



06.3539

**Motion Stähelin Philipp.  
Koordination  
der aussenpolitischen Aktivitäten  
des Bundesrates****Motion Stähelin Philipp.  
Politique étrangère.  
Coordination des activités  
du Conseil fédéral**

## CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.03.07  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.10.08*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion*Antrag der Minderheit*  
(Miesch, Mörgeli, Müri, Schibli, Schlüer, Stamm, Wobmann)  
Ablehnung der Motion*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion*Proposition de la minorité*  
(Miesch, Mörgeli, Müri, Schibli, Schlüer, Stamm, Wobmann)  
Rejeter la motion

**Miesch** Christian (V, BL): Laut Bundesverfassung liegt die Führung der schweizerischen Aussenpolitik im Kompetenzbereich der Exekutive. Zu diesem Zweck, und das ist bereits institutionalisiert, unterbreitet das EDA in Zusammenarbeit mit den anderen Departementen dem Bundesrat regelmässig Länderstrategien und andere Entscheidungsgrundlagen. Die Instrumente für die Sicherstellung der Kohärenz sind vorhanden, das müssen wir, ob wir wollen oder nicht, respektieren.

Wie soll die Motion denn die geforderte Kohärenz zustande bringen, was für eine Meinung soll der Bundesrat danach vertreten dürfen, welche Freiheiten bleiben ihm dann noch? Wir können dem Bundesrat in dieser Frage keine Fesseln anlegen. Wir müssen auch darauf zählen können, dass unsere Magistraten Vernunft walten lassen und aufgrund ihrer Lagebeurteilung eigene Stellungnahmen abgeben können. Die Motion bringt etwas zum Ausdruck, was sie verfassungsrechtlich gar nicht zum Ausdruck bringen kann, weil die Führung in der Aussenpolitik eben Sache des Bundesrates ist. Eine solche vollumfängliche Kohärenz und Koordination der Aussenpolitik auf bundesrätlicher und parlamentarischer Ebene ist in der Praxis gar nicht umsetzbar. Eine Annahme der Motion würde somit lediglich zu mehr Bürokratie und Verwaltungsaufwand führen, auf praktischer Ebene jedoch völlig wirkungslos bleiben.

Aus diesem Grunde empfiehlt Ihnen die Minderheit der Kommission die Ablehnung der Motion.

**Müller** Walter (RL, SG), für die Kommission: Die vom Ständerat am 20. März 2007 angenommene Motion beauftragt den Bundesrat damit, "institutionelle und verfahrensmässige Massnahmen zu treffen, um die aussenpolitisch relevanten Aktivitäten und Auftritte seiner Mitglieder auf die festgelegten aussenpolitischen Ziele ausgerichtet zu koordinieren". Es ist eigentlich nicht so klar, wo die Motion Stähelin den Hebel ansetzen möchte. Einerseits vermutet man, dass vor allem die Koordination in Bezug auf die Auftritte der Bundesräte im





Ausland im Vordergrund steht. Dies wird mit dem Verlangen nach institutionellen und verfahrensmässigen Massnahmen unterstrichen. Andererseits ist in der Begründung der Ruf nach einer der jeweiligen departementalen Sichtweise übergeordneten, im Gesamtinteresse der Schweiz liegenden Aussenpolitik unüberhörbar. Unsere Aussenpolitik solle von unseren Partnern als wie aus einem Guss wahrgenommen werden.

Eine kohärente, langfristig ausgerichtete Aussenpolitik ist sehr wünschenswert. Eine solche Ausrichtung macht sie etwas unabhängiger und weniger beeinflussbar durch die jeweils Verantwortlichen, sprich durch die Bundesräte oder Bundesrätinnen. Das birgt aber auch die Gefahr, dass man sich im Bundesrat auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt, was wiederum einen deutlichen Profilverlust unserer Aussenpolitik zur Folge haben könnte.

Obwohl der Bundesrat die Annahme der Motion beantragt, ist die Antwort nach Ansicht von Kommissionsmitgliedern unbefriedigend ausgefallen. Die Instrumente für die Sicherstellung der Kohärenz und der Koordination der aussenpolitischen Aktivitäten seien vorhanden, schreibt er, im Übrigen verweist er auf die laufende Verwaltungsreform. Sie wissen ja, was mit dieser Verwaltungsreform inzwischen passiert ist. Das sei eindeutig zu wenig und werde der Motion nicht gerecht, ist die Beurteilung der APK. Die Diskussion in der APK ist entlang der aufgezeigten Widersprüche verlaufen. Es sei eigentlich selbstverständlich, dass der Bundesrat eine kohärente Aussenpolitik betreibe, und er müsse seine Führungsverantwortung wahrnehmen. Das müsste er eigentlich auch ohne diese Motion machen. Es wurde daran gezweifelt, dass die Motion viel ändern würde.

Trotz allen Bedenken und Einwendungen war man sich in der Aussenpolitischen Kommission einig, dass es eine koordinierte Aussenpolitik brauche. Eine Ablehnung der Motion wäre ein falsches Zeichen. Die Aussenpolitische Kommission erwartet aber vom Bundesrat schon konkrete Massnahmen. Insbesondere möchte ich an dieser Stelle auch den von der APK immer wieder vorgetragenen Wunsch nach mehr und frühzeitiger Mitsprache und Mitgestaltung in wichtigen aussenpolitischen Fragen zum Ausdruck bringen. Dass das Parlament damit vermehrt auch Mitverantwortung übernimmt, sollte auch klar sein. Bemängelt wird immer wieder die Handhabung des Mitspracherechts bei der Verabschiedung von Verhandlungsmandaten. Die Kommission will nicht einfach absegnen, was von der Verwaltung und vom Bundesrat vorgelegt wird. Das ändert nichts daran, dass die eigentliche Führungsrolle des Bundesrates in Sachen Aussenpolitik unbestritten ist.

Die Kommission empfiehlt die Motion mit 12 zu 7 Stimmen zur Annahme.

**Föhn Peter (V, SZ):** Herr Kommissionssprecher, Sie haben jetzt in Ihrer Begründung nur gesagt, dass diese Motion quasi nicht gut ist, dass man daran nur Negatives sieht. Am Schluss haben Sie von einem Wunsch gesprochen. Ansonsten waren es nur Negativpunkte. Sie haben nicht einen positiven Punkt dieser Motion erwähnt. Als Aussenstehender habe ich grösste Mühe mit dem, was Sie dargelegt haben: nur Negatives, kein positiver Punkt. Zum Schluss sagen Sie, die Motion solle trotzdem angenommen werden. Bitte erklären Sie mir das.

**Müller Walter (RL, SG), für die Kommission:** Kollege Föhn, ich glaube, Sie haben sich etwas taub gestellt. Ich habe die Diskussion genau so wiedergegeben, wie sie in der Kommission verlaufen ist. Man hat gesagt: Eigentlich müsste der Bundesrat handeln; er wüsste es eigentlich. Aber wir sind trotzdem nicht zufrieden, weil der Bundesrat das, was er zu tun hätte, nicht macht. Darum sind wir der Meinung, dass wir als Parlament diese Motion durchaus unterstützen sollten, damit der Bundesrat das tut, was wir von ihm erwarten.

Ich nenne Ihnen ein Beispiel aus jüngster Zeit – Frau Bundesrätin, ich weiss nicht, ob es stimmt -: Wenn ich das den Medien richtig entnehme, haben Sie in der Uno erklärt, es bestehe die Absicht, die Entwicklungshilfegelder zu erhöhen. Da ist sich das Parlament noch nicht einig. Sie können uns noch sagen, ob es stimmt. Aber auch das gehört dazu, dass wir nicht im Nachhinein in Geiselnhaft genommen

AB 2008 N 1455 / BO 2008 N 1455

werden, weil der Bundesrat im Ausland etwas anderes sagt als das, was das Parlament will.

Ich bitte Sie also, das richtige Zeichen zu setzen, diese Motion anzunehmen. Wir sagen: Der Bundesrat wüsste es eigentlich, aber er tut es nicht.

**Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale:** A l'heure où la quasi-totalité des activités étatiques ont une dimension internationale, la nécessité de coordonner est évidente. Une politique extérieure uniforme et cohérente constitue une condition nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Nous ne sommes pas une grande puissance, nous ne faisons pas partie de l'Union européenne, nous ne faisons partie d'aucune alliance. Par conséquent, nous ne pouvons pas nous permettre de parler de voix divergentes sur la scène internationale. La mise en oeuvre d'une politique étrangère cohérente, dans l'intérêt de la Suisse, présuppose une bonne coordination. Et le DFAE est chargé d'assumer cette tâche en fonction de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur



l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères. La répartition des compétences entre le DFAE et les autres départements est régie par cette ordonnance et par les instructions du Conseil fédéral du 29 mars 2000 sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale.

En résumé, ces dispositions prévoient que le DFAE est compétent pour la conduite de la politique étrangère générale et pour sa cohérence, tandis que les autres départements sont compétents en prolongement de leurs compétences internes pour les aspects sectoriels de la politique étrangère. Dans certains domaines, le souci d'assurer la cohérence de la politique, compte tenu d'objectifs potentiellement contradictoires qui ne sont pas hiérarchisés, est inscrit dans la loi. Notamment en matière d'exportation de matériel de guerre ou de garantie des risques à l'exportation. Cela permet de s'assurer que tous les intérêts en jeu puissent bien s'exprimer et être évalués les uns par rapport aux autres dans le cadre d'une pesée d'intérêts.

Tenant compte de ce besoin de coordination, j'ai proposé moi-même au Conseil fédéral en 2005 un certain nombre d'instruments de coordination, comme la soumission régulière au Conseil fédéral de papiers stratégiques par pays, en commençant par les partenaires les plus importants de la Suisse. Vous savez que le Conseil fédéral a adopté toute une série de Memorandum of Understanding concernant les relations avec les Etats-Unis, avec la Chine, avec la Russie, avec l'Afrique du Sud, etc. Ces papiers continueront à être soumis régulièrement au Conseil fédéral.

Nous avons également – le Conseil fédéral s'y entend – adopté le principe d'instruments de contrats de prestations sectoriels entre le DFAE et les différents départements, à moyen et à long terme. Les instruments pour garantir la cohérence de la politique étrangère, ainsi que pour la bonne coordination de sa mise en oeuvre, sont donc en principe en place.

Dans son avis du 28 février 2007 en réponse à la motion, le Conseil fédéral a souligné qu'il cherchait encore à perfectionner son approche, notamment dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale, plus précisément sous l'angle du projet transversal "Elimination des doubles emplois", projet partiel "Relations extérieures", et qu'il était prêt à accepter la motion dans ce sens. Depuis, ce projet a abouti et le Conseil fédéral a adopté, le 23 avril 2008, sept recommandations qui précisent les arrangements institutionnels en place afin d'améliorer encore la cohérence et la coordination des relations extérieures.

Ces recommandations touchent les domaines suivants: la préparation interdépartementale des documents stratégiques, à la fois géographiques et thématiques; la soumission au Conseil fédéral de ces mêmes documents stratégiques; la coordination technique entre le DFAE et les offices spécialisés des autres départements; l'instrument du détachement à temps partiel de collaborateurs et collaboratrices du DFAE dans un office spécialisé ou vice versa; le principe du monopole du DFAE sur les instructions données aux représentations du réseau extérieur et ses exceptions – cet élément est particulièrement important; la cohérence et les synergies en ce qui concerne les voyages des différents membres du Conseil fédéral à l'étranger, ainsi que des visites de ministres étrangers en Suisse; la conduite du réseau extérieur, considérablement élargi récemment par les bureaux de coopération de la DDC, les attachés de défense, les Swissnex, les Swiss Business Hub et Pro Helvetia. Vous le voyez donc et vous le constatez, la coordination est un véritable défi pour le DFAE. Mais le Conseil fédéral s'est fermement engagé sur cette voie de la cohérence et des synergies dans le domaine de la politique étrangère.

En adoptant un paquet de mesures dans le cadre des réformes de l'administration, en adoptant les instruments des papiers stratégiques et des accords sectoriels avec les différents départements, il s'est déjà affranchi des impératifs de la motion Stähelin.

**Sommaruga** Carlo (S, GE), pour la commission: En l'absence de Madame John-Calame qui siège au Conseil de l'Europe, on m'a demandé de reprendre au pied levé le rapport de langue française. Je le fais donc avec grand plaisir et je l'espère avec efficacité.

La Commission de politique extérieure a étudié cet objet lors de sa séance du 15 octobre 2007. Il a été mis à l'ordre du jour de la session à plusieurs reprises mais a été chaque fois renvoyé. C'est la raison pour laquelle nous traitons cette motion aujourd'hui seulement. Par sa motion, Monsieur Stähelin demande au Conseil fédéral de créer un meilleur cadre institutionnel et des processus rigoureux auxquels devront se référer ses membres, afin de donner à l'extérieur l'image d'une Suisse cohérente dans l'expression de sa politique étrangère, s'exprimant ainsi d'une seule et même voix, et ceci quel que soit le département qui a des contacts avec des gouvernements ou des ministres étrangers. Dans son avis du 28 février 2007, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion, comme cela vient d'être rappelé par Madame la conseillère fédérale, et le Conseil des Etats l'a adoptée le 20 mars 2007.

La motion Stähelin a été déposée suite à quelques événements discordants en matière de politique extérieure. Elle fait entre autres référence à l'exportation de matériel de guerre vers certains pays peu stables ni recom-



mandables en termes de respect des droits humains. Elle fait également référence à la visite de Monsieur Christoph Blocher en Turquie qui s'était plaint publiquement de la norme pénale antiraciste, alors même que cette dernière avait été acceptée en votation par le peuple. C'est pour éviter ces couacs et leur multiplication que l'auteur de la motion demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'établir une meilleure coordination interdépartementale en vue d'assurer la cohérence de notre politique étrangère.

Actuellement le Département fédéral des affaires étrangères mène une étude sur des mesures visant à renforcer les instruments permettant d'améliorer cette coordination ainsi que la cohérence. Il ne s'agit en aucun cas de brimer les activités de politique extérieure des différents départements, mais bien de définir le cadre institutionnel dans lequel elles peuvent s'exprimer.

Etant donné la mondialisation et l'intégration européenne de facto, il faut bien se rendre à l'évidence qu'à l'heure actuelle, tous les départements ont affaire avec l'étranger; aucun ne fait exception à cette règle. Que ce soit en matière de santé ou de formation, de politique fiscale, de développement économique, de transport ou d'environnement, de sécurité ou d'entraide judiciaire, absolument tous nos départements ont des relations avec d'autres gouvernements. Même si le Parlement reconnaît que les compétences en matière de politique étrangère sont du ressort du Conseil fédéral et plus particulièrement du Département fédéral des affaires étrangères qui est chargé de les coordonner, il ne reste pas insensible à la problématique soulevée par la motion Stähelin.

La majorité de la commission pense qu'il est utile d'essayer de trouver de nouveaux instruments pour mener une politique avec des priorités clairement définies. Vu la taille de

AB 2008 N 1456 / BO 2008 N 1456

notre pays, il est inconcevable, voire même dommageable pour le bien commun et notre avenir, que les grands principes qui définissent notre politique étrangère soient remis en cause par certaines activités ou lors de certains discours à l'étranger. Certes, les buts divers poursuivis par les départements fédéraux sont à même de susciter des tensions et des incohérences. Les membres de la commission ont ainsi relevé que certaines ventes de matériel militaire à l'étranger poursuivaient des objectifs contradictoires par rapport à notre politique de défense des droits humains, de la démocratie et du droit international. Il a fallu que le Pakistan s'embrase pour que le Conseil fédéral suspende les exportations de matériel militaire, alors que ce pays n'a jamais vraiment connu une grande stabilité politique durant ces dernières années. Il en a été de même avec le Tchad.

D'autres membres de la commission pensent que la motion n'est pas l'instrument adéquat pour assurer cette cohérence car, selon eux, il s'agit bien davantage d'un problème de collégialité des membres du Conseil fédéral que d'un problème lié à la coordination interdépartementale. Dès lors, ils doutent que la modification d'une loi ou d'un règlement améliore le fonctionnement du collège.

Malgré les doutes exprimés sur l'efficacité de l'instrument choisi par Monsieur Stähelin et qui est soumis à votre vote aujourd'hui, pour assurer une meilleure cohérence de notre politique étrangère, la majorité des membres de la commission a jugé nécessaire d'en hiérarchiser les priorités et souhaite que dorénavant les conseillers fédéraux s'expriment à l'unisson lors de leurs déplacements internationaux. Sinon, la Suisse va perdre sa crédibilité.

Il s'agira donc pour le Conseil fédéral de définir quelles sont les mesures à prendre et quels sont les outils les plus adéquats à utiliser pour parvenir à cette cohérence que tout le monde appelle de ses vœux.

La commission a accepté, par 12 voix contre 7, la motion qui vous est soumise. Elle vous invite à en faire de même.

**Le président** (Bugnon André, président): La majorité de la commission et le Conseil fédéral proposent d'adopter la motion. La minorité propose de la rejeter.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 06.3539/1266)

Für Annahme der Motion ... 99 Stimmen

Dagegen ... 41 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 50*





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2008 • Dreizehnte Sitzung • 01.10.08 • 08h30 • 06.3539  
Conseil national • Session d'automne 2008 • Treizième séance • 01.10.08 • 08h30 • 06.3539



AB 2008 N 1457 / BO 2008 N 1457