nous est interdit de recourir aux moyens, quels qu'ils soient, qui ressortissent à une politique de force, il ne peut être question que de démarches relevant de la diplomatie. Il s'agit surtout, en l'occurrence, de mettre à disposition nos bons offices ainsi que d'encourager toutes les autres mesures qui contribueraient à réduire les tensions et à résoudre des conflits sans recours à la force.»

A la page 22 de ce même rapport, il est dit: «Une politique de neutralité bien comprise embrasse la coopération et la coresponsabilité dans le domaine international. Un Etat neutre peut rendre, précisément, une série de services que d'autres Etats seraient peut-être moins en mesure de prêter. Mentionnons notamment les bons offices sur le plan diplomatique, les opérations humanitaires, l'extension de l'arbitrage à l'échelon international, la collaboration aux travaux de commissions de contrôle, etc.»

Ainsi donc, le rapport du Conseil fédéral, nous pouvons le constater, est plus actuel que jamais, compte tenu de la situation internationale explosive. La mise en œuvre de la double stratégie de survie est urgente. Tout au plus se doit-on de constater, pour le regretter, que l'un des termes dont il est fait mention, à savoir la stratégie des bons offices, n'a pas été développé au cours des dernières années avec autant d'imagination, avec autant de hardiesse et de générosité que la gravité de la situation l'exige. Des observateurs, tant suisses qu'étrangers, affirment que d'autres pays neutres, tels que la Suède et même l'Autriche, se sont montrés plus courageux lorsqu'il s'agissait de dénoncer les atteintes aux droits de l'homme, et plus persévérants dans leurs initiatives en vue d'atténuer les tensions.

Je voudrais souligner cependant deux interventions récentes de M. Aubert, conseiller fédéral, qui, dans la presse tant nationale qu'internationale, ont rencontré une large adhésion. Il s'agit d'abord du discours de Madrid sur la situation en Pologne prononcé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Clair et percutant, il eut les honneurs de la presse internationale.

Il s'agit, enfin, de la déclaration récente au Conseil national, sur le Salvador, où vous avez, Monsieur le Conseiller fédéral, dénoncé les violations répétées des droits de l'homme qui y sont commises, et condamné les ingérences étrangères, d'où qu'elles viennent. Cette attitude est la bonne,

croions-nous, et la seule possible. Elle met en pratique les principes de solidarité internationale et de neutralité active auxquels nous sommes attachés. Les personnalités citées au début de mon intervention, estimant que seul un désarmement général, dûment contrôlé, pourra mettre un terme à la situation dans laquelle nous nous trouvons, je vous prie, Monsieur le Conseiller fédéral, ainsi que l'a fait également ces derniers jours un conseiller national, de proposer inlassablement, chaque fois que vous en aurez l'occasion, les bons offices et les services de la Suisse.

M. Aubert, conseiller fédéral: Je remercie Mme Bauer d'avoir déposé ce postulat. Le Conseil fédéral, Madame, accepte votre postulat. Je pourrais m'en tenir là, mais j'aimerais tout de même rappeler que si le Conseil fédéral accepte votre postulat, c'est parce qu'il n'a jamais cessé d'œuvrer en faveur de la paix et, dans toute la mesure du possible, en faveur du contrôle des armements et du désarmement. Telle est la politique générale du Conseil fédéral qui, en acceptant ce postulat, se déclare prêt à étudier la possibilité d'étendre encore ses bons offices dans ce domaine.

J'aimerais, toutefois aussi, que nous soyons conscients des limites objectives qui nous sont posées. Vous avez évoqué, Madame, tout à l'heure, les échecs des conférences sur le désarmement. Ne parlons pas encore d'échec pour certaines qui ne sont pas terminées. Il s'agit des conférences internationales sur les missiles intercontinentaux, des négociations URSS/Etats-Unis d'Amérique qui viennent de s'engager à Genève, le 30 novembre 1981, sur l'insistance de la Suisse notamment qui a tenu à mettre son territoire à disposition de MM. Haig et Gromyko, ainsi que des délégations américaine et soviétique. Il est vrai que ces négociations-là sur les euromissiles, missiles de moyenne portée en Europe, ne sont en tout cas pas près d'aboutir, bien malheureusement. Vous pouvez citer également la Conférence de Vienne sur les MBFR qui dure depuis huit ans sans guère de résultats. Voilà pour les conférences. Je ne cite que quelques exemples de conférences sur le désarmement à proprement parler. Ne parlons pas encore de la tentative d'organisation d'une conférence européenne sur le désarmement, dans le cadre du processus d'Helsinki, à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe à Madrid.

Concernant le contrôle du désarmement et celui des armements, je dois fixer ici les limites objectives posées à nos possibilités d'intervention. Nous n'avons ni le personnel ni le matériel nécessaires pour exercer des tâches de vérification de ce type. Ces tâches de vérification, surtout lorsqu'il s'agit d'armes stratégiques, nécessitent du personnel spécialisé; il faut disposer également de matériel scientifique et technique très élaboré.

En outre, M. Ulrich a relevé, tout à l'heure, dans son rapport concernant l'emploi des armes et les contrôles, que les grandes puissances n'aiment pas beaucoup les mesures obligatoires de contrôle. Nous avons un exemple récent, celui de l'URSS qui n'accepte pas de telles mesures. Je ne sais pas si les Etats-Unis d'Amérique, considérant l'attitude des pays de l'Est dans ce domaine, les accepteraient. Il nous faut donc être conscients des limites de nos possibilités d'intervention en matière de contrôle des armements et du désarmement.

Dans l'article que vous avez cité, paru dans la *NZZ* des 14/15 novembre 1981, M. le divisionnaire Däniker a souligné combien un petit pays comme le nôtre pourrait être utile; se fondant sur sa neutralité, de par son impartialité qui paraît admise au plan international, la Suisse pourrait offrir ses bons offices avec plus de succès peut-être que d'autres Etats. Sur ce point-là, je rejoins le divisionnaire Däniker. Le Conseil fédéral partage lui aussi ses vues. Dans le cadre d'une possibilité de vérification des armements, qui pourrait être introduite au cours de la future conférence européenne sur le désarmement, il est vraisemblable que des mesures de contrôle seront proposées, les Etats neutres d'ailleurs paraissent tout désignés pour les assumer. La Suisse, bien

évidemment, ne reniera pas sa vocation humanitaire en faveur de la paix et du désarmement. C'est une des raisons aussi, Madame, pour lesquelles nous acceptons votre postulat: dans l'espoir que nous pourrions participer de façon efficace à une véritable vérification des armements et du désarmement.

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, das Postulat Bauer entgegenzunehmen. Wird es aus der Mitte des Rates bekämpft? Das ist nicht der Fall. Es ist überwiesen.

Überwiesen – Transmis

81.904

Motion Binder

Politische Planung. Mitwirkung des Parlaments

**Participation du Parlement
à la planification politique**

Wortlaut der Motion vom 16. Dezember 1981

Gemäss Artikel 71 BV ist die Bundesversammlung, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone, die oberste Gewalt des Bundes. In Artikel 85 BV sind die Aufgaben der beiden Räte nicht abschliessend aufgezählt. Die politische Planung umfasst im heutigen Staat Grundsatzentscheidungen und greift in die Gesetzgebungs- und Finanzhoheit der Bundesversammlung ein. Diese Planung muss deshalb neben der qualifizierten Gesetzgebung und der Oberaufsicht über die Behörden zu einer Hauptzuständigkeit der Bundesversammlung erklärt werden. Das heutige Recht, von den Richtlinien der Regierungspolitik bloss Kenntnis zu nehmen, genügt dem Parlament nicht, um auf die zukünftige Staats- und Finanzpolitik genügend Einfluss nehmen zu können.

Der Bundesrat wird eingeladen, die notwendigen Gesetzesänderungen (allenfalls auch Verfassungsänderungen) vorzuschlagen, damit das Parlament in die politische Planung einbezogen wird und über die wichtigen Pläne der Staatstätigkeit, vor allem über die Richtlinien der Staatspolitik und den Finanzplan des Bundes befinden kann.

Texte de la motion du 16 décembre 1981

L'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons, est, comme le précise l'article 71 de la constitution, l'Assemblée fédérale. Les tâches principales des deux conseils sont énumérées à l'article 85. Or la planification politique, par le pouvoir exécutif, englobe aujourd'hui des décisions fondamentales qui relèvent de la souveraineté législative et financière de l'Assemblée fédérale. Cette planification doit donc être rangée parmi les attributions fondamentales du Parlement aux côtés de l'activité législative proprement dite et de la haute surveillance des autorités fédérales. Actuellement, le Parlement ne peut que prendre connaissance après coup des grandes lignes de la politique gouvernementale. Or ce «droit» ne lui suffit pas pour exercer une influence adéquate sur les décisions politiques et financières.

Je prie donc le Conseil fédéral de proposer les modifications législatives (et éventuellement constitutionnelles) nécessaires pour que le Parlement participe à la planification politique et à l'élaboration des plans importants de l'Etat, notamment des grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Arnold, Baumberger, Cavelti, Dobler, Gadiant, Guntern, Kündig, Ulrich, Zumbühl (9)

Binder: Zum richtigen Verständnis meiner Motion möchte ich Sie bitten, sich im Geiste in die Dezembersession 1981 zurückzusetzen. Damals haben wir in beiden Räten über den Zwischenbericht zu den Regierungsrichtlinien und über den Finanzplan beraten. Die Stimmung war in beiden Räten nicht besonders gut, sondern eher gereizt. Unbehagen machte sich breit; und es wurde die Frage gestellt: Wer ist denn eigentlich die oberste Gewalt des Bundes?

Tatsächlich stritten sich Bundesrat und Parlament über den Führungsanspruch in diesem Staate. Trotzdem gemäss Geschäftsverkehrsgesetz das Parlament vom Zwischenbericht und vom Finanzplan nur Kenntnis nehmen kann, wollte sich das Parlament mit dieser eher untergeordneten Rolle in der politischen Planung nicht mehr zufrieden geben. Das Parlament mischte sich aktiv ein, nahm zwar (weil angeblich verfassungswidrig) keine Richtlinien-Motionen an, die den Bundesrat zu einem gemächlicheren Gesetzgebungstempo zwingen wollten, wies jedoch den bundesrätlichen Finanzplan praktisch zurück, indem es in einer gemeinsamen Motion vom Bundesrat Bericht und Antrag verlangte, mit welchen weiteren einschneidenden Eingriffen in die Aufgabenstruktur des Bundes er den Haushaltsausgleich in der nächsten Legislaturperiode erreichen und wie er insbesondere die verschiedenen Ausgabenmechanismen besser in den Griff nehmen will.

Mit dieser an sich widersprüchlichen Haltung (einerseits keine Einmischung in die Richtlinienkompetenz des Bundesrates, andererseits aber direkte Einschaltung in die Finanzplanung) haben sich die beiden Räte, bewusst oder unbewusst – ich möchte das offenlassen –, über den Wortlaut und den Sinn des Geschäftsverkehrsgesetzes hinweggesetzt und sich mit der blossen Kenntnisnahme nicht mehr abgefunden. Denn wer mit einer verbindlichen Motion in die Finanzplanung eingreift und die bundesrätliche Finanzplanung praktisch zurückweist, schaltet sich auch in die eigentliche politische Planung ein. Der innere Zusammenhang zwischen politischer Planung einerseits und Finanzplanung andererseits ist evident. So schreibt denn auch das Geschäftsverkehrsgesetz vor, dass die Richtlinien der Regierungspolitik und der Finanzplan sachlich und zeitlich miteinander zu verknüpfen sind.

In der Dezembersession 1981 wurde also ein gestärktes Rollenbewusstsein des Parlamentes, wie nachträglich die «NZZ» schrieb, manifest. Das Parlament hatte offensichtlich genug vom unverbindlichen, unnützen, langweiligen und oft auch nicht sehr interessanten und zeitraubenden Zelebrieren einer Debatte, die gar keine Debatte war. Es wollte politische Schwerpunkte für die Staatstätigkeit in den nächsten Jahren setzen. Dies war mein Eindruck in der Richtlinien Diskussion.

Nachdem Herr Bundesrat Furgler meine Ideen über eine vermehrte Beteiligung des Parlamentes an der politischen Planung als «durchaus interessant» bezeichnet hatte, hielt ich die Gelegenheit für günstig, durch meine Motion das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat in der Staatsleitung zu klären.

Zunächst dürfte unbestritten sein, dass jedes Staatswesen – auch die Schweiz – eine Staatsleitung benötigt. Die politische Planung ist Wesensbestandteil dieser Staatsleitung und wird mit ihr sogar sehr oft überhaupt identifiziert. Es muss in jedem Staat jemand da sein, der vorausdenkt, vorausschauend, politische Schwerpunkte setzt und sagt, was zum Beispiel in einer Legislaturperiode gesetzgeberisch angegangen, realisiert und auch finanziert werden soll. Die politische Planung muss, wenn sie konsistent sein will, dem Bundesrat, dem Parlament, aber auch – und das scheint mir wichtig zu sein – dem Bürger ein konkretes Staatsbild für die Zukunft vorzeigen. Kurz: Die politische Planung hat die Marschrichtung des Staates zumindest kurz- und mittelfristig, wenn möglich auch langfristig, aufzuzeigen. So sagt denn Prof. Eichenberger:

«Politische Planung ist deshalb mehr als reflektierende Vorwegnahme, mehr als intellektuelle Präparation und mehr als spirituelle Eingewöhnung in mögliche Aktionsdimensionen – sie ist die Verbindung des planerischen Tuns mit dem

Postulat Bauer Abrüstungsverhandlungen. Beitrag der Schweiz

Postulat Bauer Pourparlers de Genève sur le désarmement. Contribution suisse

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.918
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1982 - 08:50
Date	
Data	
Seite	159-161
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 458

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.