

sont conférées par la constitution, et auxquelles appartient la décision qu'il a prise le 18 mai 1992 de déposer une demande d'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de la Suisse à la Communauté.

On a également relevé au sein de la commission que s'il existe vraiment une contradiction entre la démarche du Conseil fédéral et l'article 2 de la Constitution fédérale, cet article devrait être modifié; car, même avec l'accord du peuple et des cantons, toute démarche en vue d'une adhésion à une organisation supranationale serait, dans la logique de l'initiative, contraire à la disposition invoquée. Or, l'initiative ne demande pas de modifier l'article 2. A quoi bon servirait cependant l'accord du peuple et des cantons si l'auteur de l'initiative considère l'article 2 de la Constitution fédérale intangible?

La majorité de la commission s'est insurgée aussi clairement contre le reproche fait à l'encontre du Conseil fédéral d'avoir trahi le pays. Le Conseil fédéral a le droit d'entamer des négociations en vue de l'adhésion dont le résultat serait ensuite soumis, en tout cas pour approbation au Parlement, au peuple et aux cantons.

Vu que la présente initiative aurait un effet rétroactif, la commission a traité aussi brièvement de cette question. L'avis exprimé avant tout a été qu'un consentement accru à de telles initiatives conduirait finalement à la paralysie de l'Etat.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 17 zu 2 Stimmen (bei 1 Enthaltung):

##### *Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

##### *Minderheit*

(Steffen, Moser)

Der Initiative Folge geben

#### *Proposition de la commission*

La commission propose, par 17 voix contre 2 et avec 1 abstention:

##### *Majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

##### *Minorité*

(Steffen, Moser)

Donner suite à l'initiative

**Ruf:** Die parlamentarische Initiative «Für eine freie Schweiz. EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk» ist die politische Antwort auf den Beschluss des Bundesrates vom Mai 1992, bei der EG ein Gesuch der Schweiz um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen einzureichen. Der Text dieser parlamentarischen Initiative ist weitgehend identisch mit demjenigen der Volksinitiative «EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk», die in Bälde eingereicht werden wird.

Wir haben im Rahmen der verschiedenen Europadiskussionen in diesem Saal die Frage der Berechtigung des Bundesrates, das besagte Gesuch bei der EG einzureichen, eingehend erörtert. Es ist Ihnen bekannt, dass die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi sowohl einen EWR- als auch einen EG-Beitritt der Schweiz entschieden ablehnt, weil damit existenzbedrohende Nachteile für unser Land verbunden wären.

Mit der parlamentarischen Initiative und dem Volksbegehren wenden wir uns jedoch nicht bloss gegen den bundesrätlichen EG-Kurs im allgemeinen, sondern besonders auch gegen die Verfassungsverletzung, die der Bundesrat durch die eigenmächtige Einreichung des Gesuchs begangen hat.

Der Bund hat laut Artikel 2 der Bundesverfassung u. a. die «Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen» zum Zweck. Der Kommentar Aubert zu Artikel 2 BV hält fest – ich zitiere diese Passage hier einmal mehr –: «Er (dieser Zweck) stellt ... den vordringlichsten Zweck des Staates dar: Der Staat muss zuerst bestehen und nach Möglichkeit die Entscheidungsfreiheit über sein Schicksal bewahren, bevor er sich andere Zwecke vornehmen kann.»

Gemäss Artikel 102 Ziffer 9 der Bundesverfassung hat der Bundesrat «innert den Schranken der gegenwärtigen Verfas-

sung» explizit «für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz» zu wachen.

Der Beitritt zur supranationalen, zentralistischen EG, die eine politische Union anstrebt und aus den verschiedensten europäischen Völkern einen Eintopf machen will, würde für unser Land zwingend den Verlust der Unabhängigkeit – und damit der «Entscheidungsfreiheit über sein Schicksal» – bedeuten. Durch die Aufnahme von Verhandlungen, deren Ziel in der Aufgabe der Unabhängigkeit liegt, hat der Bundesrat somit ganz klar die Bundesverfassung verletzt!

Ob die Schweiz wirklich den Weg in Richtung Preisgabe der Unabhängigkeit beschreiten soll, darf aus verfassungsrechtlichen und aus staatspolitischen Gründen keinesfalls die Regierung beschliessen. Eine für die Zukunft unseres Landes derart existentielle Entscheidung, die gleichzeitig eine Umgehung der Bundesverfassung bedeutet, darf nur vom Verfassungsgeber selbst, d. h. von Volk und Ständen, getroffen werden.

Die vorliegende parlamentarische Initiative schlägt daher einen neuen Artikel 20 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung vor, mit dem Inhalt, sämtliche vor der Abstimmung über diese Uebergangsbestimmung eingeleiteten Verhandlungen über einen Beitritt der Schweiz zur EG abzubrechen und neue Verhandlungen nur mit Zustimmung von Volk und Ständen aufzunehmen.

Der Bundesrat müsste also zuerst den Souverän befragen, ob dieser letztlich – dies wäre ja die Konsequenz des entsprechenden Schrittes – den Grundsatz der Unabhängigkeit aufgeben wolle. Wir sind sicher – vor allem nach dem 6. Dezember 1992 –, dass der Bundesrat mit einem solchen Ansinnen eine gewaltige Abfuhr erleiden würde.

Wir bestreiten – dies möchte ich klar betonen – die grundsätzliche Kompetenz des Bundesrates nicht, im Bereich der Aussenpolitik federführend zu wirken. Nur muss er dies – ich halte dies mit aller Klarheit fest – im Rahmen der geltenden Bundesverfassung tun, d. h. insbesondere unter Einhaltung des Unabhängigkeitszieles!

Uns ist klar, dass diese Initiative und ihr Anliegen in diesem Saale keine Chance haben. Aber glauben Sie mir, beim Souverän, wenn es um die Abstimmung über die Volksinitiative gehen wird, wird es anders sein!

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

offensichtliche Mehrheit

Für den Antrag der Minderheit

Minderheit

89.241

### **Parlamentarische Initiative**

#### **(Zbinden Hans)**

#### **Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik.**

#### **Vermehrte parlamentarische Einbettung, Transparenz und öffentliche Abstützung**

#### **Initiative parlementaire**

#### **(Zbinden Hans)**

#### **Politique économique extérieure.**

#### **Participation du Parlement, transparence et formation de l'opinion publique**

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

#### *Wortlaut der Initiative vom 6. Oktober 1989*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV und auf Artikel 21bis GVG reiche ich folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung ein:

Der Bund, das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Bundesamt für Aussenwirtschaft (Bawi) haben zukünftig in ihrer Aussenwirtschaftspolitik neben den partikulär wirtschaftlichen Interessen vermehrt auch allgemein gesamtgesellschaftliche Aspekte zu berücksichtigen.

In diesem Sinne sind

– die Meinungsbildung und die Entscheidungsabläufe durchsichtiger,

– die Anknüpfung an das Parlament enger und

– die Zusammenarbeit zwischen der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik intensiver und umfassender auszugestalten.

Diese allgemein formulierte Forderung müsste u. a. folgende Auswirkungen zeigen:

1. Der Bundesrat ergänzt seine regelmässige Berichterstattung im Bereich der Aussenwirtschaft zuhanden des Parlamentes mit Tätigkeitsprogrammen, die er zur Stellungnahme unterbreitet.

2. Das Parlament und seine vorbereitenden Aussenwirtschafts- und Wirtschaftskommissionen des Stände- respektive des Nationalrates haben nicht nur wie bis anhin Staatsverträge, Zolltarife und Kredite für handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen zu genehmigen. In Zukunft hätte der Bundesrat – auf Begehren des Stände- und Nationalrates – auch wesentliche Verhandlungspositionen im Rahmen multilateraler Organisationen und bilateraler Gespräche vorgängig dem Parlament zur Bestimmung des Verhandlungsspielraums zu unterbreiten.

3. Die Kompetenzen, Arbeiten, zugewiesenen Mittel sowie die personellen Interessenvertretungen der wichtigen Organe des BawI mit verwaltungsexternen Mitgliedern sind derart zu regeln, dass sie für das Parlament kontrollierbar werden. Diese Forderung bezieht sich namentlich auf die ständige Wirtschaftsdelegation und die Arbeitsgruppen (z. B. «Krisen-» und «Konjunkturstab»). Da die Aussenwirtschaftspolitik heute vermehrt als integraler Teil eines umfassenden ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Ganzen verstanden wird, sind bei ihrer Ausgestaltung auch breitere Perspektiven zu entwickeln. Der Bogen der Interessen wäre dabei von kleineren und mittleren Exportunternehmen über den Konsumentenschutz bis zu den Entwicklungsorganisationen zu schlagen.

Aemterkumulativen von verwaltungsexternen Mitgliedern in den Organen des BawI sind zu vermeiden.

4. Sowohl im Parlament als auch in der Verwaltung sind die Informationskanäle und Entscheidungsstrukturen der Organe in dem Sinne zu überprüfen und zu ändern, dass die Aussenwirtschafts- und die Aussenpolitik stärker aufeinander abgestimmt werden. Die EG-Frage zeigt die Notwendigkeit dieser wechselseitigen Abstimmung.

5. Den Verhandlungsdelegationen im Aussenwirtschaftsbereich, die aus Vertretern der Verwaltung und der Wirtschaft zusammengesetzt sind, können – auf Wunsch der Aussenwirtschafts- oder Wirtschaftskommission – auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Beobachterstatus beigeordnet werden.

#### *Texte de l'initiative du 6 octobre 1989*

En vertu des articles 93 alinéa premier de la Constitution fédérale et 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante conçue en termes généraux:

La Confédération, le Département fédéral de l'économie publique et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) poursuivront davantage dans leur politique économique extérieure des buts tenant compte de l'intérêt de l'ensemble de la société et non seulement des intérêts spécifiquement économiques.

Dans cet esprit, ils s'efforceront:

– d'améliorer la transparence dans la formation de l'opinion et le déroulement des processus de décision;

– d'entretenir des rapports plus étroits avec l'Assemblée fédérale;

– d'intensifier et d'élargir la collaboration entre la politique étrangère et la politique économique extérieure.

Outre ces buts généraux, les efforts devront porter sur les points suivants:

1. Le Conseil fédéral complétera ses rapports périodiques au Parlement sur la politique économique extérieure en soumettant des programmes d'activité pour avis.

2. Les Chambres fédérales, la Commission des affaires économiques du Conseil national et la Commission du commerce extérieur du Conseil des Etats ne se borneront plus à approuver les traités internationaux, les tarifs douaniers et les crédits destinés au financement de mesures de politique commerciale ou économique. A l'avenir, le Conseil fédéral devra aussi soumettre, sur demande, ses intentions dans les négociations importantes, qu'elles soient entreprises dans le cadre d'organisations multilatérales ou d'entretiens bilatéraux, de manière que le Parlement puisse déterminer la marge de manoeuvre des négociations.

3. Les attributions, les activités, les fonds alloués, ainsi que les intérêts représentés dans les principaux organes de l'OFAEE comprenant des membres extérieurs à l'administration, seront réglés de manière à pouvoir être contrôlés par le Parlement. Cette exigence s'applique en particulier à la Délégation permanente et aux groupes de travail (notamment «l'état-major de crise» et l'état-major interdépartemental pour les questions conjoncturelles). Etant donné que la politique économique extérieure est aujourd'hui davantage conçue comme partie intégrante d'un tout comportant des aspects économiques, sociaux, culturels et écologiques, il convient d'établir sa conception sur une assise plus large. L'éventail des intérêts pris en considération devra s'étendre des petites et moyennes entreprises exportatrices aux organisations d'aide au développement, en passant par les organisations de protection des consommateurs. Tout cumul de fonctions de la part des membres de l'OFAEE extérieurs à l'administration devra être évité.

4. Les canaux d'information et les structures de décision des organes du Parlement et de l'administration seront réexaminés et modifiés de manière à coordonner plus étroitement la politique étrangère et la politique économique extérieure. La nécessité de cette coordination est notamment mise en évidence par l'évolution de la Communauté européenne.

5. Aux délégations chargées des négociations en matière d'affaires économiques extérieures, et qui sont composées de représentants de l'administration et de l'économie, peuvent également être incorporés – à la demande d'une des commissions mentionnées plus haut – un ou plusieurs députés ou députées ayant le statut d'observateurs.

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

Die parlamentarische Initiative 89.241 wurde von der früheren Wirtschaftskommission vorberaten und mit Bericht vom 25. April 1990 dem Plenum zugeleitet. Die Wirtschaftskommission beantragte damals dem Plenum mit 8 zu 5 Stimmen (bei 1 Enthaltung), der parlamentarischen Initiative sei keine Folge zu geben.

Im Hinblick auf dessen Traktandierung anlässlich der Sondersession vom April 1993 befasste sich die Aussenpolitische Kommission als Nachfolgekommission der Wirtschaftskommission am 23. März 1993 noch einmal mit diesem Vorstoss und stellte fest, dass in der Zwischenzeit die meisten Punkte der parlamentarischen Initiative im Rahmen der Parlamentsreform wie folgt erfüllt worden sind:

– Der Bundesrat wurde im Zusammenhang mit der Einführung von Artikel 47bis (neu) GVG aufgefordert, den Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik künftig zukunftsorientierter zu gestalten (Punkt 1);

– Einführung generell von Artikel 47bis (neu) GVG (Punkt 2);

– Zusammenlegung der Bereiche Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik in den Aussenpolitischen Kommissionen (Punkt 4).

Die in Punkt 5 enthaltene Idee der Entsendung parlamentarischer Beobachter in bundsrätliche Verhandlungsdelegationen steht nach deren Ablehnung durch die Räte im Zusammenhang mit der Parlamentsreform nicht mehr zur Diskussion.

#### *Begründung des Initianten*

Kommentar und Erläuterungen zum Vorstoss

Im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik ist der demokratische Einfluss des Parlamentes sehr beschränkt. Die bestehenden

Referendumsmöglichkeiten (Staatsverträge, Zolltarife u. a.) haben im Verlaufe der Geschichte letztlich nicht das Parlament als Volksvertretung gestärkt, sondern die von starken wirtschaftlichen Interessen geleitete korporatistische Verbandsmacht. Trotz wachsender Wechselwirkungen zwischen der Aussenwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen (z. B. Oekologie, Kultur, Medien, Entwicklungszusammenarbeit) blieben die Wahrnehmungs- und Problemlösungsoptik der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik auf das rein Wirtschaftliche eingeengt.

Der Widerspruch zwischen der Bedeutung, den die Aussenwirtschaft für unser Land einnimmt, und der geringen Kontrolle durch die politischen Institutionen soll mit diesem Vorstoss einmal grundsätzlich zur Diskussion gestellt werden. Nachfolgend werden Vorschläge unterbreitet, wie die Aussenwirtschaftspolitik als Domäne der Verbände und parastaatlicher Organe in der Verwaltung vermehrt transparent gemacht und demokratisiert werden könnte.

#### Zurückgebliebene Demokratisierung

In Anlehnung an das Modell des liberalen Ordnungsstaates wurde die früher praktisch ausschliesslich von Privaten ausgeübte Aussenwirtschaftspolitik seit Beginn unseres Jahrhunderts vermehrt auch vom Bund mitgetragen. In die damalige Zeit fielen die Schutzzollbewegung – welche zu sogenannten Kampfzolltarifen führte, die weitgehend vom Vorort des Handels- und Industrievereins geprägt waren – und die nach einem heftigen Referendumskampf ebenfalls in den Details fast ausschliesslich vom Vorort bestimmte Gründung der (privaten) Nationalbank. Regierung, Verwaltung und Exportwirtschaft arbeiteten zunehmend informell zusammen, während ein gesetzgeberisch zurückhaltendes Parlament sie weitgehend gewähren liess. Zahlreiche Arbeitsgruppen, Kommissionen und Gremien operieren seither, weitgehend unabhängig von den eidgenössischen Räten, in staatlich und privatwirtschaftlich gemischter Personenzusammensetzung bei internationalen Verhandlungen und Kooperationen. Die auf Bundesseite zuständige ehemalige Handelsabteilung und das heutige BawI verstanden und verstehen sich als eine Art exterritoriale Zone mit parastaatlichem Charakter. So blieb die Aussenwirtschaftspolitik stärker im Einflussbereich der Exportwirtschaft als in demjenigen des Parlamentes. Bei allen zentralen Fragen kann dieses nur noch die Verhandlungsergebnisse sanktionieren, es sei denn, es handle sich um Staatsverträge, Zolltarife oder umfangreiche Kredite. Zudem waren und bleiben öffentliche Aufgaben der Aussenwirtschaft bis heute beim Vorort ausgelagert.

#### Entscheidungen im vorparlamentarischen Raum

Jahrzehntlang haben die in den namhaften aussenwirtschaftspolitischen Gremien vertretenen Interessengruppen – vom Vorort, über die Bankiervereinigung und die Bauern, bis hin zu den oft mit Alibifunktionen völlig minoritär vertretenen Gewerkschaften – beinahe immer gleiche aussenwirtschaftliche Standpunkte vertreten. Es ging nämlich dabei nicht um die binnenwirtschaftlich üblichen Verteilungskämpfe und damit um die Lösung von Konflikten, denn letztlich profitierten alle mehr oder weniger von einem stets wachsenden Exportvolumen. Nach und nach bildete sich eine Art Verbandskonkordanz mit korporatistischen Zügen heraus. In ihrem Schosse wird in vorparlamentarischen Verfahren – unter Ausschluss der Öffentlichkeit – das Wesen der Aussenwirtschaftspolitik bestimmt.

Ihr machtmässiger Aufbau ist oligarchisch: Die «grossen Vier», Vorort, Bankiervereinigung, Nationalbank und BawI dominieren die Entscheidungen aufgrund ihrer eigenen Handlungskapazitäten, während die «kleinen Drei», der Bauernverband, der Gewerbeverband und die Gewerkschaften effektiv nur konsultativ und aus Rechtfertigungsgründen beigezogen werden. Die Parteien, welche die demokratischen Institutionen des Bundesstaates ausfüllen und seine Politik nicht nur gegen aussen mittragen, sondern eigentlich auch umfassend prägen sollten, sind hier, wo so wesentliche Lösungen erarbeitet werden, völlig ausgeschlossen. So ist es denn auch nicht erstaunlich, wenn Vernehmlassungen beinahe ausschliesslich in den erwähnten Gremien durchgeführt werden. Im Unterschied zu anderen Departementen agieren hier auch auffallend wenige

Ad-hoc-Expertenkommissionen, die zur Bewältigung einzelner Probleme zum Einsatz gelangen. Auffallend ist im weiteren, dass einflussreiche Verbandsvertreter gleichzeitig in mehreren Organen der Aussenwirtschaftspolitik Einsitz nehmen. Die praktizierte Entscheidungskultur der Gremien basiert in erster Linie auf Konsensfindung und weniger auf Mehrheitsentscheidungen. Die formelle Verankerung und die Transparenz der wichtigen Managementinstitutionen (ständige Wirtschaftsdelegation, Arbeitsgruppen wie der «Krisenstab») sind relativ klein.

#### Notwendige Erweiterung des Blickwinkels

Die von Partikularinteressen bestimmte und gegen das Parlament hin abgeschirmte Aussenwirtschaftspolitik konnte lange Zeit ihre gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufgaben in der Rolle eines Treuhänders gegenüber der Öffentlichkeit erfolgreich wahrnehmen. Die in den letzten Jahren stark forcierte Dynamik der internationalen Waren-, Geld- und Personenströme mit ihren Nebenwirkungen nahm Dimensionen an, die über das Aussenwirtschaftliche hinaus weit in das aussenpolitische (EG- und Efta-Entwicklungen), in die Entwicklungszusammenarbeit (Verteilung der Direktinvestitionen, Schuldenkrise, Exportrisikogarantie, usw.), in das Oekologische (z. B. Zollvergünstigung für tropische Hölzer) und in den Medienbereich (transnationale TV-Programme) hinausreichen. Zudem fühlen sich vermehrt kleinere und mittlere Exportunternehmen und Banken im Auslandgeschäft durch die politisch einflussreichen Grosseexporteure und Universalbanken benachteiligt. Alle diese Konflikte bahnen sich erst richtig an. Mit den bestehenden Entscheidungsstrukturen – verengt in der Optik und losgelöst vom Parlament – wird der Aussenwirtschaftsbereich zukünftige Probleme weder befriedigend sachgerecht noch auf demokratische Art lösen können. Wohl wächst der Druck der von der Aussenwirtschaft tangierten Gruppen in den Räten. Sie deponieren dort ihre Anliegen. Doch fehlen dem Parlament, wie beschrieben, die notwendigen Transmissionsriemen, um diesen Druck erfolgreich in die Aussenwirtschaftspolitik hineinzutragen. Besonders deutlich wird das zurzeit in der Europa-Frage, wo es kaum möglich ist, über die aussenwirtschaftlichen Interessen hinaus eine umfassende Europa-Aussenpolitik zu definieren.

Zum Schluss sei noch eine Bemerkung angefügt: Mit den bisherigen Strukturen und Entscheidungsverfahren vermochte die Aussenwirtschaftspolitik flexibel und kompetent auf die binnen- und weltwirtschaftlichen Entwicklungen zu reagieren. Diese Merkmale müssten auch bei einer demokratischen, transparenten Entscheidungsfindung mit breiterem Gesichtswinkel bestehen bleiben. Mehr Interessenberücksichtigung, mehr Konfliktverarbeitung und mehr Koordination bedingen wohl mehr Mittel und mehr Zeit. Längerfristig gesehen ist dies aber ebenso ökonomisch, weil weniger Reibungsverluste mit Nachbarverwaltungen (EDA, EDI, EVED, usw.) erzeugt werden und sich durch ganzheitlichere Lösungen Folgeprobleme, die früher externalisiert wurden, verhindern lassen. Vor allem aber vergrössert sich die demokratische Legitimität.

#### Erwägungen der Kommission

Die Wirtschaftskommission ist einhellig der Meinung, dass dem Parlament mehr Mitwirkungsrechte in der Ausgestaltung der schweizerischen generellen Aussen-, Europa- und Aussenwirtschaftspolitik einzuräumen sind. Nur so könne sie breit abgestützt und ins Volk getragen werden. Dennoch hat die Kommission mit 8 zu 5 Stimmen (bei 1 Enthaltung) beschlossen, dem Nationalrat zu beantragen, der Initiative keine Folge zu geben.

Zweifel erhoben sich bei der Kommissionsmehrheit, ob der vom Initianten vorgezeichnete Weg zu mehr Mitbestimmung geeignet sei, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Als problematisch wurde z. B. die Vermengung zwischen Exekutiv- und parlamentarischer Kontrollfunktion (Punkt 2 der Initiative) empfunden. Ebenfalls als problematisch wurde die Einführung eines Beobachterstatus für Parlamentarier bei Verhandlungsdelegationen des Bundesrates im Aussenwirtschaftsbereich (Punkt 5 der Initiative) bewertet; die Gefahr ist gross, dass damit die Verhandlungsposition des Bundesrates institu-

tionell geschwächt und eine Kompetenzvermischung geschaffen werden könnte.

Es wurde auch die Befürchtung geäußert, dass mit einer Annahme der Initiative der jetzt schon langsame Entscheidungsprozess im Integrationsbereich noch verlängert würde.

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass mehr Mitwirkungsrechte in der Ausgestaltung der schweizerischen Aussen-, Europa- und Aussenwirtschaftspolitik über die folgenden Wege erreicht werden können:

– Das Parlament ist besser, und nicht erst im nachhinein, über aussenwirtschaftliche und integrationspolitische Belange zu orientieren.

– Die Funktionsweise der betroffenen Kommissionen (Wirtschaftskommission/Kommission für auswärtige Angelegenheiten) muss verbessert und eine vermehrte Koordination zwischen diesen beiden Gremien erreicht werden.

– Die Anzahl der Sitzungen ist den aktuellen Gegebenheiten und der Bedeutung des Problembereichs anzupassen. Die Kommissionsmehrheit verkennt die Aufgabenteilung zwischen Parlament und Bundesrat nicht. Ebenso wenig übersieht sie die Tatsache, dass in wichtigen aussen- als auch aussenwirtschafts- sowie entwicklungspolitischen Fragen das Volk entscheidet. Darauf ist vermehrt Rücksicht zu nehmen.

– Mit der Anpassung der Arbeitsmethoden von Parlament, Regierung und Verwaltung, dann aber auch der stärkeren Beachtung der Stellung des Volkes – Initiativ- und Referendumsrecht – sollten wir in der Lage sein, die Aufgaben zu erkennen und zu lösen.

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

L'initiative parlementaire 89.241, traitée en son temps par la Commission des affaires économiques, a été transmise au Conseil national accompagnée du rapport du 25 avril 1990. Ladite commission avait décidé par 8 voix contre 5 (et avec 1 abstention) de proposer au plénum de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire.

Vu que cette initiative figurera à l'ordre du jour de la session spéciale d'avril 1993, la Commission de politique extérieure, en tant que successeur de la Commission des affaires économiques, a examiné à nouveau cet objet et a constaté que, dans l'intervalle, la plupart des points de l'initiative parlementaire ont été réalisés par l'intermédiaire de la réforme du Parlement de la manière suivante:

1. Le Conseil fédéral a été invité, dans le contexte de l'introduction du nouvel article 47bis LREC, à mettre à l'avenir dans son rapport de politique économique extérieure davantage l'accent sur les développements futurs dans ce domaine (point 1);

2. application générale du nouvel article 47bis LREC (point 2);

3. fusion des domaines de politique étrangère et de politique économique extérieure au sein des commissions de politique extérieure (point 4).

L'idée, contenue dans le point 5, d'envoyer des parlementaires en mission d'observation dans les négociations conduites par des délégations du Conseil fédéral n'est plus d'actualité après son refus par les conseils dans le cadre de la réforme du Parlement.

#### *Développement de l'auteur de l'initiative*

En matière de politique économique extérieure, l'influence démocratique du Parlement est très restreinte. Les possibilités de référendum (traités internationaux et tarifs douaniers, entre autres) n'ont finalement pas conduit au renforcement du rôle du Parlement en tant que représentant du peuple, mais plutôt à celui de la puissance des associations corporatives dans la défense de leurs intérêts économiques. Malgré la multiplication des synergies entre l'économie extérieure et d'autres secteurs de la société (p. ex. l'écologie, la culture, les médias, la coopération au développement), la perspective dans laquelle sont appréhendés et résolus les problèmes de politique économique extérieure reste strictement économique.

La contradiction entre l'importance que l'économie extérieure revêt pour notre pays et le contrôle restreint que les institutions

politiques peuvent exercer devrait, suite à la présente intervention, faire l'objet d'un débat de fond. Les propositions suivantes indiquent de quelle manière la politique économique extérieure, en tant que domaine des associations et des institutions paraétatiques, peut être rendue plus transparente dans l'administration et plus démocratique.

#### *Démocratisation oubliée*

Parallèlement à l'émergence du modèle de l'Etat libéral, la Confédération a pris un nombre croissant de responsabilités vis-à-vis d'une politique économique extérieure qui, jusqu'à la fin du siècle dernier, était presque exclusivement conduite par les milieux privés. Le début de ce siècle a été marqué par les droits de douane protecteurs – qui ont abouti aux trafics dits de combat largement influencés par le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie – et l'instauration de la Banque nationale (privée) dont la création et les caractéristiques ont également été presque exclusivement définies par le Vorort suite à un dur combat référendaire. De plus en plus, le gouvernement, l'administration et l'économie d'exportation ont collaboré de manière informelle, alors que la retenue législative du Parlement leur laissait une grande marge de manoeuvre. Depuis lors, de nombreux groupes de travail, commissions et organes – réunissant des représentants de l'Etat et de l'économie privée – affichent une large indépendance vis-à-vis des Chambres fédérales dans les négociations et de la coopération internationales. Au sein de l'administration fédérale, l'ancienne division du commerce et l'actuel OFAEE se considéraient et se considèrent encore comme une sorte d'enclave extraterritoriale à caractère paraétatique. La politique économique extérieure est ainsi demeurée plus fortement soumise à la zone d'influence de l'économie d'exportation qu'à celle du Parlement. Ce dernier en est réduit à entériner les résultats des négociations portant sur des questions vitales, sauf s'il s'agit de traités internationaux, de tarifs douaniers ou de crédits importants. En outre, des tâches publiques importantes concernant l'économie extérieure ont été et sont encore assumées par le Vorort.

#### *Décisions extraparlimentaires*

Durant des décennies, les groupements d'intérêts représentés dans les organes importants de la politique économique extérieure – du Vorort, en passant par l'Association des banquiers et les paysans, jusqu'aux syndicats tout à fait minoritaires qui servent souvent d'alibi – ont défendu des avis presque invariables sur l'économie extérieure. Il ne s'agissait pas, en effet, du combat habituel au sein de l'économie nationale, visant une répartition équitable et la solution de conflits, puisqu'en fin de compte tout le monde profite plus ou moins de l'accroissement du volume des exportations. En réalité, il s'est peu à peu formé une sorte d'association d'intérêts de type consensuel à caractère corporatiste, au sein de laquelle l'essentiel de la politique économique extérieure est décidé lors de procédures extraparlimentaires qui excluent du même coup le peuple.

Il s'agit d'un pouvoir de type oligarchique. Les « quatre grands » – le Vorort, l'Association suisse des banquiers, la Banque nationale et l'OFAEE – orientent les décisions du fait de leur marge de manoeuvre, alors que les « trois petits » – l'Union suisse des paysans, l'Union suisse des arts et métiers, les syndicats – ne sont associés qu'à titre consultatif et en tant qu'alibi. Les partis sont totalement exclus de ces procédures de décision importantes, alors qu'ils constituent les institutions démocratiques de la Confédération et qu'ils devraient infléchir l'ensemble de la politique de la Suisse au lieu de n'en partager la responsabilité que vis-à-vis de l'extérieur. Il n'est dès lors pas surprenant que les procédures de consultation s'adressent presque exclusivement aux organes cités. Contrairement aux habitudes en vigueur dans d'autres départements, il est rarement fait appel à des commissions d'experts ad hoc chargées de résoudre des problèmes particuliers. De plus, il est frappant de constater que des représentants influents d'associations siègent simultanément dans plusieurs organes en charge de la politique économique extérieure. Les processus de décision de ces organes recherchent d'abord le consensus et non la majorité.

L'institutionnalisation formelle et la transparence des organes

de gestion importants (délégation permanente, groupes de travail tels l'état-major de crise) sont relativement faibles.

Pour une optique élargie

Longtemps, la politique économique extérieure – déterminée par des intérêts particuliers et abritée de l'influence du Parlement – a pu assumer vis-à-vis du public ses tâches économiques et sociales nationales comme l'aurait fait une fiduciaire. Ces dernières années, l'augmentation marquante des flux de biens, de capitaux et de personnes, ainsi que les effets secondaires qui ont accompagné cette dynamique, ont pris une dimension telle qu'ils dépassent largement le cadre de l'économie extérieure pour toucher la politique extérieure (évolution au sein de la CE et de l'AELE), la coopération au développement (répartition des investissements directs, crise de l'endettement, garantie des risques à l'exportation, etc.), l'écologie (p. ex. tarifs douaniers préférentiels en faveur des bois tropicaux) et les médias (programmes de télévision transfrontières). En outre, les petites et moyennes entreprises d'exportation et les banques de moindre importance se sentent de plus en plus fréquemment désavantagées, dans leurs relations commerciales avec l'étranger, par l'influence politique considérable qu'exercent les grands exportateurs et les grandes banques. De véritables conflits se préparent. Les processus de décision en vigueur – s'inspirant d'un point de vue trop étroit et échappant à l'influence du Parlement – ne pourront répondre de manière adéquate et démocratique aux problèmes qui se présenteront dans le secteur de l'économie extérieure. Certes, les groupes concernés par l'économie extérieure augmentent leur pression sur les conseils, auxquels ils font connaître leurs préoccupations. Toutefois, comme indiqué, le Parlement ne dispose pas des courroies de transmission indispensables qui lui permettraient d'infléchir la politique économique extérieure dans le sens de ces pressions. La question européenne est significative à cet égard: il n'est en effet guère possible de définir une véritable politique extérieure européenne d'ensemble au-delà des intérêts de l'économie extérieure.

Une dernière remarque en guise de conclusion: les structures et processus de décision en vigueur ont permis à la politique économique extérieure de réagir de manière souple et adéquate aux évolutions des économies nationale et mondiale. ces caractéristiques devront se retrouver dans une solution démocratique, basée sur la transparence et se plaçant dans une perspective élargie. Une meilleure prise en compte des intérêts en présence, davantage d'efforts visant à régler les conflits et une coordination accrue nécessitent certainement plus de temps et de moyens. Toutefois, à long terme, une telle solution sera tout aussi économique du fait qu'elle produira moins de frictions avec les administrations apparentées (DFAE, DFI, DFEP, etc.); d'autre part, des solutions globales éviteront des effets secondaires dont les conséquences étaient auparavant exportées. Mais avant tout, la légitimité démocratique en sera renforcée.

#### *Considérations de la commission*

La Commission des affaires économiques est unanimement d'avis que le Parlement devrait participer plus largement à la définition générale de la politique étrangère de la Suisse, notamment quant aux relations avec l'Europe, ainsi qu'en matière de politique économique extérieure, car ce n'est qu'à cette condition que ces politiques auront une véritable assise populaire. La commission a cependant décidé, par 8 voix contre 5 et avec une abstention, de ne pas donner suite à l'initiative.

La majorité doute que la voie proposée par l'initiateur permette vraiment d'atteindre le but souhaité, à savoir un plus grand pouvoir de codécision du Parlement. Elle juge problématique l'imbrication des fonctions de contrôle par l'exécutif et le législatif qui résulte du point 2 de l'initiative. De même, l'institution d'un statut d'observateur pour les députés (point 5) auprès de délégations gouvernementales chargées de négocier dans le domaine des relations économiques extérieures a suscité des objections au sein de la commission. En effet, on craint par là d'affaiblir le pouvoir de négocier conféré au Conseil fédéral en accroissant la confusion des compétences. On craint aussi

que l'acceptation de l'initiative ralentisse encore plus le processus de décision déjà laborieux en rapport avec l'intégration européenne.

La majorité estime possible de renforcer la participation de l'assemblée fédérale à la définition de la politique extérieure par les voies suivantes:

- meilleure information préalable du Parlement sur les questions de politique économique extérieure et d'intégration;
- meilleur fonctionnement des commissions concernées (affaires économiques, affaires étrangères) et coordination renforcée entre ces deux organes;
- ajustement du nombre de séances aux nécessités du moment et à l'importance du problème traité; la majorité ne conteste pas le partage des tâches entre exécutif et législatif, pas plus qu'elle n'ignore le fait que la décision dans les questions de politique étrangère, de relations économiques extérieures et de coopération au développement appartient en fin de compte au peuple; il convient d'en tenir mieux compte;
- l'adaptation des modes de travail du Parlement, du gouvernement et de l'administration et une plus grande prise en considération de l'opinion publique (droit d'initiative et de référendum) devrait permettre une meilleure appréciation et exécution des tâches.

#### *Antrag der Kommission*

Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen, die parlamentarische Initiative abzuschreiben.

#### *Proposition de la commission*

La commission, à l'unanimité, vous propose de classer l'initiative parlementaire.

*Angenommen – Adopté*

## Petitionen – Pétitions

---

92.2013

**Petition Aktionskomitee «Euro-Initiative»  
Unterstützung der Europapolitik des Bundesrates**

**Pétition Comité d'action «Euro-Initiative»  
Soutien de la politique du Conseil fédéral  
à l'égard de l'Europe**

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

---

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

Im Oktober 1991 kündigte der Bundesrat eine aktive Beteiligung der Schweiz am Aufbau Europas und namentlich auch das Fernziel eines Beitritts unseres Landes zur Europäischen Gemeinschaft an. Im Anschluss an diese Erklärung stellte das Aktionskomitee «Euro-Initiative» (diese Initiative verlangte als Kernpunkt die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft) die Unterschriftensammlung mit der Begründung ein, das Ziel der Initiative vorzeitig erreicht zu haben.

Das Aktionskomitee «Euro-Initiative» überreichte dann am 21. November 1991 der Bundesversammlung die bis Ende Oktober 1991 gesammelten 62 355 Unterschriften als Petition zur Unterstützung der Europapolitik des Bundesrates. Die Kommission befasst sich mit der Petition am 15. Oktober 1992.

**Parlamentarische Initiative (Zbinden Hans) Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik.  
Vermehrte parlamentarische Einbettung, Transparenz und öffentliche Abstützung**

**Initiative parlementaire (Zbinden Hans) Politique économique extérieure. Participation du  
Parlement, transparence et formation de l'opinion publique**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Aprilsession
Session	Session d'avril
Sessione	Sessione di aprile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.241
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.04.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	725-729
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 644

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.