

de Mehrjahresprogramm des Bundesrates aus dem Jahre 1978 wird nächstes Jahr überprüft – inklusive Prioritäten – und den Räten 1982 wieder neu unterbreitet. Das sollte befriedigen.

Abschliessend die Feststellung, dass wir uns nur auf das vorgeschlagene Projekt einlassen sollten. Wir sollten uns nicht etwa in den Verkauf (allenfalls in das Tauschgeschäft) der bisherigen Residenz einmischen. Das ist Sache des Bundesrates (der damit flexibel bleibt) und nicht Gegenstand dieses Geschäftes.

Damit darf ich Ihnen nochmals im Namen der einmütigen Kommission beantragen, auf diese Vorlage einzutreten und sie *in globo* zu genehmigen.

Frau **Bührer**: Die Wellen, die diese Vorlage bei meinen Fraktionskollegen geworfen hat, waren nicht gerade hoch. Das Bauvorhaben, das uns hier unterbreitet wird, scheint uns vom Konzept her richtig und im Aufwand angemessen. An einer projektkonformen und sorgfältigen Ausführung ist nicht zu zweifeln. Wozu also unnötige Worte verlieren? In Anbetracht der Tatsache, dass in allernächster Zukunft weitere Projekte für diverse diplomatische Vertretungen folgen werden, seien mir einige Bemerkungen grundsätzlicher Art gestattet.

Allen Bauvorhaben, die auf uns zukommen werden, wird eines gemeinsam sein: Sie kosten sehr viel Geld. Dies hängt einerseits mit dem hohen Preisniveau in vielen Ländern, andererseits und vor allem mit der Zweckbestimmung dieser Bauten zusammen. Die Repräsentation spielt eine zentrale Rolle. Will die Schweiz als hochindustrialisiertes Land und wichtiger Handelspartner angemessen – sagen wir standesgemäss – vertreten sein und in Erscheinung treten, darf ein gewisses Minimum an Grösse und Ausstattung nicht unterschritten werden. Das ist unbestritten.

Als Sparpolitiker des Jahres 1980 müssen wir aber mit aller Deutlichkeit sagen, dass sich die Projekte nach oben nicht allzuweit von diesem Minimum entfernen sollten. Es ist ja nicht so, dass das Volumen unserer Handelsbeziehungen direkt proportional ist zum Aufwand, der in unseren Auslandsvertretungen getrieben wird. Angemessenheit muss unsere Devise sein; oder nach guter Schweizer Art gesagt: mehr sein als scheinen. Von dieser Devise sollten wir uns auch dann nicht abbringen lassen, wenn – und das ist der Fall – andere Länder mit monumentalen und luxuriösen Bauten ungesunde Massstäbe setzen. Wir erwarten, dass auch bei künftigen Projekten massgehalten und damit der Lage der Bundesfinanzen Rechnung getragen wird.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes

37 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr

La séance est levée à 19 h 20

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 9. Dezember 1980, Vormittag

Mardi 9 décembre 1980, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Hefti

80.546

Motion Reymond

UNO-Beitritt. Vernehmlassungsverfahren

Adhésion à l'ONU. Procédure de consultation

Wortlaut der Motion vom 8. Oktober 1980

Der Bundesrat wird gebeten, die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen zu konsultieren, bevor er dem Parlament eine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur UNO unterbreitet. In der Vernehmlassung müssten insbesondere folgende Punkte angesprochen werden: Opportunität des Beitritts, geeigneter Zeitpunkt, den Beitritt vorzuschlagen, und Mittel zur Information der Öffentlichkeit.

Texte de la motion du 8 octobre 1980

Le Conseil fédéral est invité à consulter les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées avant de déposer devant le Parlement tout message concernant l'adhésion de la Suisse à l'ONU. La consultation devra porter notamment sur l'opportunité de cette adhésion, le moment propice pour la proposer et les moyens de renseigner l'opinion publique à ce sujet.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Andermatt, Bauer, Baumberger, Bürgi, Debétaz, Dreyer, Genoud, Matossi (8)

M. Reymond: Le problème de l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies est une des questions importantes que le Conseil fédéral s'apprête à poser au Parlement d'abord et, par lui, au peuple et aux cantons ensuite. Il figure dans la liste des points forts des Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature en cours.

Bien qu'ayant fait l'objet de trois rapports du Conseil fédéral aux Chambres, le sujet est encore non seulement largement controversé, mais assez mal connu de l'ensemble de la population. Nous pensons qu'une procédure de consultation est indispensable pour les sept raisons suivantes.

1. A diverses reprises, le Conseil fédéral et le Département fédéral des affaires étrangères ont affirmé que la campagne référendaire serait le meilleur moyen d'informer l'opinion publique sur ce problème. Nous pensons qu'une large procédure de consultation aurait le même pouvoir d'information, sans comporter les risques attachés à la campagne référendaire. Un refus par le Parlement, le peuple ou les cantons aurait vraisemblablement des effets dommageables pour l'image de la Suisse hors de nos frontières. La consultation permettrait, dans une certaine mesure, de se rendre compte si les chances d'aboutir sont suffisantes pour prendre ce risque.

2. Le Conseil fédéral a pris l'habitude de consulter cantons, partis et associations sur beaucoup de sujets mineurs; on a peine à comprendre qu'il ne consulte pas sur un sujet de cette importance.

3. Les directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation du 6 mai 1970 font au Conseil fédéral un devoir de consulter, selon l'article 12, les cantons:

- a. Sur des projets de dispositions constitutionnelles;
- b. Sur les projets de dispositions législatives (lois, arrêtés de portée générale, traités internationaux) qui sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique.

Si l'entrée de la Suisse à l'ONU n'est pas une modification constitutionnelle au sens strict, il ne fait pas de doute qu'il s'agit d'une décision de niveau constitutionnel (réfendum obligatoire, la double majorité étant requise). En effet, il s'agit d'un traité international qui, pour les cantons, est d'une importance politique considérable. D'autre part, l'article 13 oblige le Conseil fédéral à consulter les partis sur les projets d'une importance politique particulière; l'éventuelle adhésion à l'ONU est, de toute évidence, une décision hautement politique.

4. Le but de la procédure de consultation est de permettre au Conseil fédéral de pratiquer une politique de concordance, de consensus, essentielle au bon fonctionnement d'un pays fédéraliste. Il paraîtrait étonnant de contredire cette habitude pour un sujet aussi important que celui de l'adhésion à l'ONU qui pourrait créer de nets clivages dans l'opinion publique.

5. La consultation des cantons, même si ce sont les gouvernements cantonaux qui rédigent les réponses, permettrait de prendre la température de l'opinion. Les cantons sont en effet plus proches, nous semble-t-il, de celle-ci et, de ce fait, parfois mieux orientés que les experts ou que le Conseil fédéral.

6. Le sixième argument selon lequel la grande commission d'experts désignée en son temps par le Conseil fédéral vaut une procédure de consultation nous paraît peu pertinent. D'une part, cette commission n'engageait les experts qu'à titre personnel, sans qu'ils représentent forcément les opinions de leur canton ou de leur parti. D'autre part, cette commission a terminé ses travaux il y a quatre ans au moins et bien des événements survenus depuis lors ont pu modifier les opinions.

7. Enfin, septième raison, nous sommes conscients qu'une procédure de consultation retardera probablement le dépôt du message définitif de près d'un an. Il nous semble que cet inconvénient est mineur face à l'importance de l'enjeu. De toute manière, il est peu vraisemblable, même sans consultation, que le vote populaire puisse avoir lieu avant la fin de la présente législature.

En conclusion, nous estimons que, juridiquement, politiquement, par souci d'efficacité et d'information, il est indispensable de ne pas se lancer tête baissée dans une aventure, mais de prendre certaines précautions, dont la première et la plus importante serait de lancer une procédure de consultation sur la base de l'avant-projet actuellement en préparation par l'administration.

M. Aubert, conseiller fédéral: Devant toutes les raisons invoquées par M. Reymond pour justifier sa motion, je me vois obligé de reprendre quelques-uns des éléments de la réponse que le Conseil fédéral a donnée à la motion du groupe libéral au Conseil national, motion dont le texte a été repris, mot pour mot, par M. Reymond.

Il n'est pas question de dire aujourd'hui «oui» ou «non» à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies. Nous sommes tous conscients qu'il y a des divergences dans le peuple suisse et que la consultation du peuple et des cantons ne sera pas facile. Ce que nous avons promis et ce que nous ont demandé le Parti radical en particulier, puis le Parti libéral, sous une forme plus «musclée», c'est de donner une meilleure information. Je n'aimerais tout de même pas que l'on accorde aussi peu d'importance que M. Reymond le fait aux travaux qui ont été exécutés jusqu'à ce jour. Je désirerais rappeler à tous ceux qui

n'étaient pas encore parlementaires fédéraux à cette époque, à tous ceux qui n'étaient peut-être pas encore membres du Conseil des Etats, les travaux qui ont été exécutés. Je peux dire que tout le problème des rapports – je ne dis pas de l'adhésion – entre la Suisse et l'Organisation des Nations Unies a fait l'objet, comme l'a rappelé M. Reymond, de trois rapports, ceux du 16 juin 1969, du 17 novembre 1971 et du 29 juin 1977, qui a encore donné lieu à une décision en 1978. Je crois qu'il serait vain alors d'invoquer la vétusté de la consultation ou des travaux de la commission consultative sur laquelle je me permettrai de revenir tout à l'heure.

Dans ces rapports, la question posée des relations entre la Suisse et l'Organisation des Nations Unies a été longuement et soigneusement analysée, pesée, soupesée et j'allais dire même décortiquée. Pour ceux qui n'auraient pas à l'esprit ces rapports, je me permets de rappeler que le premier rapport contenait un exposé général sur les organisations politiques internationales, en particulier les Nations Unies. Le chapitre II était consacré à la neutralité – et je préciserai, Monsieur Reymond, que la notion de neutralité depuis 1975 n'a pas changé. Ce chapitre comprenait la neutralité en général, celle de la Suisse en particulier et la neutralité permanente d'autres Etats. Enfin, dans un troisième chapitre, il s'agissait des relations de la Suisse avec les Nations Unies.

Dans le deuxième rapport de 1971, il était question des représentations de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies et de la suite donnée aux propositions faites dans le rapport de 1969. Le troisième rapport «Evolution générale de l'Organisation des Nations Unies depuis 1971», traitait des relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies, d'une commission consultative ad hoc pour les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies. Je me réfère en la matière à la page 5 de ce rapport: «La commission était composée de façon que toutes les parties du pays et toutes les couches de la population y soient équitablement représentées. Tous les groupes parlementaires le sont, soit par leur président, soit par d'autres membres dirigeants. Le Tribunal fédéral et le Haut-commandement de l'armée ont chacun deux représentants. Les associations faitières de l'économie ont presque toutes délégué leur président. Plusieurs professeurs d'université ont apporté leur collaboration, de même que les représentants de nombreuses associations qui portent un intérêt particulier à la politique étrangère de la Suisse, telles la Commission nationale suisse pour l'UNESCO, l'Association suisse de politique étrangère, l'Association suisse pour les Nations Unies, la Section suisse de l'Union européenne et le Comité international de la Croix-Rouge. Les organisations féminines nationales et les cercles de jeunes citoyens intéressés à la politique sont également représentés au sein de la commission par des membres éminents de leur mouvement.» Parmi ces membres éminents, je me permettrai de relever le nom de trois parlementaires et combien distingués libéraux: il s'agissait de M. Jean-François Aubert, qui était alors conseiller national, de M. Peter Dürrenmatt, professeur, qui n'était rien moins que président du groupe libéral démocratique, et de M. Olivier Reverdin, conseiller aux Etats. Il y avait en tout 50 représentants de tous les milieux économiques et politiques de la Suisse. Le mandat de la commission était «d'examiner les avantages et les inconvénients qui résulteraient soit d'une adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies, soit du maintien de la politique suivie jusqu'à ce jour, caractérisée par une coopération étroite entre la Suisse et l'ONU, hors de toute adhésion, et de rechercher de quelle manière l'une ou l'autre de ces solutions peut être concrétisée.»

Dans son rapport final du 20 août 1975, la grande majorité de la commission consultative a recommandé l'adhésion de notre pays à l'Organisation des Nations Unies. Ce rapport a été vraiment le fruit de discussions approfondies. Je me permets ici d'exhiber – n'ayez crainte, je ne vais pas

vous en donner lecture – l'épaisseur des procès-verbaux, des discussions et des travaux de ces cinquante personnes mentionnées dans le rapport. Nous estimons – je n'ai pas le « nous » majestatif! – le Conseil fédéral estime que les travaux de cette commission consultative représentent une forme de consultation ad hoc. Sur la question de l'opportunité de l'adhésion, une nouvelle consultation n'apporterait guère de nouveaux éléments d'appréciation. Elle aurait en revanche l'inconvénient certain – avis, soit dit en passant, qui a été exprimé dans un article de la *Neue Zürcher Zeitung*, paru les 1er et 2 novembre 1980 – de retarder la parution du message sur l'adhésion, ce qu'admet M. Reymond et ce qui, en outre, n'irait pas dans le sens d'une meilleure information telle que le souhaitent non seulement les motionnaires mais encore un parti que j'ai cité tout à l'heure et qui s'est expressément exprimé ce sujet: le Parti radical.

En acceptant les conclusions du rapport sur les relations de la Suisse avec l'ONU et ses institutions spécialisées, de 1972 à 1976, au cours des sessions d'hiver 1977 et de janvier 1978, les Chambres fédérales ont donné au Conseil fédéral le mandat de présenter un message sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies. Le Conseil national a même tenu à préciser, dans sa décision du 5 décembre 1977, qu'il souhaitait être saisi du message dans les « meilleurs délais possibles ». C'est ainsi que le Conseil fédéral en a fait l'un des deux points forts des Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1979 à 1983 et que les Chambres fédérales ont pris acte de ce choix sans le contester. Conformément au mandat reçu des Chambres fédérales, le Conseil fédéral a chargé, le 28 mars 1979, le Département fédéral des affaires étrangères de rédiger un projet de message sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies. Ce texte sera à n'en pas douter la seule base véritablement importante, correcte et complète sur le plan de cette information que nous désirons tous. Ce texte, comme tout message parlementaire, sera tout d'abord soumis à la procédure interdépartementale, puis ensuite au Conseil fédéral puis après encore au Parlement, avec la procédure que vous connaissez: possibilité pour le Parlement, en toute connaissance de cause et face au Conseil fédéral conscient de l'importance d'une telle décision, de provoquer des « hearings », voire de demander une consultation de certains milieux, enfin d'user de tous les moyens qui sont mis à la disposition du Parlement dans ces circonstances. Je dois reconnaître que l'on ne peut concevoir de véritable information sans le message, document fondamental, qui exposera les vues du Conseil fédéral, mûrement réfléchies et motivées. En outre, le moment venu, la campagne d'information sera préparée avec la participation des milieux intéressés et des partis politiques, dont le rôle est certainement d'une extrême importance dans un tel domaine.

On nous propose aujourd'hui une procédure de consultation. Je me permets, à cet égard, de me référer aux règles en vigueur en matière de consultation, à savoir les « Directives relatives à la procédure préliminaire en matière de législation » du 6 mai 1970 et qui disposent ceci: « Champ d'application. Article premier. Les présentes directives s'appliquent à la préparation de dispositions constitutionnelles ou législatives ainsi que d'ordonnances et d'autres dispositions de même portée par les départements et la chancellerie. »

Je me réfère également à l'article 12: « Procédure de consultation. – Les cantons et les organisations compétentes doivent être entendus chaque fois que le droit fédéral le prescrit. En outre, les cantons seront entendus sur les projets de dispositions constitutionnelles, sur les projets de dispositions législatives (lois, arrêtés fédéraux de portée générale, traités internationaux) qui affectent leur droit ou leurs obligations ou qui, pour une autre raison, sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique, culturel, économique ou financier. Les départements

tiennent la liste des organisations à consulter dans leur domaines respectifs. » Il s'agit donc toujours de projets de dispositions législatives.

Je vous rappelle que l'ONU n'est pas une organisation supranationale. L'adhésion de la Suisse à la Charte des Nations Unies, même si elle est soumise au référendum obligatoire en vertu de l'article 89, chiffre 5, de la constitution fédérale, ne comporte ni modification de la constitution ni modification législative sur le plan fédéral ou cantonal. Elle ne saurait faire l'objet de conditions ou de réserves.

Je précise que ces directives du 6 mai 1970, dont je viens de vous rappeler les deux dispositions fondamentales, ne prévoient pas, même pour des sujets d'importance politique particulière, de procédure de consultation sur les moyens de renseigner l'opinion publique ni non plus sur le moment propice d'une votation populaire. Je rappelle que la fixation du moment propice d'une votation populaire est de la compétence du Conseil fédéral. J'aimerais encore citer un de mes prédécesseurs combien illustre, M. Max Petitpierre, conseiller fédéral, alors chef du Département politique fédéral, qui, en 1959, déclarait: « Cette organisation (l'ONU) tend à l'universalité. Plus ce but devient proche, plus se singularisent les Etats souverains qui restent à l'écart et il pourrait en résulter, à la longue, un affaiblissement de la position internationale de la Suisse. »

Et avant de vous inviter, au nom du Conseil fédéral, à rejeter la motion de M. Reymond, je me permets de vous signaler l'article très remarquable paru dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 5 décembre 1980 sous la signature du professeur Hans Huber et intitulé « Fehlgebrauch des Vernehmlassungsverfahrens », dont je vous conseille la lecture. Le professeur Huber y critique la pratique extensive, qu'il juge abusive, consistant à recourir à la procédure de consultation pour des objets de nature éminemment politique, où il n'y a pas de textes à modifier ou à négocier et où il s'agit simplement de se prononcer sur une alternative pour ou contre.

A quoi cette consultation conduit-elle? Elle consiste à dire « oui » ou « non ». C'est ce que nous demanderons, après information, au peuple et aux cantons. M. Huber estime qu'une consultation portant sur l'adhésion à l'Organisation des Nations Unies ne serait ni plus ni moins qu'une échappatoire (Ausflucht) et ne faciliterait en rien la décision. Il va même plus loin en disant que, dans ce cas, la procédure de consultation constituerait une sorte de violation de l'esprit, sinon de la lettre, de la constitution fédérale car, dit-il, cette consultation paralyserait les règles du jeu de notre système politique. Je ne me prononcerai pas sur ce point; je vois dans cette salle assez de spécialistes qui pourraient répondre mieux que je ne saurais le faire à ces questions-là. Mais ce qui est certain, c'est qu'une consultation en l'état actuel des choses sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU constituerait une nouvelle extension de la pratique, déjà très large, suivie en la matière et, en définitive, elle risquerait de porter atteinte aux compétences de l'Assemblée fédérale et de diluer les compétences qui lui incombent en vertu de la constitution fédérale.

Pour ces diverses raisons, je me permets de vous prier de bien vouloir rejeter la motion.

Weber: Die Motion ist vielleicht gut gemeint, aber die Zielsetzung ist von der Sache her wie auch in zeitlicher Hinsicht falsch. Vernehmlassungen sind fast überall wenn nicht nötig, so doch möglich, aber gerade hier und jetzt überhaupt nicht.

Wir haben aus den verschiedenen Voten, die zum Thema UNO bereits gefallen sind, gehört, was sich in der UNO-Frage für die Schweiz schon abgespielt hat. Mir ist die interessante Debatte im Ständerat – es war in der Sondersession im Januar 1978 – noch in bester Erinnerung. Damals spürte man wirklich das Verlangen nach einem baldigen Entscheid. Wenn uns das Ansehen der Schweiz in der weiten Welt etwas bedeutet, darf das eingeleitete Verfah-

ren nicht durch eine Vernehmlassung abgeblockt werden. Nach Meinung des Motionärs sollten drei Fragen gestellt werden: die Frage nach der Opportunität, die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt und die Frage der Information.

Die Aussenpolitik ist in erster Linie Sache des Bundesrates. Das Parlament muss ihm dabei behilflich sein. Die Verantwortlichkeiten sind klar zugewiesen. Dort, wo das Volk das letzte Wort hat, gilt es, diesem Volk mit einer guten und umfassenden Information einen Einblick in die Problematik zu gewähren und ihm den Entscheid zu erleichtern.

Was erreichen wir bei der UNO-Beitrittsfrage im heutigen Zeitpunkt mit einer Vernehmlassung? Nichts als Verwirrung und Unsicherheit. Die Beantworter sind Einzelindividuen; die Antworten, auch wenn sie von Behörden, Partei- oder Verbandsinstanzen oder Arbeitsgruppen erarbeitet werden, sind subjektiv. Die Meinung des Volkes kann nicht erforscht werden, weil die erwartete, breit angelegte Information noch fehlt. Die Antwort könnte einseitig emotional sein. Ein Nein aus einer solchen Vernehmlassung aber verhärtet die Haltung in der bestimmten Frage im Vorfeld der Verhandlungen bei den Räten und der Abstimmung. Die objektive Beurteilung wird später erschwert durch vorgefasste Meinungen, von denen man schwer mehr abzubringen sein wird. Eine Kantonsregierung kann die Meinung der Volksmehrheit höchstens vermuten, nicht aber gültig zum Ausdruck bringen. Bei Gesetzesvorlagen kann sich die Regierung bei Vernehmlassungen zu Details äussern und Wünsche anbringen. Der UNO-Beitritt kann nur mit einem Ja oder einem Nein beantwortet werden. Dafür ist einzig und allein der Stimmbürger zuständig. Auch die Ständesstimme wird durch die Stimmbürger entschieden. Bei den Parteien ist es doch so, dass die Frage bereits in ihren Programmen beantwortet ist. Parteiinstanzen können nicht von ihren Programmen abweichen oder den Entscheid vorwegnehmen. Sie können im Abstimmungskampf, gestützt auf Parteitagentscheide oder Programmpunkte, ihre Argumente in die Waagschale werfen. Die Entscheidung aber liegt beim Stimmbürger. Auch für die Verbände ist es gefährlich, voreilige Meinungsäusserung zu erzwingen, bevor die Information eingesetzt hat, weil diese einmal geäusserte Meinung dann aus Prestige Gründen hartnäckig und wider besseres Wissen auch beim Abstimmungskampf durchgezogen werden könnte.

Zur zweiten Frage: Die Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt sollte nach mehr als 30jähriger UNO-Geschichte gar nicht mehr gestellt werden dürfen, wenigstens dann nicht, wenn uns das Ansehen in der Welt noch etwas gilt. Die Aussage, dass wohl ein UNO-Beitritt an und für sich gegeben sei, aber aus referendumspolitischen Gründen der Zeitpunkt noch nicht günstig sei, verfängt einfach nicht mehr.

Zur dritten Frage: Die einzige Frage, die ich gelten lassen kann, ist jene nach den Informationsmitteln. Dazu braucht es aber keine Vernehmlassung. Das Problem stellte sich seit langem. Da sollten wir uns bald etwas einfallen lassen, und alle sollten mithelfen.

Diese Information muss umfassend sein und unter anderem auch mit alten Vorstellungen aufräumen und Fehler korrigieren. Damit sollte erstens das Völkerbundstrauma bewältigt werden, zweitens mit dem schweizerischen Idealbild von der UNO aufgeräumt und auf den Boden der Wirklichkeit zurückgekehrt werden, und drittens sollte die Entmythologisierung der schweizerischen Neutralität parallel mit der Information laufen.

Wir möchten uns von der UNO fernhalten, um Unannehmlichkeiten auszuweichen, müssen aber feststellen, dass wir von den Entscheiden der UNO mehr und mehr betroffen werden. Wir sind trotz Nichtmitgliedschaft mitten drin. Wenn schon die UNO als Ort der Ordnung und der Zusammenarbeit anerkannt wird, dann sollten wir bei der in der Praxis erreichten Universalität nicht länger Aussenseiter bleiben. Der Motionär hat die Gefahr einer Ablehnung

durch Volk und Stände aufgezeigt. Eine Rückweisung durch die Bundesversammlung hat nichts mit der Vernehmlassung zu tun. Der Ruf der Schweiz im Ausland nähme weniger Schaden durch ein Nein des Volkes als durch ein weiteres Zögern unserer Behörden. Da tragen wir mit an der Verantwortung. Wir kennen die Problematik eines Beitritts zur UNO. Es ist aber schlimm, wenn die Führung eines Landes durch das unentschlossene Verhalten in der Welt unglaubwürdig wird.

Die Welt weiss, dass bei uns für den Beitritt zur UNO das Volk das letzte Wort haben wird. Die Schweizer sind ein mündiges Volk, das nicht auf falsche Art geschont sein will. Sollte das Volk aber wider Erwarten erst einmal nein sagen, dann ist zum mindesten der Bundesrat mit diesem Nein nicht belastet. Er hat ja nur zu tun, was der Souverän ihm aufträgt. Das weiss auch die weite Welt. Er würde dann zu einem gegebenen Zeitpunkt einen weiteren Anlauf nehmen müssen. Ein Vernehmlassungsverfahren im jetzigen Zeitpunkt bringt wirklich keinen Nutzen. Es richtet nur Unheil an. Aus diesen Ueberlegungen lehnen wir die Motion ab.

Bürgi: Durch die Verschiebung dieses Traktandums auf heute morgen bin ich etwas in Verlegenheit geraten; ich muss unmittelbar nachher das Budget der Eidgenossenschaft vertreten, habe aber Kollege Reymond zugesagt, dass ich auf deutsch einige Ausführungen zu seiner Motion machen werde. Ich entscheide mich für die gegebene Promesse und bitte Sie um entsprechendes Verständnis.

Ich beziehe mich auf die Zuschrift der Arbeitsgemeinschaft Schweiz/UNO und möchte daraus zwei Bemerkungen aufgreifen. Wir werden zunächst daran erinnert, dass sich der Nationalrat am Ende seiner UNO-Debatte Anfang 1978 für die Formel ausgesprochen habe, der Bundesrat solle eine Botschaft für den «nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt» vorlegen. Ich möchte dazu feststellen, dass der Ständerat von dieser Formel nach ausgiebiger Diskussion abgesehen hat. Er wollte sich ein höheres Ausmass an Entscheidungsfreiheit wahren. Die Voten, die damals in diesem Rate gefallen sind, sprachen sich im allgemeinen nicht grundsätzlich gegen einen UNO-Beitritt aus. Aber es kam eine beträchtliche Skepsis über die Haltung des Schweizervolkes zum Ausdruck; das ist und bleibt die entscheidende Instanz in dieser Entscheidung. Ich möchte nun die Frage aufwerfen: Hat sich seit dieser Debatte in beiden Räten die Situation gelockert? Ich würde antworten, dass eher das Gegenteil der Fall sei. Ich begegne auf jeden Fall einer eher erhöhten Skepsis, als dies vor zwei bis drei Jahren der Fall war. Ich begegne vermehrten Vorbehalten gegenüber dem UNO-Beitritt, und, was mich etwas Wichtiges dünkt, es besteht eher eine wachsende Neigung zu emotionalen Demonstrationen gegen unsere Aussenpolitik. Es gibt beträchtliche Kreise mit einem erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung, die auf die Gelegenheit zu dieser emotionalen Demonstration geradezu warten.

Zu einer zweiten Bemerkung in der Zuschrift der Arbeitsgemeinschaft Schweiz-UNO, die so lautet: «Wir sind uns des Risikos eines negativen Volksentscheides bewusst, der nicht zuletzt durch emotionelle Reaktionen auf verschiedene Entwicklungen in der Welt hervorgerufen werden könnte.» Damit wird im Grunde genommen doch deutlich die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass diese Abstimmung negativ ausgehen könnte, dass Bundesrat und Parlament eine Abstimmungsniederlage erleiden könnten, und zwar nicht nur eine Abstimmungsniederlage wie jene, die in der innenpolitischen Szene etwas durchaus Gewohntes sind. Jeder von uns hat solches schon erlebt, alle haben wir dies überstanden. Ich möchte aber unterstreichen, dass sich die UNO-Abstimmung in einer primär aussenpolitischen Konstellation abspielen wird. Dieses Geschehen wird weltweite Beachtung auslösen. Wir werden nicht nur ein, sondern wir werden mehrere ausländische Fernsehteams bei uns haben, die jede Bewe-

gung in diesem Zusammenhang verfolgen und darüber berichten werden. Ich erinnere Sie, wie schnell wir uns im Zusammenhang mit den Zürcher Jugendunruhen weltweite Publizität eingehandelt haben. Es ist immer interessant, wenn man etwas Negatives über die tugendhafte Schweiz berichten kann.

Kollege Weber hat vorhin die Dritte Welt angerufen. Aus Gründen unseres Ansehens müssen wir raschmöglichst einen Entscheid in Sachen UNO fällen. Aber wie steht es um unser Ansehen, wenn diese Abstimmung negativ ausgeht? Die gesamte Dritte Welt wird einen solchen Entscheid zumindest als eine Unfreundlichkeit, wenn nicht als eine halbe Kriegserklärung seitens der Schweiz auslegen. Da nützt es dann nichts, wenn wir im Rahmen der Entwicklungshilfe Milliardenkredite bewilligen. Die Abstimmung wird dann die Szene dominieren. Es wäre zweifellos klüger, gerade der Dritten Welt gegenüber den jetzigen pragmatischen Zustand andauern zu lassen, der nicht in jeder Beziehung kommod ist – ich bin mir dessen bewusst –, der uns aber bis jetzt noch keine unerträglichen Nachteile eingetragen hat.

Damit komme ich auf einen Punkt zu reden, der mir sehr am Herzen liegt, nämlich auf die UNO-Präsenz in Genf. Genf ist eine entscheidende Drehscheibe der internationalen Diplomatie. Tausende von wichtigen Leuten aus allen Ländern kommen durch Genf. Diese Drehscheibe ist für die internationalen Verbindungen der Schweiz von enormer Bedeutung. Was bedeutet nun ein Nein des Schweizervolkes mit Bezug auf diese UNO-Präsenz in Genf? Es werden neue, gefährliche und scharfe Attacken gegen die UNO-Präsenz in Genf erleichtert, wenn sich das Schweizervolk mit einem Nein zur UNO äussert.

Darf ich daran erinnern, dass das Ersatzgebäude für Genf bereitsteht, nämlich in Wien! Und Sie können gewiss sein, dass die Oesterreicher eine solche Situation zielstrebig und geschickt ausnutzen werden. Ich komme deshalb zum Schluss, dass eine unbedachte UNO-Abstimmung unter Umständen ein gefährliches Eigengoal darstellen könnte. Und dieses gefährliche Eigengoal sollten wir verhindern! Daher könnten Konsultationen, so wie sie Herr Reymond vorschlägt, eine sehr nützliche Funktion ausüben. Sie könnten eine Operation, des Pulsfühlens sein, sie könnten einen Sicherheitspuffer darstellen, damit wir nicht plötzlich in einer Abstimmungskonstellation drinstehen, von der wir uns nachher alle fragen, wie wir da eigentlich hineingekommen sind. Aus diesem Grunde scheint mir der Grundgedanke der Motion richtig zu sein, und ich werde ihr deshalb zustimmen.

Binder: Es handelt sich hier zweifellos um eine sehr wichtige Motion von grosser Tragweite für unsere internationalen Beziehungen. Ich bin aber aus politischen und aus rechtlichen Gründen gegen diese Motion und möchte dazu vier Bemerkungen anbringen:

1. Die Frage des Beitrittes der Schweiz zur UNO beschäftigt unsere Behörden und unser Volk seit ihrem Bestehen, also seit dem letzten Weltkrieg. An der Situation hat sich grundsätzlich nicht viel geändert. Es hat immer gute Gründe gegeben für den Beitritt der Schweiz zur UNO. Es hat aber immer auch gute Gründe gegeben gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO; das war immer so, das ist heute so, das wird morgen so sein, und wir müssen einmal den Entscheid fällen. Sie wissen alle, die öffentliche Meinung ist in dieser Frage geteilt.

Die Parteizentralen und die Schöpfer von Parteiprogrammen befürworten eher den Beitritt der Schweiz zur UNO. Aber das jeweilige Parteivolk steht nicht unbedingt und sicher nicht geschlossen hinter dieser veröffentlichten Meinung. Das wissen wir ebenfalls alle schon sehr lange. Ein Vernehmlassungsverfahren könnte uns hier auch nicht einen kleinen Schritt weiterbringen. Neue Erkenntnisse würden wir aus einem Vernehmlassungsverfahren nicht gewinnen, also wäre ein solches Vernehmlassungsverfahren völlig unnötig; und völlig unnötige Vernehmlassungs-

verfahren wollen wir in unserer politisch überlasteten Landschaft sicher nicht durchführen.

2. Der Beitritt der Schweiz zur UNO ist eine hochpolitische Frage. Hier müssen zunächst die eigentlichen Verfassungsorgane, nämlich der Bundesrat und das Parlament, ihre Verantwortung übernehmen und Farbe bekennen: entweder für einen Beitritt der Schweiz zur UNO oder dagegen. Das Vernehmlassungsverfahren ist, wie Herr Professor Dr. Huber richtig schreibt, von seinem Ursprung her der Vorbereitung von Gesetzen zugeordnet. Der Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen hat mit der Vorbereitung eines Gesetzes nichts zu tun. Es käme geradezu einem Missbrauch des Vernehmlassungsverfahrens gleich, wenn wir unsere eigene Ratlosigkeit und Unentschlossenheit nun dem Zufallsergebnis eines Vernehmlassungsverfahrens überlassen wollten.

3. Die Frage des Beitritts der Schweiz zur UNO ist jetzt spruchreif. Schon 1977 hat der Bundesrat seinen dritten UNO-Bericht veröffentlicht und den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen als wünschbar erklärt. In den Richtlinien über die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979 bis 1983 schreibt der Bundesrat: «Wir haben in diesem Sinne das Departement für auswärtige Angelegenheiten mit der Ausarbeitung der Botschaft beauftragt und werden diese den eidgenössischen Räten noch im Laufe der Legislaturperiode vorlegen.»

Unser Rat hat von diesen Richtlinien Kenntnis genommen und nicht etwa in der Diskussion die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens verlangt. Bundesrat und Parlament wären ungläubwürdig, wenn sie jetzt Angst vor dem eigenen Mut bekämen. Die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens wäre nichts anderes als ein verfassungsrechtlich sehr problematisches Verzögerungsmanöver und käme einem staatspolitisch bedenklichen Leerlauf gleich.

4. Es mag sein, dass wir den richtigen und guten Zeitpunkt für die Volksabstimmung über den Beitritt der Schweiz zur UNO bereits verpasst haben. Vielleicht hat Herr Bürgi recht, wenn er behauptet, die Skepsis im Volk gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO sei gestiegen. Aber das ist doch kein Argument. Es geht ja heute nicht darum, ob wir für oder gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO sind, sondern es geht darum, dass wir diese sehr umstrittene Frage endlich einmal dem Volk unterbreiten. Es mag sein, dass in den Jahren der Entspannung unser Volk vielleicht leichter für den Beitritt der Schweiz zur UNO zu gewinnen gewesen wäre als heute. Aber wahrscheinlich handelt es sich hier vor allem um eine Frage der Aufklärung und der Information. Gerade in Zeiten der erhöhten Spannung müssen die neutralen Staaten ihren bescheidenen Beitrag dazu leisten, dass das internationale Gespräch nicht abbricht. Solange die Staatsmänner miteinander sprechen, schweigen die Waffen!

Damit komme ich zum Schluss: Professor Dr. Hans Huber hat in der «NZZ» vom 5. Dezember 1980 geschrieben: «Ein Vernehmlassungsverfahren wäre nur eine Ausflucht, ein Produkt von Verlegenheit. Die Antworten gäben nur diese Verlegenheit wieder; sie würden weder klären noch viel weiter führen. Sie hätten nicht, den Entscheid reifen zu lassen und auszutragen. Sie könnten möglicherweise die Lethargie wie eine ansteckende Krankheit weiterverbreiten.» Ich schliesse mich dieser Auffassung des Altmeisters der schweizerischen Staatsrechtlehre an und bitte Sie, die Motion unseres Kollegen Reymond abzulehnen. Gegner und Befürworter des Beitrittes der Schweiz zur UNO sollten endlich die Kraft und den Mut aufbringen, diese Frage öffentlich und streitig zu diskutieren und nachher dem Volk zum Entscheid zu unterbreiten.

Gadlent: Ich teile die Bedenken des Vorredners und halte ein Vernehmlassungsverfahren nach den Vorstellungen dieser Motion und damit den entsprechenden Durchführungsauftrag an den Bundesrat als unzweckmässig und problematisch.

Vorerst ist zu sagen, dass die eigenständige Entscheidungsverantwortung von Bundesrat und Parlament in der zu Recht als hochpolitisch bezeichneten Frage des UNO-Beitritts so oder anders bestehen bleiben wird und dass es auch ein Trugschluss wäre zu glauben, man könnte über ein Vernehmlassungsverfahren in Form einer amtlichen Meinungsforschung mindestens eine Erleichterung der Entscheidungsfindung herbeiführen. Das ist weder grundsätzlich noch in bezug auf die in der Motion relevierten Einzelfragen möglich. Wenn nämlich Kantonsregierungen oder Verbände in einer solchen Entweder/Oder-Frage Stellung nehmen, dann braucht deren Antwort noch lange nicht signifikant zu sein für den, die massgebliche Entscheidung letztlich bestimmenden Volkswillen. Der Standpunkt einer Kantonsregierung kann von diesem durchaus abweichen. Die Exponenten der politischen Parteien sitzen bekanntlich meist im Parlament, so dass deren Mitwirkung von Anfang gewährleistet war und bleibt, und Herr Ständerat Weber hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Parteiprogramme zu dieser Frage längst Stellung genommen haben.

Eindringlich warnt der hier mehrmals zitierte Staatsrechtler Professor Huber vor dem Sprung zum Fehlgebrauch des Vernehmlassungsverfahrens und vor verfassungswidriger Verfassungswandlung in diesem Bereiche, wenn er darauf hinweist, dass sich die Institution der Vernehmlassung neuerdings von Teilhabe und Mitarbeit an der Rechtsetzung des Bundes entfernt und an völlig andern Orten auftaucht; dass es nicht nur eingesetzt wird, wenn es Teil und Episode mehrstufiger Gesetzesberatung ist, vielmehr wird es eingeschaltet auch für einen hochpolitischen Entweder/Oder-Entscheid in einer grossen Landesfrage: Umwandlung der Halbkantone und Vollkantone, ja oder nein, Ratifikation der Europäischen Sozialcharta, ja oder nein, oder sogar Beitritt zu den Vereinten Nationen, ja oder nein.

Die Auffassung, dass das zur Diskussion stehende Vernehmlassungsverfahren verfassungsmässig sogar zwingend wäre, wie das gesagt worden ist, kann ich im Lichte dieser und der von Herrn Bundesrat Aubert heute vorgebrachten Argumente nicht anerkennen. Wer sich von einem solchen Vernehmlassungsverfahren vorfrageweise eine Ergründung des Volkswillens erhofft, wird zugeben müssen, dass eine solche Zielsetzung in Würdigung des Gesagten ganz einfach nicht erreichbar, dass eine solche Vorabklärung ganz abgesehen von der verfassungsmässigen Problematik nicht machbar ist. Das trifft auch in bezug auf die Gegenstand der Motion bildenden Detailfragen zu.

Der Motionär verspricht sich von einem Vernehmlassungsverfahren einen zur Abdeckung des Informationsrückstandes der Stimmbürgerschaft erforderlichen Zeitgewinn. Dass die Information intensiver und bedeutend intensiver betrieben werden muss, steht ausser Diskussion. Das Thema ist sicher spruchreif. Aber wir dürfen uns nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch sehr viel von dieser Informationsarbeit geleistet werden muss. Wenn daher die Arbeitsgemeinschaft Schweiz/UNO auf die vorliegenden Berichte des Bundesrates und die im Legislaturprogramm gesetzte Priorität verweist und folgert, dass einzig die Botschaft des Bundesrates die erwünschte Information über die Rolle der UNO, die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit auf Weltenebene, die Beziehungen unseres Landes zur Weltorganisation und die mit der Neutralität zusammenhängenden Probleme vermitteln wird, dann können wir nur feststellen, dass diese Beschränkung auf die Botschaft unter gar keinen Umständen genügen kann und darf.

Noch so gründliche Berichte sind nicht ausreichend; eine eigentliche Führungsarbeit des Bundesrates drängt sich hier gebieterisch auf. Der durch das Vernehmlassungsverfahren erhoffte Zeitgewinn wird uns jedoch nicht weiterbringen; im Gegenteil, jede weitere Verzögerung birgt die Gefahr in sich, dass die Motivation für diese vordringliche

Aufklärungsarbeit verlorengeht, dass sie einer allgemeinen Lethargie weichen wird, die sich für unser Land nur nachteilig auswirken kann, die uns alles andere als eine Verbesserung in der Ausgangslage für die Volksabstimmung bringen wird.

Miville: Es gibt nach meinen parlamentarischen Erfahrungen drei geeignete Mittel, um einer politischen Entscheidung auszuweichen: Das erste ist, dass man ein Geschäft an eine Kommission oder am besten an eine Serie von Kommissionen weist und diesen reichlich Zeit lässt, die Sache vorzubereiten. Das zweite ist, dass man eine Gesamtkonzeption verlangt – das ist auch gut! –, indem man sagt, man müsse eine Gesamtkonzeption in dieser Frage haben, und das einzelne Geschäft dann vorerst einmal zurückstellt. Das dritte ist ein Vernehmlassungsverfahren.

Hier soll der Weg des Vernehmlassungsverfahrens eingeschlagen werden. Die Ausführungen, insbesondere auch des Kollegen Bürgi mit der Darstellung der negativen Konsequenzen, die eine Ablehnung des UNO-Beitritts durch das Volk haben könnte, machen klar, dass es sich hier im Grunde gar nicht darum handeln soll – jedenfalls nicht primär –, mit einer Vernehmlassung Meinungen zu erfragen, Entscheidungsgrundlagen zu beschaffen, sondern dass es sich darum handeln soll, den schliesslich unausweichlichen Entscheid über eine wichtige politische Frage hinauszuschieben.

Ein Vernehmlassungsverfahren hätte gewiss einen Sinn, wenn es sich um einen Gegenstand handeln würde, über den noch wenig bekannt ist in bezug auf die Meinungen, die in den Landesregionen, in den verschiedenen Wirtschaftskreisen, in den Parteien usw. vorhanden sind. Aber das ist gerade hier nicht der Fall. Ueber wenige Geschäfte ist seit Jahr und Tag so viel diskutiert, gesprochen und geschrieben worden wie über die Frage dieses UNO-Beitritts. Hier liegen also die in der Schweiz vorhandenen Einstellungen klar zutage. Was man jetzt mit einem Vernehmlassungsverfahren erreichen würde, wären nur die weitgehend bekannten Auffassungen der offiziellen Schweiz, des Regierungs-, Partei- und Wirtschaftsetabliments, auch der Verbandsvorstände, aber es wäre gerade wieder nicht die Meinung unseres Volkes, vor dem man sich in dieser Frage irgendwie zu fürchten scheint. Ich stimme aus voller Ueberzeugung den Votanten zu, die gesagt haben, dass mit einem Hinauszögern dieser Frage die Schwierigkeiten nicht beseitigt und die Aengste vor einem allfälligen negativen Volksentscheid nicht reduziert werden, sondern dass es jetzt Aufgabe der politischen Behörden ist, voranzumachen, und das heisst, die Auseinandersetzung an die Hand zu nehmen, die Diskussion zu betreiben und damit auch die unerlässliche Information zu schaffen, deren es in dieser Frage bedarf.

M. Reymond: C'est avec attention et avec beaucoup d'intérêt que j'ai entendu la réponse du Conseil fédéral à ma motion. Je sais particulièrement gré à M. Pierre Aubert de l'attention qu'il porte, avec ses collègues, aux problèmes importants de nos relations avec les Etats étrangers, tout spécialement à celui de nos rapports et de notre adhésion éventuelle à l'Organisation des Nations Unies.

Pourtant, je dois avouer que j'ai été surpris par ce refus sans appel, un peu sec, du Conseil fédéral. J'ai le sentiment, en effet, de ne pas avoir été compris de notre exécutif.

Par cette motion, contresignée par sept de mes collègues, nous ne voulions, ni plus, ni moins, que rendre service, aussi bien à M. le chef du Département fédéral des affaires étrangères qu'au Conseil fédéral, et, au bout du compte, à l'intérêt bien compris de notre pays et de nos relations extérieures.

Permettez-moi tout d'abord de reprendre les quatre objections principales formulées par le Conseil fédéral, avant

d'insister, ce sera ma conclusion, sur un aspect particulier de cette motion.

Dans sa première objection, le Conseil fédéral rappelle que les Chambres fédérales lui ont donné mandat, il y a trois ans, de présenter un message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU, «dans les meilleurs délais possibles». C'est dans l'interprétation même de ce dernier élément de phrase «dans les meilleurs délais possibles» que nous divergeons. Selon notre exécutif, et la réponse de M. Aubert, conseiller fédéral, en septembre dernier, à notre collègue du Conseil national, M. Ott, paraît le confirmer, on interprète cette formule comme si elle voulait dire «le plus vite possible». Or, je crois sincèrement que cela n'est pas exact. En effet, elle a été proposée le 30 août 1977, à la Commission des affaires étrangères siégeant à Spiez, par M. Pierre Graber, conseiller fédéral.

Le 1er décembre 1977, le rapporteur de langue française commentait devant le Conseil national cette expression de la manière suivante: «En allemand, disait-il, il y a le terme de «geeignet» qui est peut-être plus précis que le texte français. Autrement dit, le Conseil fédéral devrait nous proposer l'entrée de la Suisse à l'ONU le jour où cela sera possible, sur le double plan de la politique intérieure et de la politique extérieure.»

Le 17 janvier 1978, devant le Conseil des Etats, M. Pierre Graber déclarait: «Le Conseil fédéral voudrait mettre de son côté les meilleures chances possibles, et, à son avis, les meilleures chances, on les aura le jour où l'on pourra tirer un bilan à peu près clair de la situation, je veux dire où il sera possible de rendre perceptibles, de rendre intelligibles aux citoyens de ce pays, concrètement, les avantages bien sûr, mais les inconvénients aussi, qu'il y a à ne pas être membre de cette institution. Je ne sais pas quand ce moment sera là, j'espère que ce sera dans de bons délais.» Et plus loin M. Graber ajoutait encore: «Le Conseil national a choisi la formule «des meilleurs délais possibles», ce qui comporte aussi un élément d'opportunité.»

Voilà qui paraît clair. Le moment à choisir est une question importante d'opportunité politique; donc «les meilleurs délais possibles», ce n'est pas «le plus vite possible».

Toujours sous point 1, le Conseil fédéral précise son intention de faire voter le peuple et les cantons avant la fin de la présente législature, c'est-à-dire probablement en 1982. Je crains personnellement que cela soit impossible, même sans la consultation que je souhaite, si l'on veut bien considérer que les débats parlementaires devraient débiter très prochainement, afin d'arriver à chef selon le programme envisagé. Or, le message du Conseil fédéral n'est pas encore prêt.

Dans sa deuxième objection, le Conseil fédéral commente ses directives de 1970 sur la procédure de consultation. Il rappelle ce qu'est cette procédure, notamment auprès des partis politiques et des cantons. Puis il affirme qu'elle a eu lieu dans le cadre de la Commission consultative instituée par lui-même en 1973, et qui était composée de cinquante personnalités représentatives de tous les milieux intéressés et de toutes les tendances de l'opinion publique.

Ce n'est faire aucune injure, je crois, aux membres éminents de cette commission, dont certains sont de mes bons amis, que de constater qu'ils s'exprimaient à titre personnel. Il n'y a donc pas eu de consultation des cantons, pas plus que des partis, ni sur le rapport de 1969, ni sur celui de 1971, ni sur celui de 1977. Pourtant, nous avons la certitude que seule une large consultation, sur la base par exemple de l'avant-projet de message que vous êtes en train de rédiger, serait à même, pour autant qu'on laisse aux organes consultés le temps de s'en référer au mieux à la base qui les constitue, de déterminer si l'opportunité est venue d'aller plus avant et de proposer le vote du peuple et des cantons.

Je le répète, il n'est pas question, dans notre motion, de retarder ou de faire des manœuvres pour retarder l'échéance d'un vote. Au contraire, le risque d'une déci-

sion négative, avec les incompréhensions qu'elle susciterait à l'étranger, nous conduit à souhaiter ce large débat de la consultation préalable. J'ajoute à ce sujet que, tout récemment, le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève est intervenu par lettre, adressée au Conseil fédéral, afin de lui demander d'être consulté, tant le problème est important, tout particulièrement en ce qui concerne, pour Genève, les conséquences qui pourraient résulter d'un vote négatif du peuple et des cantons. Or, dans sa réponse au Conseil d'Etat genevois, le Conseil fédéral s'oppose à toute consultation, estimant que les données de base sont «connues depuis dix ans».

Le troisième élément de la réponse du Conseil fédéral, qui traite de la supranationalité et de la neutralité, n'appelle pas de commentaire de ma part. C'est en effet le débat de fond du problème, et je crois que notre motion ne porte pas sur le fond.

Quant à prétendre, comme le fait le Conseil fédéral, au point 4 de sa réponse, qu'une consultation sur l'opportunité de l'adhésion n'apporterait guère de nouveaux éléments d'appréciation en vue de l'examen par les Chambres, je crois que c'est erroné, à moins que ce ne soit présomptueux. Il n'y a pas de doute que les cantons et les partis, pour autant – je le répète – qu'on leur laisse le temps de répercuter la consultation sur de larges couches de notre peuple, seraient à même de mieux renseigner le gouvernement et le parlement, leur évitant ainsi, à l'un et l'autre, un éventuel faux pas. Quelle est donc cette crainte que nous avons? Ce sera là ma conclusion.

Le Conseil fédéral n'a pas répondu au point 4 de notre argumentation, où nous soulignons l'importance, dans ce pays, du consensus, de la politique de concordance. Notre exécutif est sans doute persuadé que cette politique doit être poursuivie et notre motion rappelle que la procédure de consultation en constitue la base essentielle. Je précise en passant et en réponse directe à M. le conseiller fédéral, que l'article de M. Huber, dans la NZZ, traitait de la procédure de consultation en général, et non pas particulièrement, de la consultation au sujet de l'ONU; l'auteur allait même jusqu'à dire qu'on n'aurait pas dû consulter au sujet de la Charte sociale européenne. Je laisse pour le surplus le soin aux professeurs, qui sont toujours d'éminents experts, de donner des conseils. Il n'empêche que les experts – on le voit souvent dans les votes populaires – sont très facilement désavoués.

S'il est, en effet, un sujet où il faudrait arriver, sinon à un consensus, du moins à rapprocher les oppositions, je crois bien que c'est celui de notre adhésion à l'ONU. Nous le disons très clairement: si la question est posée dans un bref avenir, le vote négatif du peuple et des cantons est quasi certain. Et cela sera éminemment dommageable non seulement pour nos relations extérieures et notre image de marque, mais aussi pour le maintien et le développement de toute une série d'institutions internationales qui ont leur siège en Suisse et qui pourraient être convoitées et attirées par d'autres pays.

En 1977, devant la Commission des affaires étrangères, M. Pierre Graber, conseiller fédéral, nous rendait attentifs à cela. «Nous devons tout faire pour éviter un vote négatif, disait-il, dont l'effet serait de retarder de plusieurs années une nouvelle consultation populaire.» Et il ajoutait: «Pourquoi, dans l'immédiat, le risque est-il si grand? D'abord parce que nous avons le sentiment que nous sommes hors d'état de faire, devant le peuple suisse, le bilan spectaculaire des avantages concrets et des désavantages éventuels de notre entrée à l'ONU. Or, c'est cela qui emportera la décision.» Je crois, dès lors, que c'est par la soumission d'un avant-projet à la procédure de consultation (avant que le texte définitif ne vienne devant le Parlement), que nous pourrions mieux sentir le pouls du pays.

Pour terminer, j'aimerais ajouter encore ceci: Ces derniers jours, les discussions de couloir avec maints collègues m'ont révélé que certains, surtout parmi ceux qui sont les plus farouchement opposés à l'entrée à l'ONU, souhai-

taient que la question soit posée le plus vite possible au souverain. Ils sont ainsi persuadés que le problème sera liquidé une fois pour longtemps, car ils sont certains du vote négatif.

Je ne peux pas adhérer à cette manière de voir. On ne décide pas de cela en se cachant la tête dans un sac. Notre motion tente de crier «casse-cou».

Encore une fois, nous ne disons pas que l'opération du vote ne doit pas être tentée, nous souhaitons simplement qu'elle le soit dans des conditions favorables, à un moment favorable et en s'entourant des précautions élémentaires. Au nombre de celles-ci, la procédure de consultation, avec l'avis des cantons et des partis, revêt un caractère indispensable et prioritaire. C'est pourquoi, compte tenu des conséquences imprévisibles, mais de toute manière dommageables pour notre pays d'une décision négative, et afin d'éviter au Conseil fédéral, au Département des affaires étrangères et à notre Parlement une défaite devant le peuple qui pourrait être retentissante, je vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, d'accepter la motion.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion
Dagegen

15 Stimmen
17 Stimmen

80.052

Voranschlag der Eidgenossenschaft 1981 Budget de la Confédération 1981

Botschaft und Beschlussentwurf vom 6. Oktober 1980

Message et projet d'arrêté du 6 octobre 1980

Bezug durch die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern

S'obtiennent auprès de l'Office central des imprimés et du matériel

Beschluss des Nationalrates vom 4. Dezember 1980

Décision du Conseil national du 4 décembre 1980

Bürgli, Berichterstatter: Die Budgetlage der Eidgenossenschaft ist weiterhin ernst. Einige einleitende Schlagzeilen mögen dies belegen:

Das hervorsteckende Merkmal ist ein Defizit der Finanzrechnung von rund 1180 Millionen Franken. Das Ziel, den Fehlbetrag unter 1 Milliarde Franken zu drücken, wurde nicht erreicht. Die Bewegung in den Vermögensveränderungen ergibt sogar einen Fehlbetrag von 1890 Millionen Franken in der Gesamtrechnung des Bundes. Die seit 1971 entstandenen Defizite belaufen sich auf 11,6 Milliarden Franken. Der Fehlbetrag der Bilanz, d. h. die Aufrechnung aller Aktiven und Passiven, ergibt einen Fehlbetrag von 15,1 Milliarden Franken.

Die tatsächliche Verschuldung der Eidgenossenschaft ist indessen höher als dieser Fehlbetrag der Bilanz und beträgt Ende dieses Jahres rund 20 Milliarden Franken. Die Verzinsung der Schulden erfordert im nächsten Jahr 970 Millionen und nähert sich damit der Milliardengrenze. Das Defizit von 1180 Millionen Franken der Finanzrechnung konnte nur durch beträchtliche Sanierungsmassnahmen herbeigeführt werden. Ohne diese würde sich der Fehlbetrag in der Nähe von zwei Milliarden Franken bewegen. Der wichtigste Bestandteil der Sanierungsmassnahmen ist das Sparprogramm Nummer 3. Der auf Gesetzesstufe beruhende Teil ist bekanntlich ohne Referendum in Kraft getreten. Vor allem ist der zehnpromtente allgemeine Subventionsabbau im Budget enthalten.

Den drei Verfassungsvorlagen haben Volk und Stände am 30. November mit eindrucklichem Mehr ihre Zustimmung gegeben. Zu den Sparmassnahmen kommen zusätzlich die Einnahmen durch die volle Unterstellung des Tabaks unter die WUST sowie die Erfassung des Goldhandels durch die gleiche Steuer. Das Total der getroffenen Einsparungen sowie der Mehreinnahmen ergibt den respektablem Betrag von 761 Millionen Franken. Das Sparpaket Nummer 3 schliesst sich dem Sparpaket Nummer 2 von 1977 und dem Sparpaket Nummer 1 aus dem Jahre 1975 an. Ohne dieses Bündel von Sparmassnahmen würden die Ausgaben der Eidgenossenschaft 19 Milliarden Franken übersteigen, wogegen der Ausgabenbetrag des Budgets 1981 rund 17,3 Milliarden Franken beträgt. Die sukzessive getroffenen Sparmassnahmen haben also ihre feststellbaren Auswirkungen und dürfen zuhanden der Öffentlichkeit deutlich unterstrichen werden. Der Erfolg der Ausgabenstraffung kann auch in anderer Richtung nachgewiesen werden, nämlich bei den Bundesbeiträgen. Diese betragen 1976 35,3 Prozent und 1981 29,6 Prozent der Gesamtausgaben. Zum ersten Mal seit 1973 konnten die Bundesbeiträge wieder unter die 30-Prozent-Grenze gesenkt werden.

Einige Ueberlegungen zu den Einnahmen: Während Jahren enthielten die Schätzungen der Einnahmen gewisse Reserven. Dies war in letzter Zeit nicht mehr der Fall. Im Gegenteil, mehr als einmal lagen die tatsächlichen Eingänge unter den Budgeterwartungen. Die im Voranschlag 1981 eingesetzten Zahlen der Fiskaleinnahmen dürfen als realistisch betrachtet werden. Sie tragen der erwarteten leichten Konjunkturverflachung Rechnung, die sich jeweils bei der Warenumsatzsteuer und den Einfuhrzöllen rasch bemerkbar macht. Höchstens bei den Wehrsteuereinnahmen könnte eine bescheidene Reserve vorhanden sein. Die Kommission sieht indessen von einem Erhöhungsantrag ab.

Jeder unbefangene Betrachter ist von andauernden Ungleichgewicht zwischen den Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt beeindruckt. Die erzielten Einsparungen werden durch den Automatismus gewisser Ausgabensteigerungen immer wieder wettgemacht. Das Problem, wie im Bundeshaushalt wieder ein Budgetgleichgewicht erreicht werden kann, ist weiterhin eine zentrale Frage der schweizerischen Innenpolitik und löste in der Eintretensdebatte der Finanzkommission Ihres Rates naturgemäss eine grössere Diskussion aus. Die Kommission ist in ihrer beträchtlichen Mehrheit der Auffassung, dass die Sparanstrengungen zielgerichtet weiter geführt werden müssen. Wir können es uns nicht leisten, auf den Lorbeeren des Sparpaketes Nummer 3 auszuruhen. Sowenig in einer Unternehmung die Betriebsrationalisierung je ein Ende haben kann, so darf auch die Sparpolitik der öffentlichen Hand nicht einfach als beendet erklärt werden. In der Kommission kamen erhebliche Zweifel zum Ausdruck, ob die geplanten Mehreinnahmen gleiche Volksmehrheiten zu erzielen vermöchten wie zu den Sparmassnahmen vom 30. November. Jede der vorgeschlagenen neuen Steuern weist schon jetzt eine nicht zu unterschätzende Gegnerschaft auf. Es ist deshalb richtig, zunächst einmal die beiden Hauptsteuern des Bundes, die WUST und die Wehrsteuer, über das Jahr 1982 hinaus zu sichern. Es ist klüger, etappenweise vorzugehen und zuhanden der Stimmbürger die Ueber-sicht zu wahren.

Einige Ueberlegungen zum Problem der Verschuldung. In den Jahren 1950 bis 1970 konnte der Bund Schulden abbauen, wogegen bei den Kantonen und Gemeinden im Zeichen des Infrastrukturbedarfes eine starke Verschuldung eintrat. Seit 1970 haben sich die Verhältnisse erheblich verändert, indem der Bund an die Spitze der Verschuldung getreten ist, wie die folgenden Zahlen belegen. Die Zunahme der Schulden seit 1970 bewegt sich in folgenden Prozentsätzen: beim Bund 172 Prozent, bei den Kantonen 115 Prozent, bei den Gemeinden 63 Prozent. Diese Entwicklung äussert sich in einer sprunghaften Zunahme des Zinsaufwandes von 250 Millionen im Jahre 1970

Motion Reymond UNO-Beitritt. Vernehmlassungsverfahren

Motion Reymond Adhésion à l'ONU. Procédure de consultation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	80.546
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1980 - 08:00
Date	
Data	
Seite	647-654
Page	
Pagina	
Ref. No	20 009 194

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.