

Diplomatische Dokumente der Schweiz  
Documents diplomatiques suisses  
Documenti diplomatici svizzeri

1994



**Dodis**

VERÖFFENTLICHT  
DURCH DIE SCHWEIZERISCHE AKADEMIE  
DER GEISTES- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN,  
UNTER DEM PATRONAT DER SCHWEIZERISCHEN GESELLSCHAFT FÜR GESCHICHTE,  
MIT DER UNTERSTÜTZUNG DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESARCHIVS  
UND DES EIDGENÖSSISCHEN DEPARTEMENTS FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

PUBLIÉS  
PAR L'ACADÉMIE SUISSE DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES,  
SOUS LE PATRONAGE DE LA SOCIÉTÉ SUISSE D'HISTOIRE,  
AVEC LE SOUTIEN DES ARCHIVES FÉDÉRALES SUISSES  
ET DU DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PUBBLICATI  
TRAMITE L'ACCADEMIA SVIZZERA DI SCIENZE UMANE E SOCIALI,  
SOTTO IL PATROCINIO DELLA SOCIETÀ SVIZZERA DI STORIA,  
CON IL SOSTEGNO DELL'ARCHIVIO FEDERALE SVIZZERO  
E DEL DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

DIPLOMATISCHE DOKUMENTE DER SCHWEIZ  
DOCUMENTS DIPLOMATIQUES SUISSES  
DOCUMENTI DIPLOMATICI SVIZZERI

BAND – VOLUME

1994

FORSCHUNGSGRUPPE  
GROUPE DE RECHERCHE  
GRUPPO DI RICERCA

Forschungsleiter – Directeur de la recherche – Direttore della ricerca  
Sacha Zala

Redaktionsleiter – Coordinateur de l'édition – Coordinatore dell'edizione  
Thomas Bürgisser

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – Collaboratrices et collaborateurs –  
Collaboratrici e collaboratori

Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Lena Heizmann, Jonas Hirschi,  
Mattia Mahon, Dominik Matter, Maurizio Rossi, Yves Steiner

**Dodis**

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT  
COMITÉ SCIENTIFIQUE  
COMITATO SCIENTIFICO

Präsidentin Prof. em. Dr. Madeleine Herren, Universität Basel

Direttore Prof. Dr. Sacha Zala, Direttore del centro di ricerca Documenti diplomatici svizzeri (Dodis) und Professor an der Universität Bern

Dr. Beat Immenhauser, Generalsekretär der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW)

Prof. em. Dr. Sébastien Guex, Université de Lausanne

Prof. Dr. Claude Hauser, Université de Fribourg

Prof. Dr. Matthieu Leimgruber, Universität Zürich

Prof. Dr. Julia Richers, Universität Bern

Prof. Dr. Davide Rodogno, Institut de hautes études internationales et du développement

Prof. Dr. Kristina Schulz, Université de Neuchâtel

Prof. Dr. Matthias Schulz, Université de Genève

Prof. em. Dr. Brigitte Studer, Universität Bern

ISBN 978-3-907261-40-8 (Hardcover)

ISBN 978-3-907261-41-5 (Softcover)

ISBN 978-3-907261-42-2 (.pdf)

ISBN 978-3-907261-43-9 (.epub)

ISBN 978-3-907261-44-6 (.mobi)

DOI <https://doi.org/10.5907/DDS-1994>

Grafisches Konzept und Layout: Erik Dettwiler

Bildredaktion: Katharina Kofler (Schweizerisches Nationalmuseum)

Titelbild: Anlässlich der bevorstehenden Volksabstimmung verteidigt Bundespräsident Otto Stich am 16. September 1994 in der Fernsehsendung «Arena» die Vorlage zum Beitritt der Schweiz zur UNO-Antirassismuskonvention. (Keystone-SDA)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz ([CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)) und ist Open Access online im Volltext verfügbar: [dodis.ch/DDS-1994](https://dodis.ch/DDS-1994)

2025, Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)

Archivstrasse 24, 3003 Bern | [www.dodis.ch](https://www.dodis.ch)



Institut der Schweizerischen Akademie  
der Geistes- und Sozialwissenschaften  
[www.sagw.ch](https://www.sagw.ch)

 OPEN  
science

## Inhaltsverzeichnis

## Table des matières

## Sommario

I. Vorwort	VII
Avant-propos	X
Prefazione	XIII
II. Editorische Notiz	XVI
Note éditoriale	XX
Introduzione editoriale	XXIV
III. Einleitung / Introduction / Introduzione / Introduction	XXIX
IV. Dokumentenverzeichnis / Table des documents	
Indice e sommario dei documenti	LIII
V. Dokumente / Documents / Documenti	1
VI. Appendix / Appendice	361
Abkürzungen / Abréviations / Abbreviazioni	361
Thematisches Verzeichnis / Table méthodique / Tavola metodica	362
Verzeichnis der benutzten Dossiers / Liste des dossiers utilisés	
Elenco dei dossier utilizzati	362
Register / Index / Indici	363
Personen / Personnes / Persone	363
Körperschaften / Organisations / Organizzazioni	363
Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques	
Denominazioni geografiche	363
Zugang zum Archivgut / Accès aux archives / Accesso agli archivi	364



## I. Vorwort

Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) beabsichtigt mit ihren zahlreichen Publikationen, einen Überblick über die Gesamtheit der internationalen Beziehungen der Schweiz zu vermitteln. Sie stellt Forschung und Öffentlichkeit eine Auswahl an amtlichen Quellen zur Verfügung, welche die Geschichte der Aussenbeziehungen und die dichte transnationale Verflechtung der Schweiz illustrieren und deren Verständnis erleichtern. Der Fokus auf grenzübergreifende Prozesse erlaubt die Reflexion neuer, in der öffentlichen Debatte noch wenig beachteter Themen, die vielfältige Einsichten in die Vernetzung der Schweiz im System der internationalen Beziehungen ermöglichen. Die Forschungen von Dodis stellen damit einen schweizerischen Beitrag zur Globalgeschichte dar.

Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) besteht aus einer ersten, abgeschlossenen Serie über die Periode 1848–1945 (15 Bände) sowie einer zweiten Serie über die Periode 1945–1989 (bislang 12 Bände). Der vorliegende Band setzt die dritte Serie über die Jahre 1990–1999 fort. Diese erscheint mit jährlichen Bänden zeitnah an der Öffnung der Archivbestände. Mit dem unmittelbaren Zugang zu den Dokumenten nach Ablauf der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut des Bundes setzt Dodis einen neuen internationalen Standard. Die zeitnah publizierten Dokumente schaffen einen bislang nicht realisierten historiographischen Aktualitätsbezug, der neue Forschungen zur Zeitgeschichte inspirieren und fördern soll. Nebst der stetig wachsenden Menge an Dokumenten der Bundesverwaltung haben die verstärkte internationale Vernetzung und die wachsende Bedeutung transnationaler Fragestellungen die relevanten Bestände für ausenpolitische Analysen substanziell erweitert. Mit dieser massiven Zunahme steigt auch die Bedeutung der Auswahl der relevanten Aktenstücke: In den einleitenden Texten sowie im Anhang liefert der Direktor der Forschungsstelle alle nötigen Informationen, um die Transparenz der getroffenen Selektion zu garantieren.

Durch die Massendigitalisierung von analogem Archivgut und die künftige Freigabe von bereits elektronisch erstellten Informationen steigt die Anzahl digital verfügbarer Quellen massiv. Umso wichtiger ist es, deren wissenschaftliche Relevanz durch präzise erfasste quellenkritische Merkmale und die Verwendung von Metadaten sicherzustellen. Die DDS-Bände werden seit 1997 durch die Online-Datenbank Dodis ergänzt. Diese gilt international als Pionierleistung und zeichnet sich durch hohe Nutzungsfrequenzen aus. Durch die in den letzten Jahren erfolgten kontinuierlichen Verbesserungen an der Datenbank Dodis sowie durch die Herstellung von unterschiedlichen Tools und Etablierung von Standards hat die Forschungsstelle eine führende Rolle im Netzwerk der internationalen Editoren diplomatischer Dokumente erreicht.

Wie sehr das vielfältige Angebot neue Forschungszugänge befördert und zu neuen Erkenntnissen führt, zeigt unter anderem die Reihe *Quaderni di Dodis*, die Monografien, Sammelbände und thematische Quellensammlungen zur Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz enthält. Mittlerweile konnten bereits 21 Bände erfolgreich publiziert werden. Kürzere Forschungsbeiträge können in der Zeitschrift *Saggi di Dodis* veröffentlicht werden. Alle Dodis-Publikationen sind dem Open-Access-Prinzip verpflichtet und können in verschiedenen Formaten frei heruntergeladen werden.

Von der Online-Publikation der Dokumente, der steten Verbesserung der Datenbank Dodis, der Herausgabe eines breiten Spektrums unterschiedlicher Veröffentlichungen sowie den weiteren fruchtbaren wissenschaftlichen Aktivitäten der Forschungsstelle erhoffen wir uns zweierlei: Das Forschungs- und Editionsprojekt soll einerseits dazu beitragen, interessierten Bürgerinnen, Journalisten, Forscherinnen und Analytikern ein besseres Verständnis für die Herausforderungen zu vermitteln, mit denen sich die Schweiz in ihren internationalen Beziehungen stets konfrontiert sah. Andererseits soll es auch Mitgliedern von Regierung, Parlament, Bundesverwaltung und Diplomatie aussenpolitische Orientierungshilfe leisten und Wissen vermitteln, das bislang nur unter grossem Aufwand zu erlangen war. Die grosse Wertschätzung für unsere Forschungen, die wir immer wieder erfahren dürfen, spornt uns an, das Projekt tatkräftig weiterzuführen und durch die Dokumentation grenzübergreifender Verflechtungsprozesse die globale Vernetzung der Schweiz analytisch greifbar und einer kritischen Lektüre zugänglich zu machen.

Der vorliegende Band zum Jahr 1994 erscheint pünktlich zum Jahresanfang 2025, zeitgleich mit der breiten Öffnung der Archivbestände des Bundes nach Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist. Dieses ehrgeizige Ziel wäre ohne den ausserordentlichen Einsatz aller Mitglieder der Forschungsstelle nicht möglich gewesen. Für das gemeinsam geteilte Vergnügen wissenschaftlicher Erkenntnis danken wir herzlich den langjährigen Kollegen Thomas Bürgisser und Yves Steiner sowie den Forscherinnen und Forschern Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Jonas Hirschi, Mattia Mahon und Dominik Matter. Ohne den unermüdlischen Einsatz von Maurizio Rossi und Lena Heizmann würde das technische Innovationspotential der Forschungsstelle mit ihrer Vielzahl von unterschiedlichen Systemen und Technologien kaum derart ausgeschöpft werden können. Christiane Sibille und Tobias Steiner treiben mit dem Projekt Metagrid die Online-Vernetzung von geisteswissenschaftlichen Ressourcen national wie international substanziell voran. Tatkräftige Unterstützung für die Forschungsstelle kam von den wissenschaftlichen Hilfskräften Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang und Marion Wagnières. Eine wichtige und wertvolle Ergänzung der Forschungsstelle bildeten die Praktikantinnen und Praktikanten aus den schweizerischen Universitäten sowie die grosse Equipe von Zivildienstleistenden, denen wir allen herzlich für ihren Einsatz danken: Jan Ackermann, Carmine Albisetti, Cyrill Balsiger, Tobias Bürgi, Elia di Pietro, Julian Gerber, Martin Giger, Linus Graber, Nils Kessler, Luca Kummer, Elias Küng, Louis Marchand, Diawartou M'baye, Giacomo Morisoli, Niklas Prescher, Florian Ravasi, Gion Rubitschung, Yael Schiess, Julian Spörri, Dominic von Bergen und Joel Wehrle. Gleichzeitig freuen wir uns, dass diese zahlreichen in der Forschungsstelle Dodis geleisteten Arbeitsansätze auch einen erfolgreichen Beitrag zur wissenschaftlichen Nachwuchsför-

derung darstellen, der sich nicht zuletzt in einer Vielzahl von wissenschaftlichen Qualifikationsarbeiten an unterschiedlichen Universitäten manifestiert.

Schliesslich gilt unser Dank den Institutionen, welche die Forschungsstelle Dodis finanziell tragen und logistisch unterstützen. Insbesondere danken wir der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, namentlich dem Generalsekretariat unter der Leitung von Beat Immenhauser und Lea Haller, dem Schweizerischen Bundesarchiv, insbesondere dessen Direktor Philippe Künzler und dem Leiter der Abteilung Informationszugang Stefan Nellen, sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, vertreten durch Generalsekretär Markus Seiler und Elena Wildi-Ballabio, Chefin Stab des Generalsekretariats. Der wissenschaftliche Beirat hat die Forschungsstelle bei allen neuen Projekten, Initiativen und technischen Innovationen dezidiert unterstützt und angespornt, auf dem eingeschlagenen Weg fortzuschreiten. Möge dieser pünktlich zur Öffnung der Archive erschienene Band ihr Vertrauen in das Projekt bestätigen und zur weiteren Unterstützung visionärer Ziele beitragen.

Bern, Dezember 2024

MADELEINE HERREN  
Präsidentin  
des wissenschaftlichen Beirats

SACHA ZALA  
Direktor  
der Forschungsstelle Dodis

## I. Avant-propos

Le centre de recherche Documents diplomatiques suisses (Dodis) s'applique, à travers ses nombreuses publications, à dresser un panorama de l'ensemble des relations internationales de la Suisse. Pour ce faire, il met à disposition de la recherche et du grand public une sélection de sources officielles. Celles-ci illustrent l'histoire des relations extérieures de la Suisse et de sa dense intégration transnationale tout en facilitant la compréhension. Une focalisation sur les processus transfrontaliers permet de réfléchir à des sujets inédits, n'ayant encore guère reçu d'attention dans le débat public. Ces sujets offrent un large éventail d'aperçus sur la mise en réseau de la Suisse dans le système des relations internationales. Les recherches de Dodis représentent enfin la contribution suisse à l'histoire mondiale.

L'édition des *Documents diplomatiques suisses* (DDS) se compose d'une première série, intégralement publiée, couvrant la période 1848–1945 (15 volumes) et d'une deuxième série couvrant la période 1945–1989 (12 volumes à ce jour). Le présent volume poursuit la troisième série consacrée aux années 1990–1999. Celle-ci paraît en volumes annuels au fur et à mesure de l'ouverture des fonds d'archives. Ainsi, en permettant un accès immédiat aux documents après l'expiration du délai légal de protection de 30 ans des Archives fédérales suisses, Dodis établit un nouveau standard international. En effet, la publication des documents, survenant si proche du délai légal, crée un lien historiographique avec l'actualité encore jamais réalisé, qui devrait inspirer et encourager de nouvelles recherches sur l'histoire contemporaine de la Suisse. Outre le nombre toujours croissant de documents provenant de l'administration fédérale, le renforcement de l'intégration internationale et l'importance accrue des questions transnationales ont considérablement élargi les fonds d'archives pertinents pour l'analyse de la politique étrangère. Cette augmentation substantielle des sources renforce également l'importance de la sélection des documents pertinents: dans les textes introductifs ainsi qu'en annexe, le directeur du centre de recherche fournit toutes les informations nécessaires pour garantir la transparence de ses choix.

À travers la numérisation en masse des archives analogiques ainsi que par la future mise à disposition d'informations créées directement sous format électronique, le nombre de sources numériques pour la recherche historique ne fait qu'augmenter massivement. Il est donc d'autant plus capital d'assurer la pertinence scientifique des sources en les soumettant à une critique précise et en recourant aux métadonnées. Depuis 1997, les volumes des DDS ont été complétés par la base de données en ligne Dodis. Celle-ci est considérée comme une réalisation pionnière au niveau international et se distingue par des fréquences d'utilisation élevées. Grâce aux améliorations continues apportées à sa base de données ces

dernières années ainsi qu'à la production de différents outils et à l'établissement de normes, le centre de recherche Dodis a acquis un rôle de premier plan dans le réseau des éditeurs internationaux de documents diplomatiques.

Les multiples accès offerts par Dodis à la recherche sur l'histoire des relations internationales et à la politique étrangère de la Suisse ouvrent de nouvelles perspectives et approches. À cet égard, la série *Quaderni di Dodis* présente des monographies, des volumes collectifs et des recueils thématiques de sources sur ces sujets. 21 volumes ont déjà été publiés avec succès dans cette série. Des contributions plus courtes, traitant souvent de travaux universitaires, sont publiées dans la revue *Saggi di Dodis*. À l'instar des autres publications de Dodis, les *Quaderni* et les *Saggi* respectent le principe du libre accès et peuvent ainsi être téléchargés gratuitement dans différents formats.

Grâce à la publication en ligne des documents, à l'amélioration constante de la base de données Dodis, à l'édition d'un large éventail de publications diverses, ainsi qu'aux autres activités scientifiques fructueuses du centre de recherche, nous espérons atteindre deux grands objectifs. D'une part, que le projet de recherche et d'édition constitue une contribution pour les citoyennes et citoyens, les journalistes, ainsi que les chercheuses et chercheurs afin de mieux comprendre les défis auxquels la Suisse a été confrontée tout au long de l'histoire de ses relations extérieures. D'autre part, que le projet fournisse à tous les membres du gouvernement, du Parlement, de l'administration fédérale et de la diplomatie des clés de compréhension de la politique étrangère, ainsi que des connaissances qui, auparavant, ne pouvaient être obtenues qu'à grands frais. Le constat de l'intérêt suscité par nos recherches nous incite à poursuivre activement le projet afin de rendre l'interconnexion globale de la Suisse analytiquement tangible et accessible à une lecture critique par le biais de la documentation des processus d'interdépendance transfrontaliers.

Le présent volume consacré à l'année 1994 paraîtra à temps pour le début de l'année 2025, en même temps que l'ouverture à grande échelle des fonds d'archives de la Confédération après l'expiration du délai de protection de 30 ans. Cet objectif ambitieux n'aurait pas été possible sans l'engagement exceptionnel de tous les membres du centre de recherche. Pour le plaisir partagé de la connaissance scientifique, nous remercions chaleureusement nos collègues de longue date Thomas Bürgisser et Yves Steiner ainsi que les chercheuses et chercheurs Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Jonas Hirschi, Mattia Mahon et Dominik Matter. Sans l'engagement infatigable de Maurizio Rossi et de Lena Heizmann, le potentiel d'innovation technique du centre de recherche, avec sa multitude de systèmes et de technologies différentes, ne pourrait guère être exploité de la sorte. Avec le projet Metagrid, Christiane Sibille et Tobias Steiner font avancer de manière substantielle la mise en réseau en ligne des ressources en sciences humaines au niveau national et international. En outre, le centre de recherche a bénéficié du soutien actif des assistantes et assistants scientifiques Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang et Marion Wagnières. Les stagiaires des universités suisses ainsi que la grande équipe de civilistes, que nous remercions tous chaleureusement pour leur engagement, ont constitué un complément important et précieux du centre de recherche: Jan Ackermann, Carmine Albisetti, Cyrill Balsiger, Tobias Bürgi, Elia di Pietro, Julian Gerber, Martin Giger, Linus Graber, Nils Kessler, Luca Kummer, Elias

Küng, Louis Marchand, Diawartou M'baye, Giacomo Morisoli, Niklas Prescher, Florian Ravasi, Gion Rubitschung, Yael Schiess, Julian Spörri, Dominic von Bergen et Joel Wehrle. Nous sommes heureux de constater que ces nombreuses missions effectuées au sein du centre de recherche Dodis constituent également une contribution réussie à l'encouragement de la relève scientifique, qui se manifeste notamment par un grand nombre de travaux scientifiques dans différentes universités.

Enfin, nous remercions les institutions qui soutiennent financièrement et logistiquement le centre de recherche Dodis. Nous remercions en particulier l'Académie suisse des sciences humaines et sociales, notamment son secrétariat général dirigé par Beat Immenhauser et Lea Haller, les Archives fédérales suisses, en particulier leur directeur Philippe Künzler et le chef de la division de l'accès à l'information Stefan Nellen, ainsi que le Département fédéral des affaires étrangères, représenté par le secrétaire général Markus Seiler et la cheffe de l'État-major du secrétariat général Elena Wildi-Ballabio. Le comité scientifique a résolument soutenu le centre de recherche dans tous ses nouveaux projets, ses initiatives et innovations techniques et l'a incité à poursuivre sur la voie qu'il a choisie. Puisse ce volume, publié à temps pour l'ouverture des archives, confirmer leur confiance dans le projet et contribuer à soutenir davantage d'objectifs visionnaires.

Berne, Décembre 2024

MADELEINE HERREN  
Présidente  
du comité scientifique

SACHA ZALA  
Directeur  
du centre de recherche Dodis

## I. Prefazione

Il centro di ricerca Documenti diplomatici svizzeri (Dodis) intende, con le sue numerose pubblicazioni, fornire una visione d'insieme delle relazioni internazionali della Svizzera. Il centro mette a disposizione della ricerca e del pubblico una selezione di fonti ufficiali che illustrano e facilitano la comprensione della storia delle relazioni internazionali e della densità dei legami transfrontalieri della Svizzera. L'ampia panoramica dei processi transnazionali documentati permette una riflessione su nuovi temi finora poco presenti nel dibattito pubblico, offrendo così spunti di riflessione riguardanti l'interconnessione della Svizzera nel sistema delle relazioni internazionali. Le ricerche di Dodis rappresentano pertanto un significativo contributo svizzero alla storia globale.

L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS) è costituita da una prima serie completa che copre il periodo 1848–1945 (15 volumi) e da una seconda serie che copre il periodo 1945–1989 (finora 12 volumi). Il presente volume continua la terza serie che copre gli anni 1990–1999. I volumi di questa serie vengono pubblicati annualmente parallelamente all'apertura dei fondi dell'Archivio federale svizzero. Grazie all'accesso immediato ai documenti, consecutivo alla scadenza del termine legale di protezione trentennale, Dodis definisce un nuovo standard internazionale. La pubblicazione tempestiva dei documenti crea un'attualità storiografica ad oggi ineguagliata, che intende ispirare e promuovere nuove ricerche sulla storia contemporanea. Oltre al volume in costante crescita dei documenti dell'amministrazione federale, l'intensificazione dei legami internazionali e la crescente importanza delle questioni transnazionali hanno ampliato in modo sostanziale i fondi d'archivio rilevanti per le analisi di politica estera. Questa massiccia espansione fa anche aumentare l'importanza della selezione dei documenti: nei testi introduttivi e nelle appendici, il direttore del centro di ricerca fornisce tutte le informazioni necessarie per garantire la trasparenza della selezione effettuata.

Con la digitalizzazione di massa dei fondi analogici e l'imminente incremento delle fonti già create elettronicamente, la quantità di documenti per la ricerca storica digitalmente accessibili aumenta massicciamente. Tanto più rilevante sarà dunque, per orientarsi in questa massa di documenti, poter usufruire di accurate annotazioni critiche e di precisi metadati. Fin dal 1997 i volumi dei DDS vengono affiancati dalla banca dati Dodis, riconosciuta internazionalmente come opera pionieristica imprescindibile per la ricerca e che gode di un elevato livello di frequentazione. Grazie al costante miglioramento della banca dati Dodis messo in atto negli ultimi anni, come pure grazie alla creazione di numerose applicazioni e alla definizione di standard, il centro di ricerca ha assunto un ruolo trainante nell'ambito del gruppo internazionale degli editori di documenti diplomatici.

Quanto incisivo sia l'impatto della varietà di percorsi d'accesso offerto alla ricerca per promuovere nuovi approcci è mostrato tra l'altro dalla serie *Quaderni di Dodis*, che contiene monografie, volumi collettanei e raccolte tematiche di documenti riguardanti la storia contemporanea e la politica estera. Ad oggi sono già stati pubblicati con successo 21 volumi. Contributi di ricerca più brevi sulle relazioni internazionali della Svizzera, spesso tratti da lavori universitari, vengono pubblicati sulla rivista *Saggi di Dodis*. Tutte le pubblicazioni del centro di ricerca rispettano il principio del libero accesso e possono essere gratuitamente scaricate in vari formati.

La pubblicazione online dei documenti, il miglioramento costante della banca dati Dodis, senza dimenticare tutte le altre pubblicazioni, così come l'ulteriore e fruttuosa attività scientifica svolta dal centro di ricerca vogliono raggiungere due obiettivi: da un lato, il progetto di ricerca e d'edizione vuole contribuire a fornire a cittadine e cittadini, analiste e analisti, giornaliste e giornalisti, ricercatrici e ricercatori interessati una migliore comprensione delle sfide alle quali la Svizzera si è vista costantemente confrontata nell'ambito delle sue relazioni internazionali. D'altro canto, si tratta pure di fornire a tutte e tutti coloro che sono attivi in politica, in governo, in parlamento, nell'amministrazione federale e nella diplomazia un aiuto per orientarsi nel mondo degli affari esteri e trasmettere un sapere fino ad ora difficilmente accessibile. Il grande apprezzamento per le nostre ricerche, che riscontriamo di continuo, ci sprona a proseguire attivamente il progetto: il nostro scopo è di documentare i processi di interdipendenza transfrontaliera per rendere tangibile – in modo analitico e offrendone una lettura critica – la connessione globale della Svizzera.

Il presente volume sul 1994 appare puntualmente per l'inizio dell'anno 2025, in concomitanza con l'apertura al pubblico dei fondi d'archivio della Confederazione, allo scadere del termine legale di protezione di 30 anni. Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo sarebbe impensabile senza l'impegno straordinario di tutti i membri del centro di ricerca. Ringraziamo di cuore i colleghi di lunga data Thomas Bürgisser e Yves Steiner, come pure le ricercatrici e i ricercatori Annina Clavadetscher, Flurina Felix, Jonas Hirschi, Mattia Mahon e Dominik Matter, per il piacere comune nel condividere i risultati della ricerca scientifica. Senza la dedizione instancabile di Maurizio Rossi e Lena Heizmann, il potenziale innovativo del centro di ricerca, con la sua moltitudine di sistemi informatici e di tecnologie diversi, non sarebbe stato sfruttato pienamente. Christiane Sibille e Tobias Steiner, con il progetto Metagrid, stanno facendo progredire in modo decisivo l'interconnessione digitale delle risorse umanistiche a livello nazionale e internazionale. Gli assistenti di ricerca Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang e Marion Wagnières hanno fornito un contributo imprescindibile al centro di ricerca. Un aiuto prezioso ci è poi stato dato dalle stagisti e dagli stagisti provenienti dalle varie università svizzere come pure dai numerosi civilisti, ai quali desideriamo esprimere i nostri ringraziamenti più sinceri per l'impegno profuso: Jan Ackermann, Carmine Albisetti, Cyrill Balsiger, Tobias Bürgi, Elia di Pietro, Julian Gerber, Martin Giger, Linus Graber, Nils Kessler, Luca Kummer, Elias Küng, Louis Marchand, Diawartou M'baye, Giacomo Morisoli, Niklas Prescher, Florian Ravasi, Gion Rubitschung, Yael Schiess, Julian Spörri, Dominic von Bergen e Joel Wehrle. Ci ralleghiamo peraltro che i molteplici incarichi di lavoro al centro di ricerca Dodis contribuiscano a

promuovere una nuova generazione di ricercatrici e ricercatori, come testimonia, tra l'altro, il numero cospicuo di tesi sostenute nelle varie università.

Desideriamo infine ringraziare le istituzioni che finanziano il centro di ricerca Dodis o che gli offrono sostegno logistico. Il nostro grazie va in particolare all'Accademia svizzera delle scienze umane e sociali – segretamente il segretario generale diretto da Beat Immenhauser e Lea Haller; all'Archivio federale svizzero, in particolare al direttore Philippe Künzler e al capo della divisione accesso all'informazione Stefan Nellen; al Dipartimento federale degli affari esteri, rappresentato dal segretario generale Markus Seiler e dalla capo dello stato maggiore della segreteria generale Elena Wildi-Ballabio. Il comitato scientifico ha sostenuto con convinzione il centro di ricerca in tutti i nuovi progetti, le iniziative e le innovazioni tecniche, spronandoci a proseguire sulla via intrapresa. Possa questo volume, puntualmente pubblicato in occasione dell'apertura degli archivi, confermare la loro fiducia nel progetto e contribuire al sostegno ulteriore dei nostri obiettivi visionari.

Berna, dicembre 2024

MADELEINE HERREN  
Presidente  
del comitato scientifico

SACHA ZALA  
Direttore  
del centro di ricerca Dodis

## II. Editorische Notiz

Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) ist das Kompetenzzentrum für die Geschichte der internationalen Beziehungen und der Aussenpolitik der Schweiz. Dodis ist ein Institut der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) und somit der Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+). Als Projekt der freien Forschung steht es unter dem Patronat der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte (SGG). Unterstützt wird das Institut durch das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) sowie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Seine Finanzierung durch das Parlament basiert auf dem Bundesbeschluss über die Kredite für die Institutionen der Forschungsförderung.

Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) ist ein Beitrag zur Grundlagenforschung der Geschichte der Schweiz. Der vorliegende Band zum Jahr 1994 setzt die dritte Serie der DDS über die Jahre 1990–1999 fort. Die Dokumente werden zeitnah an der Öffnung der Archivbestände, entlang der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut des Bundes, publiziert. Damit dient das Editionsprojekt als Kompass und zugleich als Katalysator für weitere Recherchen und verleiht der zeithistorischen Forschung entscheidende Impulse.

In unterschiedlichen Funktionen und Anbindungen besteht die Forschungsstelle Dodis zurzeit aus mehr als 20 Personen: einem Dutzend Historikerinnen und Historikern sowie vier assoziierten Forschenden, unterstützt von zahlreichen wissenschaftlichen Hilfskräften, Studierenden, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Zivildienstleistenden, die sich aus den schweizerischen Universitäten rekrutieren. Der Direktor der Forschungsstelle Dodis wird von einem wissenschaftlichen Beirat unterstützt, in welchem Professorinnen und Professoren der historischen Institute der schweizerischen Universitäten vertreten sind. Die engen personellen sowie institutionellen Beziehungen zur universitären Forschung sind nicht nur für die Bestimmung der relevanten Fragestellungen und Themen, sondern auch für die Nachwuchsförderung von zentraler Bedeutung. Durch die Open-Access-Publikation zahlreicher Studien in der Reihe *Quaderni di Dodis* und in der Zeitschrift *Saggi di Dodis*, die jeweils einen direkten Bezug zu den Editionsarbeiten aufweisen, wird die Historiografie zu den internationalen Beziehungen der Schweiz effektiv gefördert.

### *Selektion der Dokumente*

Ziel der Edition ist es, durch eine breite und systematische Erforschung der Bestände des Schweizerischen Bundesarchivs eine Auswahl von Dokumenten zu treffen, welche ein möglichst breites Spektrum der schweizerischen Aussenpolitik

abbildet und die wichtigsten Problemstellungen und Fragen der massgeblichen Akteurinnen und Akteure aus Politik, Diplomatie und Verwaltung exemplarisch wiedergibt. Die Themen und Fragestellungen – und in der Folge die Dokumente, die diese reflektieren – werden aufgrund ihrer relativen Bedeutung in Bezug auf die Gesamtheit der von der Forschungsstelle untersuchten internationalen Vorgänge ausgewählt.

Das Forschungsprojekt strebt eine breite und charakteristische, aber keineswegs lückenlose Dokumentation aussenpolitischer Ereignisse an. Vielmehr versucht die Forschungsstelle, die Grundzüge und Leitlinien der internationalen Beziehungen der Schweiz in einer Auslese verschiedener Aspekte zu illustrieren. Ausgewählt werden deshalb vornehmlich Dokumente, die für die Schweiz massgebliche aussenpolitische Ereignisse reflektieren; die eine generelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik erkennen lassen oder diese zu einem gegebenen Zeitpunkt nachhaltig beeinflusst haben; Akten, welche die Rolle der Schweiz in den internationalen Beziehungen aufzeigen oder Erklärungen für die Haltung der Schweiz zu Problemen der internationalen Politik bieten; Berichte und Lageanalysen, die den schweizerischen Blickwinkel zu wichtigen internationalen Vorgängen darlegen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen etc., die für das Verständnis von Entscheidungsprozessen zentral sind.

Die ausgewählten Dokumente werden quellenkritisch präzise erschlossen und in der frei zugänglichen Online-Datenbank Dodis ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)) als Faksimile mit allen relevanten Metadaten veröffentlicht. Aus diesem Fundus wird eine noch engere Auswahl an Dokumenten, die sich besonders paradigmatisch für die Illustration einer Problematik eignen, für die Bände der Serie DDS ediert und mit einem weiterführenden wissenschaftlichen Apparat versehen, welcher insbesondere weitere digitale Informationen der Datenbank Dodis und des Schweizerischen Bundesarchivs vernetzt. Für das nun vorliegend erforschte Jahr 1994 wurden aus den zahlreichen konsultierten Beständen 62 Dokumente in den Band und weitere rund 1700 Dokumente in die Datenbank Dodis aufgenommen.

Während in den DDS-Bänden vornehmlich Überblicksdokumente präsentiert werden, finden sich in den Anmerkungen Hinweise auf weitere, respektive weiterführende Dokumente zu einzelnen Aspekten oder verwandten Themen in der Datenbank Dodis. Der Band wird somit auch zur unerlässlichen Orientierungshilfe in der zunehmenden Fülle von Informationen der Datenbank. Die Permalinks im wissenschaftlichen Apparat verweisen auf Dokumente und Themen. Diese erleichtern die Konsultation der Datenbank und führen zu weiteren Angaben zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen: Klassische Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch.

Die ausgewählten Dokumente zum Jahr 1994 stammen mehrheitlich aus dem Schweizerischen Bundesarchiv, das die Akten von Parlament, Regierung und eidgenössischen Departementen (Ministerien) aufbewahrt. Punktuell wurde die Selektion mit Akten aus anderen Archiven ergänzt (vgl. das *Verzeichnis der benutzten Dossiers* im *Appendix*). Das schweizerische Regierungssystem ist dem Kollegialitätsprinzip verpflichtet. Das bedeutet, dass alle Entscheide einer gewissen Tragweite vom gesamten Bundesrat getroffen werden, womit praktisch alle Departemente und Amtsstellen direkt oder indirekt von aussenpolitischen Fragestellungen betroffen sind. Darüber hinaus spiegeln sich in der Aussenpolitik die nach dem Zweiten Weltkrieg vermehrt eingeforderte parlamentarische Mitwirkung,

die direktdemokratische Rückkoppelung aussenpolitischer Grundsatzentscheide in Volk und Ständen, die «kleine Aussenpolitik» der Kantone und nicht zuletzt die faktisch alle Bereiche staatlichen Handelns ergreifende transnationale Verflechtung. Demzufolge gehen die «diplomatischen Dokumente» bei weitem nicht allein aus den Beständen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten hervor. Ein beachtlicher Teil der Akten stammt von der Regierung selbst – so die von der Bundeskanzlei erstellten Sitzungsprotokolle und Beschlüsse des Bundesrats –, von den verschiedenen Departementen und Ämtern sowie von Delegationen oder Spezialmissionen und nicht zuletzt vom Parlament; auch Schreiben von Persönlichkeiten in amtlicher oder halbamtlicher Funktion oder von privaten Institutionen werden berücksichtigt.

Da die Edition ein Projekt der freien Forschung ist, unterliegen die Mitglieder der Forschungsstelle für den Zugang zum Archivgut des Bundes denselben rechtlichen Bestimmungen wie alle Forscherinnen und Forscher. Artikel 20 der *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* gewährleistet die Wissenschaftsfreiheit. Als Wissenschaftsunternehmen ist die Forschungsstelle Dodis deshalb im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen in der Auswahl der Dokumente vollkommen frei. Die wissenschaftliche Verantwortung dafür trägt der Direktor von Dodis. Die Forschungsstelle ist dem von der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte verabschiedeten *Ethik-Kodex* und deren *Grundsätzen zur Freiheit der wissenschaftlichen historischen Forschung und Lehre* verpflichtet. Im Sinne der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit ihrer Forschungen listet die Forschungsstelle Dodis unter *Zugang zum Archivgut* im *Appendix* alle Dossiers auf, die sie aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht konsultieren konnte, sowie alle Dokumente, die sie nicht publizieren durfte. Dort werden ebenfalls die für die historische Forschung relevanten juristischen Grundlagen erklärt und es wird über die gestellten Einsichtsgesuche und deren Ergebnisse präzise Rechenschaft abgelegt.

#### *Editorische Praktiken*

Im Dokumententeil richtet sich die Struktur des Bandes nach den international geltenden, klassischen Grundsätzen der Edition diplomatischer Dokumente. Die Dokumente werden nach Verfassungsdatum in strikt chronologischer Reihenfolge präsentiert. Zur Erleichterung der Benutzung führt der Band ein *Dokumentenverzeichnis* mit Regesten in der entsprechenden Sprache der Dokumente.

Die Transkriptionen erfolgen nach den Standards der Text Encoding Initiative (TEI) und sind gemäss den FAIR Guiding Principles aufbereitet (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Sie können im Internet im HTML-Format konsultiert oder im maschinenlesbaren XML-Format heruntergeladen und weiterverwendet werden. Im Allgemeinen sind die Transkriptionen der Dokumente im Band vollständig abgedruckt und die Faksimiles in der Datenbank Dodis in ganzer Länge konsultierbar. Die duale Publikationsform der Edition mit transkribierten und annotierten Dokumenten sowie Faksimiles erlaubt es, in den DDS-Bänden vereinzelt Kürzungen vorzunehmen, um lange Texte zu straffen oder Redundanzen zu vermeiden. Diese Praxis ermöglicht somit auch die Publikation von Auszügen von Quellengattungen, wie z. B. Studien, Berichten, aber auch Protokollen von Debatten unterschiedlicher Gremien, die sonst ihrer Länge wegen kaum Eingang in vergleichbare Akteneditionen finden. Auszüge und weggekürzte Textpassagen sind durch Auslassungszeichen in eckigen Klammern gekennzeichnet

und mit einer Anmerkung versehen. Anrede- und Grussformeln werden – unter Ausnahme editionswürdiger Besonderheiten – stillschweigend weggelassen.

Der redaktionelle Teil umfasst den Kopf der Dokumente sowie den Anmerkungsapparat und ist in der Sprache des Dokuments abgefasst, d. h. in der Regel in den Amtssprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch. Er setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Quellentext (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb der Transkription gibt originale Hervorhebungen an (Zwischentitel, Unterstreichungen, Sperrungen, etc.). Eingriffe der Herausgebenden in den Dokumenten sind kursiv in eckige Klammern gesetzt. Orthografie und Interpunktion werden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht.

Der Kopf der edierten Dokumente enthält den Permalink (z. B. [dodis.ch/65843](https://dodis.ch/65843)) für das Auffinden des Faksimiles und der Metadaten in der Online-Datenbank Dodis, den redaktionellen Titel, den Dokumententitel, eventuell vorhandene Klassifikations- und Dringlichkeitsvermerke (z. B. vertraulich, dringend, etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf welches sich das Aktenstück bezieht (z. B. das Datum der protokollierten Sitzung), wird entweder im Dokumententitel oder im redaktionellen Titel erwähnt. Der Dokumententitel ist in VERSALIEN gesetzt und orientiert sich am Originaltitel des Aktenstücks. Dokumententitel in eckigen Klammern sind redaktionell gesetzt.

Die erste Anmerkung jedes Dokuments verweist über die Archivsignatur auf den Fundort. In der Datenbank Dodis werden allfällige weitere Fundorte des Dokuments angegeben. Zusätzlich zu den Archivsignaturen werden auch die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. o.713.22), in Klammern angegeben, was das Auffinden der entsprechenden Dokumente sichern sowie weiterführende Recherchen erleichtern soll. Ferner enthält die erste Anmerkung auch eingehende Informationen zur Quellengattung, ggf. die Ordnungsnummer des Aktenstücks und Hinweise auf die Autorschaft, die Adressaten und den Entstehungskontext sowie weitere relevante quellenkritische Informationen.

Die Schreibweise der Majuskel und Minuskel von Fernschreiben wird zugunsten der Lesbarkeit normalisiert. Bei besonderen editionsphilologischen Fragestellungen sowie text- und quellenkritischen Fragen können Forschende den edierten Text immer mit dem Faksimile des Originaldokuments in der Online-Datenbank Dodis überprüfen und vergleichen. Die Anmerkungen und die redaktionellen Texte folgen der heutigen Orthografie, orientieren sich jedoch an sprachlichen Formen und Quellenbegriffen in ihrem historischen Entstehungskontext.

Soweit möglich, werden Dokumente, die in den veröffentlichten Transkriptionen erwähnt sind, im wissenschaftlichen Apparat erschlossen. Konnte ein referenziertes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht gefunden werden, ist die Formel «*nicht ermittelt / pas retrouvé / non ritrovato*» angegeben.

Der Appendix des Bandes führt zu dynamischen Online-Verzeichnissen und Registern, welche die hier edierten Dokumente mit zahlreichen Informationen in den vier Sprachen der Datenbank Dodis (Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch) verbinden. So gruppiert ein thematisches Verzeichnis die Dokumente nach den Themenschwerpunkten des Jahres 1994, die wiederum zu weiteren verknüpften Dokumenten aus anderen Zeitperioden führen. Register zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen ermöglichen das rasche, mehrsprachige Auffinden der gesuchten Informationen.

## II. Note éditoriale

Le centre de recherche Documents diplomatiques suisses (Dodis) représente le pôle de compétence pour l'histoire des relations internationales et de la politique étrangère de la Suisse. Dodis est un institut de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH) et, à ce titre, des Académies suisses des sciences (a+). En tant que projet de recherche libre, l'institut est placé sous le patronage de la Société suisse d'histoire (SSH). L'institut est soutenu par les Archives fédérales suisses (AFS) ainsi que par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Son financement par le Parlement est assuré à travers l'arrêté fédéral sur les crédits pour les institutions chargées d'encourager la recherche.

L'édition *Documents diplomatiques suisses* (DDS) est une contribution à la recherche fondamentale sur l'histoire de la Suisse. Le présent volume sur l'année 1994 poursuit la troisième série des DDS consacrée aux années 1990–1999. Les documents sont publiés au plus proche de l'ouverture des archives correspondantes – à l'expiration du délai de protection légal de 30 ans frappant les fonds de la Confédération. Le projet d'édition sert ainsi de boussole comme de catalyseur pour d'autres recherches et donne des impulsions décisives à la recherche en histoire contemporaine.

Avec des fonctions et des rattachements différents, le centre de recherche Dodis est actuellement composé de plus de 20 personnes: une douzaine d'historiennes et d'historiens ainsi que quatre chercheuses et chercheurs associés, aidés par un nombre généreux d'assistantes et d'assistants scientifiques, d'étudiantes et d'étudiants, de stagiaires et de civilistes recrutés au sein des universités suisses. Le directeur du centre de recherche Dodis est soutenu par un comité scientifique, dans lequel siègent des professeures et professeurs des instituts d'histoire des universités suisses. Les liens personnels et institutionnels étroits entre Dodis et la recherche universitaire jouent un rôle primordial, non seulement afin de déterminer les thèmes et problématiques essentielles, mais également pour assurer la promotion de la relève. La publication en libre accès de nombreuses études directement liées aux travaux d'édition dans la série *Quaderni di Dodis* ou dans la revue *Saggi di Dodis* nourrit efficacement l'historiographie des relations internationales de la Suisse.

### *Sélection des documents*

Le but de l'édition est de proposer, au terme de recherches systématiques dans les Archives fédérales suisses (AFS), une sélection de documents rendant compte aussi largement que possible de la politique extérieure de la Suisse et reflétant de manière fidèle les enjeux et les problèmes les plus importants auxquels les principaux acteurs et actrices de la politique, de la diplomatie et de l'administration ont

fait face. Les thèmes, les problématiques – et par conséquent les documents qui les reflètent – sont retenus en fonction de leur importance par rapport à l'ensemble des processus historiques internationaux étudiés par le centre de recherche.

Le projet de recherche a pour objectif de produire une documentation large et caractéristique – mais en aucun cas exhaustive – des événements de politique internationale. Le centre de recherche s'attache plutôt à illustrer les fondements et les lignes directrices de la politique extérieure de la Suisse à travers ses aspects les plus divers. Les textes qui reflètent des événements de politique extérieure déterminants pour la Suisse, qui permettent d'en saisir l'orientation générale ou qui ont pu déterminer à un moment donné cette orientation ont prioritairement été retenus pour la publication. S'y ajoutent des documents qui éclairent le rôle de la Suisse dans la politique internationale ou son attitude face à des événements particuliers, des rapports et analyses de situation qui contiennent des informations originales ou qui reflètent le point de vue de la Suisse sur des événements importants et, enfin, des instructions, avis, notices et correspondances qui sont indispensables à la compréhension de différents sujets et de processus de prise de décision.

Les documents sélectionnés sont indexés de manière critique et précise. Ils sont publiés en libre accès sur la base de données en ligne Dodis ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)), sous forme de facsimilés et enrichis de l'ensemble des métadonnées pertinentes. Une sélection restreinte des documents de ce corpus, qui se prête de manière particulièrement paradigmatique à l'illustration d'une problématique, est transcrite dans les volumes de la série des DDS. Elle est accompagnée d'un appareil critique approfondi, qui met notamment en réseau d'autres informations numériques de la banque de données Dodis et des Archives fédérales suisses. Pour l'année 1994, quelque 1700 documents ont été choisis pour la base de données Dodis et 62 documents ont été choisis pour le volume parmi les nombreux fonds d'archives consultés.

Les volumes des DDS présentent en particulier des documents offrant un large aperçu d'une thématique, tandis que de nombreuses notes de bas de page sur des sujets spécifiques ou des thématiques connexes renvoient vers d'autres documents de la base de données Dodis. Le volume sert ainsi de boussole pour s'orienter au milieu du nombre croissant d'informations contenues dans la base de données. Les permaliens dans l'appareil critique renvoient à des documents et à des thématiques. Ils facilitent la consultation de la base de données et mènent à des informations supplémentaires sur les personnes, les organisations et les noms géographiques: l'édition imprimées et la base de données se complètent donc de manière symbiotique.

Les documents sélectionnés pour l'année 1994 proviennent pour la plupart des Archives fédérales suisses, chargées de conserver les actes du parlement, du gouvernement et des départements fédéraux (ministères). Par endroits, la sélection de documents a pu être complétée par des documents provenant d'autres fonds d'archives (cf. la *liste des dossiers consultés* dans l'*appendice*). Le gouvernement suisse fonctionne selon le principe de collégialité, ce qui signifie que les décisions qui relèvent d'une certaine importance sont prises par l'ensemble du Conseil fédéral de sorte que pratiquement tous les départements et les unités administratives sont, directement ou indirectement, en prise avec des questions de politique extérieure. En outre, la politique extérieure reflète la participation parlementaire de plus en plus exigée après la Seconde Guerre mondiale, l'écho de la démocratie directe dans le peuple et les cantons pour les décisions de principe en matière de politique extérieure, la «petite politique étrangère» des cantons et, enfin, l'interdépendance

transnationale qui touche de fait tous les domaines de l'action étatique. Par conséquent, les «documents diplomatiques» ne proviennent pas uniquement des fonds du Département fédéral des affaires étrangères. Un nombre non négligeable de documents provient du gouvernement lui-même – tels que les procès-verbaux des séances et des décisions du Conseil fédéral, établis par la Chancellerie fédérale –, des différents départements et unités administratives, ou encore de délégations, de missions spéciales, et enfin du Parlement. À ces sources s'ajoutent des lettres d'institutions privées ou de personnalités agissant en qualité officielle ou semi-officielle.

L'édition des documents étant un projet indépendant, les membres du centre de recherche sont soumis aux mêmes dispositions légales concernant l'accès aux archives de la Confédération que toutes les chercheuses et chercheurs. L'article 20 de la *Constitution fédérale de la Confédération suisse* garantit la liberté scientifique. Le centre de recherche Dodis, en sa qualité d'entreprise active dans le domaine de la science, jouit donc d'une pleine liberté dans le choix des documents qu'il souhaite publier, dans le respect des dispositions légales applicables. La responsabilité scientifique appartient au directeur de Dodis. Le centre de recherche Dodis applique le *Code d'éthique* et les *Principes de la liberté de la recherche et de l'enseignement scientifiques de l'histoire*, adoptés par la Société suisse d'histoire. À des fins de vérification scientifique de ses travaux, le centre de recherche Dodis liste sous *Accès aux archives*, dans l'*appendice*, tous les dossiers qu'il n'a pas pu consulter en raison des dispositions légales en vigueur, ainsi que tous les documents qu'il n'a pas été autorisé à publier. Les bases légales qui présentent un intérêt pour la recherche historique y sont également expliquées. Au surplus, figurent à cet endroit les demandes de consultation déposées et la suite qui leur a été donnée.

### *Pratiques éditoriales*

La structure du volume répond aux principes classiques et internationalement reconnus d'édition des documents diplomatiques. Ces derniers sont ainsi présentés dans un strict ordre chronologique, établi en fonction des dates de rédaction. Une *table des documents*, servant d'index et augmentée d'un résumé dans la langue du document, facilite en outre l'utilisation du volume.

Les transcriptions sont effectuées selon les normes de la Text Encoding Initiative (TEI) et sont préparées conformément aux FAIR Guiding Principles (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Elles peuvent être consultées sur internet au format HTML, ou téléchargées puis utilisées au format interopérable XML. Les transcriptions des documents sont en principe imprimées intégralement dans le volume et les facsimilés sont consultables dans la base de données Dodis. La publication conjointe des documents sous forme de transcription annotée et de facsimilé permet de raccourcir, dans les volumes des DDS, certains longs textes et d'éviter les redondances. Cette pratique permet ainsi de publier des extraits de sources, telles que des études, des rapports mais également des procès-verbaux de débats de différents organes, qui, en raison de leur longueur, ne trouveraient pas leur place *in extenso* dans d'autres éditions de sources. Les passages non reproduits sont indiqués comme tels par des points de suspension entre crochets et accompagnés d'une note de bas de page. Les formules de politesse ont été omises sans autres indications, à l'exception des cas où elles revêtent une importance particulière.

La partie rédactionnelle, comprenant l'en-tête des documents et les annotations, est écrite dans la langue du document, soit en général dans l'une des langues

officielles (allemand, français et italien). Par l'emploi de *l'italique*, elle se distingue du texte de la source, lui-même reproduit en caractère romain. Les passages du document original mis en évidence (sous-titres, textes soulignés ou en caractères espacés, etc.) sont également rendus dans la transcription par *l'italique*. Les interventions de la rédaction à l'intérieur du document figurent en *italique* et entre crochets. L'orthographe et la ponctuation ont été modifiées sans autre formalité dans les cas de fautes évidentes ou pour unifier l'écriture à l'intérieur du texte.

L'en-tête des documents édités comprend le permalien (p. ex. [dodis.ch/65843](https://dodis.ch/65843)), qui renvoie au facsimilé du document original et à des métadonnées dans la base de données en ligne Dodis, le titre rédactionnel, le titre du document, les éventuels classification et degré d'urgence (confidentiel, urgent, etc.), ainsi que la date et le lieu de la rédaction (p. ex. la date d'un procès-verbal). Le cas échéant, la date de l'événement auquel le document fait référence (p. ex. la date de la séance qui fait l'objet du procès-verbal) est mentionnée soit dans le titre du document soit dans le titre rédactionnel. Le titre du document édité est composé en CAPITALES et s'appuie sur le titre original du document. Les titres entre crochets ont été édités par la rédaction.

La première note de bas de page de chaque document indique le fonds d'archives par sa cote. Les autres localisations éventuelles du document sont indiquées dans la base de données Dodis. En plus de cette dernière, les *cadres de classement* des dossiers, tels qu'ils apparaissent dans les instruments de recherche, sont indiqués entre parenthèses (p. ex. o.713.22), ce qui permet de retrouver facilement le document en question et offre la possibilité de nouvelles recherches. Cette première note contient également des informations détaillées sur le type de document, tel que son numéro de série, ainsi que les références à l'auteur ou l'auteurice, aux destinataires, au contexte d'origine ou à tout autre élément pertinent pour l'examen critique des sources.

L'écriture des majuscules et des minuscules dans les télex a été adaptée de façon à faciliter la lecture. En cas d'incertitudes relatives à l'édition, au texte ou à la source des documents publiés, il est toujours possible de comparer et de contrôler le texte reproduit dans le volume avec le facsimilé du document original dans la base de données Dodis. Les notes et les textes rédactionnels suivent l'orthographe actuelle, tout en respectant également les formes linguistiques et la terminologie originale des sources dans leur contexte historique de production.

Dans la mesure du possible, les documents mentionnés dans les transcriptions publiées sont référencés dans l'appareil critique. La formule «*nicht ermittelt / non retrouvé / non ritrovato*» indique qu'un document évoqué a fait l'objet d'une recherche approfondie qui n'a pas abouti.

L'appendice du volume mène à des listes et index dynamiques en ligne, qui relient les documents édités ici à une multitude d'informations disponibles dans les quatre langues de la base de données Dodis (allemand, français, italien et anglais). Ainsi, une table méthodique regroupe les documents en fonction des axes thématiques de 1994, ce qui permet par la suite de consulter des documents d'autres périodes portant sur les mêmes thématiques. Les index des personnes, des organisations et des noms géographiques permettent d'accéder rapidement et dans plusieurs langues à l'information recherchée.

## II. Introduzione editoriale

Il centro di ricerca Documenti diplomatici svizzeri (Dodis) rappresenta il polo di competenza in materia di storia delle relazioni internazionali e della politica estera della Svizzera. Dodis è un progetto di libera ricerca dell'Accademia svizzera di scienze umane e sociali (ASSU) e, come tale, parte delle Accademie svizzere delle scienze (a+). L'istituto, quale progetto di libera ricerca, opera sotto il patronato della Società svizzera di storia (SSS). Dodis gode inoltre del sostegno dell'Archivio federale svizzero (AFS) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il suo finanziamento parlamentare è regolato dal decreto federale sullo stanziamento di crediti alle istituzioni che promuovono la ricerca.

L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS) è dunque un contributo alla ricerca fondamentale nel campo della storia della Svizzera. L'attuale volume, dedicato all'anno 1994, continua la terza serie dei DDS che copre gli anni 1990–1999. Questo periodo è caratterizzato dalla fine della «guerra fredda» e dalla relativa incertezza causata dalla fine del bipolarismo. I documenti di questa terza serie dei DDS vengono pubblicati tempestivamente seguendo la graduale apertura dei fondi archivistici soggetti a un termine di protezione legale di 30 anni. Il progetto editoriale funge quindi da bussola e da catalizzatore per ulteriori ricerche e dà un impulso decisivo alla ricerca storica contemporanea.

Il centro di ricerca Dodis è attualmente composto da più di 20 persone con varie funzioni e affiliazioni: una dozzina di storiche e storici, coadiuvati da assistenti di ricerca, studentesse e studenti, persone in formazione o che prestano servizio civile, reclutate e reclutati nelle università svizzere. Il direttore del centro di ricerca è sostenuto da un comitato scientifico, composto da professoressse e professori degli istituti di storia delle università svizzere. Gli stretti contatti personali e istituzionali con la ricerca universitaria rivestono un'importanza di primo piano non soltanto per l'individuazione delle questioni di ricerca e dei temi rilevanti in base ai quali orientare il lavoro di analisi e selezione; essi sono pure essenziali per la promozione di giovani talenti. Nella collana *Quaderni di Dodis* e nella rivista *Saggi di Dodis* vengono pubblicati numerosi studi, tutti ad accesso libero, che hanno uno stretto legame con le ricerche del centro. Questa feconda attività editoriale promuove in misura determinante la storiografia sulle relazioni internazionali della Svizzera.

### *Selezione dei documenti*

L'obiettivo dell'edizione, che sottende un ampio e sistematico studio dei fondi conservati nell'Archivio federale svizzero, è la pubblicazione di una selezione di documenti in grado di coprire tutti gli ambiti più rilevanti della politica estera

svizzera e di restituire in modo esemplare le maggiori questioni e gli interrogativi dei principali attrici e attori della politica, della diplomazia e dell'amministrazione. I temi e le problematiche – e di conseguenza i documenti che li illustrano – vengono selezionati in base alla loro importanza relativa rispetto alla globalità dei processi internazionali analizzati dal centro di ricerca.

Il progetto di ricerca si prefigge lo scopo di costituire una documentazione ampia e caratteristica sull'insieme degli eventi legati alla politica estera da un punto di vista svizzero, ma non mira all'eshaustività. Il suo obiettivo è piuttosto quello di illustrare i tratti essenziali di tale politica nelle sue diverse dimensioni, basandosi su un'ampia scelta di differenti ambiti. Si è preferito pubblicare, nell'ordine, documenti che riflettono eventi di politica estera decisivi per la Svizzera o che rivelano l'orientamento generale della politica estera svizzera; testi che mostrano il ruolo della Svizzera nella politica internazionale o ne chiariscono l'atteggiamento di fronte a un evento o problema particolare; rapporti o analisi che contengono informazioni originali o riflettono l'ottica di un paese neutrale su avvenimenti importanti; infine, istruzioni, avvisi, appunti e corrispondenza che si ritengono indispensabili per la comprensione di singole questioni e in particolare per il processo decisionale e il ruolo dei singoli attori.

I documenti selezionati sono sottoposti a una rigorosa analisi critica e sono messi a disposizione, sotto forma di facsimile corredati di tutti i metadati pertinenti, nella banca dati online liberamente accessibile Dodis ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)). Da questa ricca scelta è tratta un'ulteriore selezione – che promuove quei documenti che maggiormente si prestano a illustrare una problematica in maniera paradigmatica – trascritta per i volumi della serie DDS e corredata di un apparato critico accurato che associa ulteriori informazioni digitali provenienti dalla banca dati Dodis e dall'Archivio federale svizzero. Dopo approfondite ricerche in numerosi fondi d'archivio, per l'anno 1994 sono stati pubblicati circa 1700 documenti nella banca dati Dodis e 62 documenti nel presente volume.

I volumi dei DDS presentano in linea di principio i documenti particolarmente adatti a fornire una visione generale su un tema; le note dell'apparato critico rimandano invece a svariati documenti che toccano aspetti specifici o temi correlati che si trovano nella banca dati Dodis. In questo senso, il volume si rivela un'indispensabile bussola per non perdere l'orientamento nella sempre più vasta e consistente massa d'informazioni contenuta nella banca dati. I permalink riportati nelle note conducono inoltre verso ulteriori informazioni riguardanti persone, organizzazioni e luoghi: l'edizione a stampa e la banca dati si completano così a vicenda in modo simbiotico.

La maggior parte dei documenti selezionati per l'anno 1994 proviene dall'Archivio federale svizzero, che conserva gli atti del parlamento, del governo e dei vari dipartimenti federali (ministeri). Nei casi in cui sussistono forti connessioni con l'amministrazione federale, la selezione è stata integrata puntualmente con documenti provenienti da altri archivi (cfr. *elenco dei fondi utilizzati in appendice*). Poiché il governo svizzero si basa sul principio della collegialità, tutte le questioni di una certa portata vengono prese dal Consiglio federale in corpore. Così, di fatto, tutti i dipartimenti e i relativi uffici federali sono toccati, direttamente o indirettamente, da questioni legate alla politica estera. Nella politica estera si riflette peraltro il maggior coinvolgimento del parlamento richiesto dopo la Seconda guerra mondiale, il riscontro democratico diretto delle decisioni

fondamentali di politica estera tra il popolo e nei Cantoni, la «piccola politica estera» dei Cantoni e, non da ultimo, l'interdipendenza transnazionale che concerne, di fatto, tutti i settori dell'azione statale. Di conseguenza, i «documenti diplomatici» non provengono esclusivamente dai fondi del Dipartimento federale degli affari esteri. Una parte non trascurabile dei documenti proviene dal governo stesso – ad esempio i verbali delle sedute e le decisioni del Consiglio federale redatti dalla Cancelleria federale –, dai vari dipartimenti con i relativi uffici, nonché da varie delegazioni o missioni speciali e, non da ultimo, dal parlamento. Sono state inoltre prese in considerazione lettere di personalità ufficiali o che esercitavano attività semiufficiali, come pure scritti di esponenti di istituzioni private.

I Documenti diplomatici svizzeri sono un progetto di ricerca indipendente. Perciò, per quanto riguarda l'accesso al materiale d'archivio della Confederazione, i collaboratori del centro di ricerca sono soggetti alle stesse disposizioni legali di tutti gli altri ricercatrici e ricercatori. L'articolo 20 della *Costituzione federale* garantisce la libertà della scienza. In quanto progetto scientifico, il centro di ricerca di Dodis è tenuto a rispettare le leggi vigenti, ma è completamente libero nella selezione dei documenti. La responsabilità scientifica per la selezione spetta al direttore della ricerca. Il centro di ricerca Dodis si attiene al *Codice d'etica* e ai *Principi della libertà della ricerca e dell'insegnamento scientifico della storia* approvati dalla Società svizzera di storia (SSS). Al fine di garantire la verificabilità scientifica della propria ricerca, il centro di ricerca Dodis elenca nell'appendice *Accesso agli archivi* tutti i dossier che non ha potuto consultare a causa delle disposizioni di legge applicabili, nonché tutti i documenti che non ha potuto pubblicare. Sempre nell'appendice si trovano dettagliate indicazioni sulle basi legali rilevanti per la ricerca storica come pure precise informazioni sulle richieste di consultazione effettuate per fondi non accessibili e sulle risposte ottenute.

### *Prassi editoriale*

Nella parte riservata ai documenti, la struttura del volume si basa sui classici principi dell'edizione di documenti diplomatici. I documenti sono presentati per ordine strettamente cronologico secondo la loro data di stesura. Per facilitarne la consultazione, il volume include un *indice e sommario dei documenti* con dei registi nella rispettiva lingua originale.

Le trascrizioni sono eseguite secondo gli standard della Text Encoding Initiative (TEI) e sono preparate in conformità con i principi guida FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Possono quindi essere consultate su internet nel formato HTML oppure scaricate e utilizzate in formato XML leggibile automaticamente dal computer. In linea di massima, i documenti trascritti nel volume sono pubblicati integralmente e i facsimile presenti nella banca dati Dodis sono consultabili nella loro interezza. La natura duale dell'edizione, in forma trascritta nel volume e in facsimile nella banca dati Dodis, permette tuttavia tagli puntuali nella trascrizione di lunghi testi, evitando così lungaggini e ridondanze. Questa prassi consente la pubblicazione in estratto di fonti – come, per esempio, rapporti, ma anche protocolli e dibattiti – che altrimenti, per la loro ampiezza, non troverebbero posto in un'edizione di documenti. I passi soppressi sono indicati con puntini di sospensione fra parentesi quadre e sono accompagnati da una nota a piè di pagina. Le formule di saluto sono state tacitamente soppresse; fanno eccezione espressioni particolari meritevoli di essere pubblicate.

La parte redazionale si compone dell'intestazione e dell'apparato critico nella lingua del rispettivo documento, di regola dunque nelle lingue ufficiali tedesco, francese o italiano. La parte redazionale si distingue in modo chiaro dal testo del documento stesso (che è in carattere tondo) per l'uso del *corsivo*; nella trascrizione, il *corsivo* restituisce anche i passi evidenziati nel documento originale (sottotitoli, sottolineature, scritture allargate, ecc.). Gli interventi redazionali all'interno del documento figurano fra parentesi quadre; ortografia e punteggiatura sono state modificate tacitamente nei casi di errore evidente o per unificare la grafia del testo.

L'intestazione dei documenti editi comprende il permalink (p. es. [dodis.ch/65843](https://dodis.ch/65843)) per il reperimento del facsimile e dei metadati nella banca dati Dodis, il titolo redazionale, il titolo del documento, l'eventuale grado di classificazione o di urgenza del documento (confidenziale, urgente, etc.), il luogo e la data della sua stesura (p. es. la data di un verbale). L'eventuale data dell'evento a cui si riferisce l'atto (p. es. la data della seduta verbalizzata) è riportata nel titolo del documento o nel titolo redazionale. Il titolo del documento edito è trascritto in MAIUSCOLETTO tondo e si orienta al titolo originale dell'atto. I titoli dei documenti tra parentesi quadre sono editoriali.

Nella prima nota a piè di pagina di ogni documento viene indicata la provenienza del documento attraverso la segnatura d'archivio. Nella banca dati Dodis sono precisate eventuali altre provenienze del documento. Oltre alle segnature vengono indicati anche i numeri d'ordine dei dossier (*Aktenzeichen*), così come appaiono negli inventari (p. es. o.713.22). Questo facilita il reperimento dei singoli dossier e l'estensione delle ricerche. Questa prima nota contiene inoltre indicazioni dettagliate sul tipo di documento, un eventuale numero di serie come pure riferimenti all'autore o ai destinatari nonché informazioni supplementari sulla genesi del documento rilevanti per la critica della fonte.

Per facilitarne la lettura, nella trascrizione di telex le maiuscole e le minuscole sono state normalizzate. Per ogni questione filologica o legata alla critica delle fonti, i ricercatori possono sempre confrontare il testo trascritto con il facsimile del documento originale nella banca dati in linea Dodis. Le note a piè di pagina e le parti redazionali si attengono principalmente all'odierna ortografia, eccette quelle forme linguistiche e termini delle fonti particolarmente intrinseci al loro contesto storico.

Nella misura del possibile, i documenti citati nelle trascrizioni qui pubblicate sono indicizzati nell'apparato critico. Qualora non sia stato possibile rintracciare, nonostante una ricerca approfondita, un documento citato e ritenuto importante, esso è indicato con la formula «*nicht ermittelt / pas retrouvé / non ritrovato*».

L'*appendice* del volume conduce a indici ed elenchi dinamici online che colleghino i documenti qui pubblicati con una vasta quantità di informazioni contenute nella banca dati Dodis e disponibili nelle sue quattro lingue (tedesco, francese, italiano, inglese). Una *tavola metodica* non solo riunisce e raggruppa i documenti per l'anno 1994 secondo il loro focus tematico, ma permette altresì di correlare dinamicamente ulteriori documenti di altri periodi. I *registri* delle *persone*, delle *organizzazioni* e delle *denominazioni geografiche* permettono di trovare rapidamente e in diverse lingue le informazioni cercate.



### III. Einleitung

#### Introduction

#### Introduzione

#### Introduction

Diese Einleitung steht auch als Artikel der Zeitschrift *Saggi di Dodis* in den Sprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch zur Verfügung.  
Herunterladen unter [dodis.ch/saggi/7-1](http://dodis.ch/saggi/7-1)

Cette introduction est également disponible sous forme d'article dans la revue *Saggi di Dodis* en allemand, français, italien et anglais.  
Télécharger sur [dodis.ch/saggi/7-1](http://dodis.ch/saggi/7-1)

Questa introduzione è disponibile anche come articolo della rivista *Saggi di Dodis* in tedesco, francese, italiano e inglese.  
Scaricare da [dodis.ch/saggi/7-1](http://dodis.ch/saggi/7-1)

This introduction is also available as an article in the journal *Saggi di Dodis* in German, French, Italian and English.  
Download from [dodis.ch/saggi/7-1](http://dodis.ch/saggi/7-1)



*Verflechtungen zwischen Innen- und Aussenpolitik. Diplomatische Dokumente der Schweiz 1994*

*Aux croisements de la politique intérieure et étrangère. Documents diplomatiques suisses 1994*

*Gli intrecci tra politica interna ed estera. Documenti diplomatici svizzeri 1994*

*Entanglements between domestic and foreign policy. Diplomatic Documents of Switzerland 1994*



## Einleitung

Die schweizerische Aussenpolitik muss mit dem Volk rechnen. Das Jahr 1994 führte der Regierung und dem Parlament eindrücklich vor Augen, dass die Ablehnung des EWR-Vertrags durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 6. Dezember 1992 kein Einzelfall bleiben sollte. Vermehrt opponierten verschiedene Strömungen innerhalb der Bevölkerung mit den Mitteln der direkten Demokratie gegen die internationale Ausrichtung der Schweizer Regierung. Am 20. Februar 1994 nahmen Volk und Stände gegen den Widerstand von Bundesrat und Parlament die sogenannte Alpen-Initiative an. Deren Umsetzung drohte zu einem strategisch sehr ungünstigen Zeitpunkt den gegenüber der Europäischen Union (EU) erzielten Verhandlungserfolg im zentralen Verkehrsdossier zunichtezumachen. Am 12. Juni folgte der nächste Schlag. Alle drei eidgenössischen Vorlagen scheiterten an der Urne: Sowohl der Kulturförderungsartikel als auch die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer wurden abgelehnt. Mit dem erfolgreichen Referendum gegen das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen stemmte sich der Souverän nicht nur gegen die Aufstellung eines schweizerischen Blauhelm-Bataillons für die Vereinten Nationen (UNO). Insgesamt schien mit dem «Nein» der vom Bundesrat verfolgte Kurs einer weiteren Öffnung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik in Frage gestellt.

Am 25. September stand nun eine weitere eidgenössische Vorlage zur Debatte: Der Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung benötigte eine Erweiterung des Strafrechts, gegen die das Referendum ergriffen wurde. Am 16. September verteidigte Bundespräsident Otto Stich die Vorlage in der politischen Diskussionssendung «Arena» des Schweizer Fernsehens. Das im Sommer 1993 lancierte Format hatte sich rasch zu einem Forum entwickelt, in welchem sowohl innen- wie auch aussenpolitische Themen publikumswirksam, scharf und kontrovers debattiert wurden. Ob und wie sich Mitglieder des Bundesrats in diesen Fernseh-Kampf einbringen sollten, hatte das Gremium im Vorfeld diskutiert. Stich hatte in seiner Funktion als Finanzminister erstmals im Januar 1994 an der «kontradiktorischen Sendung» zur Lage der Bundesfinanzen teilgenommen. Sein neuerlicher Einsatz vor der Kamera als Bundespräsident zur Abstimmung über das Antirassismus-Gesetz, welche konkrete Auswirkungen auf die internationale Positionierung der Schweiz zeitigte, wurde schliesslich von Erfolg gekrönt: Mit 54,65% der Stimmen wurde die Antirassismus-Vorlage am 25. September angenommen. Wie das Aussendepartement konstatierte, setzte die Bevölkerung damit, «en dépit des accents nationalistes et parfois xénophobes de la campagne des opposants», ein Zeichen für Toleranz und gegenseitigen Respekt im Land und stützte gleichzeitig das

weltweite Engagement der Schweizer Diplomatie für die Einhaltung der Menschenrechte. Das Referendumskomitee hatte dagegen argumentiert, die Einführung des neuen Strafrechtartikels schränke die Redefreiheit ein und verhindere jede Kritik an einer als zu lax empfundenen Einwanderungspolitik. Zudem stelle der Beitritt zur Konvention ein «rapprochement indésirable» der Schweiz zur UNO dar (Dok. 48, [dodis.ch/68546](http://dodis.ch/68546)).

Die Abstimmung über das Antirassismus-Gesetz führte nochmals deutlich vor Augen, wie Innen- und Aussenpolitik in der Schweiz auf das Engste miteinander verzahnt waren. Dies zeigte sich im Jahr 1994 auch bei der Mitwirkung der Schweiz an einer internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik, bei den Verhandlungen mit der EU über sektorielle bilaterale Abkommen, insbesondere in den umstrittenen Bereichen Verkehr und Personenfreizügigkeit, bei der Asylpolitik, der Umwelt- und Energiepolitik, bei der Aussenwirtschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, bei internationalen Krisen sowie beim Umgang der Regierung mit dem Parlament und den Kantonen, die verstärkt die Aussenpolitik mitgestalten wollten.

Bundesrat Otto Stich, der erstmals 1988 als *primus inter pares* im Regierungsgremium amtiert hatte, war in diesem von starken Interferenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik geprägten Jahr turnusgemäss zum zweiten Mal Bundespräsident. Der Solothurner Sozialdemokrat, der seit seiner Wahl 1984 dem Eidg. Finanzdepartement (EFD) vorstand, nutzte sein Präsidialjahr, um sich in seiner Rolle als oberster Kassenwart mit aller Kraft für ein ausgeglichenes Haushaltsbudget einzusetzen. Während einer Kommissionssitzung erlitt Bundespräsident Stich Mitte Oktober einen Kreislaufkollaps, infolgedessen er während einiger Tage sein Amt nicht ausüben konnte und vom Vizepräsidenten des Bundesrats, dem Luzerner FDP-Politiker Kaspar Villiger, der dem Eidg. Militärdepartement (EMD) vorstand, vertreten wurde. Die Aussenpolitik stand unter der Führung des Tessiner CVP-Bundesrats Flavio Cotti, der im Vorjahr das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) übernommen hatte. Für die Aussenwirtschaftspolitik war der Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) verantwortlich; seit 1987 bekleidete das Amt Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz (FDP, Waadt). Gerade die sektoriellen Verhandlungen mit der EU, bei welchen eine Vielzahl von Fachministerien und Bundesämtern berieten, involvierten direkt alle Bundesratsmitglieder. Wie kaum zuvor wurde deutlich, dass die zentralsten Fragen zur Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik vom Regierungskollegium tatsächlich *in corpore* gestaltet werden mussten. So spielten auch die Bundesräte Arnold Koller (CVP, Appenzell Innerrhoden), Adolf Ogi (SVP, Bern) und Bundesrätin Ruth Dreifuss (SP, Genf) sowohl als Mitglieder des Regierungskollegiums, als auch als Vorstehende ihrer Departemente – Justiz- und Polizei (EJPD), Verkehr und Energie (EVED) respektive Inneres (EDI) – in der aussenpolitischen Entscheidungsfindung eine zentrale Rolle.

#### *Die Kantone und die Alpen*

Es waren die Bergkantone und allen voran der «Transit-Kanton» Uri, die zusammen mit der SP, der Grünen Partei der Schweiz und den Umweltschutzverbänden dem Bundesrat zu Jahresbeginn einen Strich nicht nur durch die verkehrs-, sondern auch durch die aussenpolitische Rechnung machten. Der Vorsteher des EVED, Bundesrat Ogi, hatte sich vehement gegen die Initiative «zum Schutze des

Alpengebietes vor dem Transitverkehr» eingesetzt – ein missglückter Auftritt des Verkehrsministers in der «Arena» trug wohl zur Abstimmungsniederlage bei. Die Annahme der Alpen-Initiative führte bei der EU zu erheblichen Irritationen. Erweiterungskommissar Hans Van den Broek unterstrich bei seinem Besuch in Bern zwei Monate nach der Volksabstimmung unumwunden, der Volksentscheid stelle die bisher gültigen Parameter im Transitbereich und damit auch die bilateralen Verhandlungen insgesamt in Frage. «Le processus bilatéral n'est pas pour autant bloqué», meinte Van den Broek sibyllinisch, «mais doit être réexaminé.» Die EU-Mitgliedstaaten würden zwar die direkte Demokratie der Schweiz voll und ganz respektieren. Trotzdem verstünden sie schlecht, «que certains paquets, négociés puis jugés équilibrés de part et d'autre, soient ensuite rejetés côté Suisse par référendums». Die Bundesräte Cotti, Delamuraz, Ogi und Koller versuchten die Sachlage gegenüber Van den Broek zu entdramatisieren und betonten, die Schweiz würde den Verpflichtungen, die sie im Transitvertrag mit der EU 1992 eingegangen war, vollumfänglich nachkommen (Dok. 19, [dodis.ch/64665](http://dodis.ch/64665)). Tatsächlich gelang es dem Bundesrat bereits im September 1994 ein Umsetzungskonzept für die Alpen-Initiative vorzustellen, welches die EU insofern zufriedenstellte, als sie ihre «Denkpause» abbrach und die Arbeit an den Verhandlungsmandaten wieder aufnahm. Der Verkehrsbereich blieb derweil im Mittelpunkt des Interesses nicht nur in den Verhandlungen mit der EU, sondern auch in den Medien und «an den schweizerischen Stammtischen», was dazu führe, «dass jeder, der einen Lastwagen von einem Personenwagen unterscheiden kann, sich für einen Experten hält», wie ein Mitarbeiter des Integrationsbüros EDA/EVD bitter klagte. Entsprechend befürchtete der Beamte auch, dass das Transitdossier mit der EU nicht zum letzten Mal vor dem Volk bestehen werden müsse: «Und zuguterletzt wird vom «Erfinder» des Bilateralismus» – gemeint war SVP-Nationalrat Christoph Blocher – «bereits mit dem Referendum gegen bilaterale sektorielle Abkommen (Konzessionen im 40t-Bereich und Personenfreizügigkeit) gedroht» (Dok. 51, [dodis.ch/68436](http://dodis.ch/68436)).

In eigenartigem Kontrast zu den Umweltanliegen der Bergkantone, die bei der Alpen-Initiative so stark zum Tragen kamen, stand ihre Haltung gegenüber dem Übereinkommen zum Schutz der Alpen. So hatte der Bundesrat am 7. November 1991 zwar die Alpenkonvention für die Schweiz nebst Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich und der EU unterzeichnen können. Aufgrund der Opposition der Bergkantone musste jedoch Bundesrätin Dreifuss am Treffen der Umweltministerinnen und -minister der Alpenländer in Chambéry vom 20. Dezember 1994 bekanntgeben, dass die Schweiz die von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Protokolle, in denen die Umsetzung der in der Konvention verankerten Ziele festgehalten wurden, nicht signieren könne. Die Alpenkantone hatten nämlich gegen die Beschneidung ihrer Kompetenzen und ein Ungleichgewicht zwischen dem Schutz der Alpen und der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Regionen protestiert. «N'ayant pas obtenu cette adhésion à ce jour», musste Bundesrätin Dreifuss in ihrer Rede in Chambéry eingestehen, «notre rôle se limitera ici à celui de témoin des engagements que vous allez prendre les uns envers les autres» (Dok. 61, [dodis.ch/68678](http://dodis.ch/68678)). Generell zeigt sich im Jahr 1994 eine Verstärkung der Tendenz der Kantone zu einer aktiveren Einflussnahme auf die internationalen Beziehungen der Schweiz. Nach dem 6. Dezember 1992 meldeten sich namentlich in den Grenzkantonen von öffentlicher wie privater Seite gewichtige Stimmen, die für eine Verstärkung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit eintraten, «um

die entgangenen EWR-Vorteile zumindest teilweise wettzumachen». Sie forderten zudem eine verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, insbesondere in Fragen der europäischen Integration. Der Bundesrat prüfte diese Anliegen und hielt in einem Bericht vom März 1994 fest, diese erste Bestandaufnahme stünde «am Anfang eines vertieften Prozesses der Bewusstseinsbildung, der Zusammenarbeit Bund–Kantone und der Intensivierung der regionalen grenzüberschreitenden Kontakte und Tätigkeiten» (Dok. 9, [dodis.ch/67746](https://dodis.ch/67746)).

### *Die Blauhelm-Abstimmung und die Sicherheitspolitik*

Beim Besuch Bundesrat Cotti in Washington im März 1994 rückten US-Aussenminister Warren Christopher und sicherheitspolitische Berater der Regierung die Mitwirkung der Schweiz bei der im Vorjahr lancierten «Partnerschaft für den Frieden» (PFP) des Nordatlantikpakts NATO in den Vordergrund. Unter Beibehaltung ihrer Neutralität könne sie als «politisch stabiles Land» und als «Synonym für Frieden» zur Stabilisierung der PFP-Trägerschaft beitragen und eine Signalwirkung für andere Staaten entfalten. Cotti bestätigte das grundsätzliche Interesse der Schweiz an PFP, betonte jedoch, dass für eine Mitgliedschaft der Schweiz «der Ausgang des Referendums über die Blauhelme politisch von grösster Bedeutung sei» (Dok. 12, [dodis.ch/68979](https://dodis.ch/68979)). Nach der krachenden Abstimmungsniederlage am 12. Juni – im Vergleich zu den beiden anderen Vorlagen war die Ablehnung mit 57,2% der Stimmenden mit Abstand am deutlichsten – sah die Regierung weit mehr als nur ihren Kurs bezüglich Blauhelme hinterfragt. Am späten Abend des 22. Juni beriet der Bundesrat in Klausur, wie das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden wiederhergestellt werden könne. «Dieser Vertrauensverlust ist nicht abzustreiten», so Verteidigungsminister Villiger. «Leider muss festgestellt werden, dass unser Land gespalten ist.» Es gebe in der Bevölkerung eine Entfremdung vom Staat, der Bundesrat zeige sich «nicht immer führungsstark» und die prekäre Lage der Bundesfinanzen, «die Signale der Zerstrittenheit, die durch die Medien verstärkt werden, die Indiskretionen, die systematische Demontage der Regierungstätigkeit durch Parlament und Parteien und die Schwierigkeiten, konsensuelle Lösungen zu finden, haben zu diesem Vertrauensverlust ebenfalls beigetragen». Bundesrat Delamuraz sah die Vertrauenskrise in einem gesamteuropäischen Kontext der Erosion staatlicher Autorität. «Mais si en Suisse la crise d'autorité est plus forte, c'est que nous manquons de motivation et de raisons d'être, notamment en politique extérieure, et que nous devons pratiquer tous les trois mois l'exercice périlleux de la démocratie directe.» Für Bundesrat Koller war die dreifache Ablehnung vom 12. Juni eine «Trotzreaktion», die sich der Souverän erlauben konnte, weil die Vorlagen «niemandem sehr weh taten». Gemäss Aussenminister Cotti sei das politische System der Schweiz seit der EWR-Abstimmung mit einer neuen, bisher unbekanntem Art von Opposition konfrontiert, die von Nationalrat Christoph Blocher verkörpert werde. «M. Blocher et ses instruments exercent une force érosive très importante.» Gleichzeitig sei der Bundesrat durchaus in der Lage, seine Politik zu verteidigen: «La pire des choses serait de renoncer, de donner raison à Blocher et de capituler dans nos efforts de politique étrangère», so Cotti. Medienminister Ogi monierte, die Abstimmungskampagnen seien zu stark auf die Regierungsmitglieder ausgerichtet: «Die Bundesräte rennen von einem Kampf zum andern.» Dies betreffe insbesondere die Fernsehauftritte. «Das Fernsehen will den Kampf haben», so Ogi, «dafür ist Blocher immer

gesetzt.» Der SVP-Bundesrat beklagte die «systematische Demontage der Tätigkeit des Bundesrates durch die eigenen Parteien» und warnte vor einem Aufschwung der «Rechtsparteien» bei den nächsten Wahlen. «Was die Aussenpolitik betrifft, so muss sichtbar gemacht werden, dass wir durch die Internationalisierung unsere Autonomie bereits weitgehend verloren haben.» Die Aussenpolitik – eine echte Aussenpolitik betreibe die Schweiz erst seit 1989 – solle mehr in der Innenpolitik verankert werden, so Ogi. Bundesrätin Dreifuss hielt dagegen, die Situation dürfe nicht dramatisiert werden. Vor allem in der Aussen- und Europapolitik (bezüglich bilateraler Verhandlungen herrsche «la confusion la plus totale») müsse die Regierung jedoch das Vertrauen der Bevölkerung zurückgewinnen. «Il faut éviter de s'accrocher à un objectif stratégique mais bien dire les mêmes choses à Bruxelles et en Suisse», betonte Dreifuss gegen Ende der bundesrätlichen Aussprache (Dok. 28, [dodis.ch/67773](https://www.dodis.ch/67773)).

Die UNO reagierte auf den schweizerischen Entscheid mit diplomatischem Verständnis. In New York anerkenne man «vor allem unsere Zuverlässigkeit, Kompetenz und Reaktionszeit», wenn es darum gehe, «für ungewöhnliche Aufgaben personelle und logistische Unterstützung zu finden», vermeldete der schweizerische Beobachter bei den Vereinten Nationen. Das UNO-Generalsekretariat sei nicht auf «ein paar Hundert Blauhelme» aus der Schweiz angewiesen. Der springende Punkt sei jedoch die politische Symbolwirkung, die eine Annahme der Blauhelm-Vorlage hätte entfalten können. Die Schweiz habe es verpasst, ein Signal der internationalen Solidarität zu setzen und einen «Tatbeweis für die Entwicklungsfähigkeit unserer Neutralität» zu erbringen (Dok. 32, [dodis.ch/67970](https://www.dodis.ch/67970)). Wie sollte es aber nun mit der internationalen Sicherheitspolitik der Schweiz nach dem 12. Juni konkret weitergehen? Der zuständige Berater des Generalstabschefs stellte in einer persönlichen Analyse die These auf, dass – wie die problemlose Akzeptanz der Beteiligung an UNO-Sanktionen gegen den Irak und Jugoslawien sowie die Überflugsrechte für die NATO 1990 und 1993 gezeigt hätten – «nicht jede aussenpolitische Aktivität *a priori* auf eine Mauer der Ablehnung» innerhalb der Bevölkerung stosse. Die «rechtskonservative Opposition» fokussiere sich auf «Schlachten, in denen das tief verwurzelte Neutralitätsempfinden mobilisiert» und dem Bundesrat ein «Ignorieren des Volkswillens angekreidet» werden könne. Der Angelpunkt einer künftigen sicherheitspolitischen Strategie bestünde deshalb darin, innenpolitisch Fehltritte zu vermeiden und gleichzeitig den Partnern im Ausland mit «kleinen und möglichst unbeachteten Schritten und Gesten» den Willen der Schweiz zu Solidarität und Öffnung zu signalisieren. Einen überhasteten Beitritt zu PfP etwa würde die Linke, für welche die NATO «ganz grundsätzlich des Teufels» sei, ebenso bekämpfen wie die Rechtskonservativen, die einen Beitritt als «Aufgabe der Neutralität» anprangern würden. Es gelte deshalb den idealen Zeitpunkt abzuwarten. Als «innenpolitisch unproblematisch und aussenpolitisch ein wichtiges Signal» erachtete das EMD-Papier im Gegensatz dazu die geplante Kandidatur der Schweiz für den Vorsitz der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) für das Jahr 1996 (Dok. 27, [dodis.ch/67399](https://www.dodis.ch/67399)).

Tatsächlich verabschiedete der Bundesrat auf Antrag des EDA und des EMD keine drei Wochen nach der Blauhelm-Niederlage einen entsprechenden Beschluss. Die Schweiz und ihr Aussenminister als «amtierender Vorsitzender» würden bei einer erfolgreichen Wahl im Präsidentschaftsjahr 1996 – sowie im Vor- und Folgejahr als sogenanntes Troika-Mitglied – erstmals an der Schaltstelle

europäischer Sicherheitspolitik stehen und eine Exekutivfunktion in den Bereichen Konfliktprävention und Krisenmanagement übernehmen. Die «Gestaltungsmöglichkeiten und Erfolgchancen in der KSZE» seien selbstredend begrenzt und ihre Aktionsfähigkeit hänge von «divergierenden Auffassungen namentlich Russlands und der NATO-Staaten» ab, relativierten die beiden federführenden Bundesräte. Doch markiere man mit der Übernahme des Vorsitzes «schweizerische Präsenz auf der politischen Landkarte Europas in einer Phase, in welcher der Schweiz politisch noch eine stärkere Marginalisierung droht» (Dok. 26, [dodis.ch/62509](https://dodis.ch/62509)). An der KSZE-Gipfelkonferenz vom 5. und 6. Dezember in Budapest wurde die schweizerische Kandidatur offiziell angenommen. Das Gipfeltreffen fand unter dem Eindruck der «zunehmend auseinanderstrebenden sicherheitspolitischen Interessen der verschiedenen Akteure» statt. Angesichts der NATO-Osterweiterung warnte der russische Präsident Boris Jelzin, «dass europäische Sicherheitspolitik ohne tatsächliche Mitbestimmung Russlands nicht gemacht werden» könne. In seinem Bericht an den Bundesrat resümierte Aussenminister Cotti, die wichtigste Aufgabe der in OSZE umgetauften Organisation bestehe nun darin, «Russland die Angst vor der Isolierung zu nehmen» und dem Land im Rahmen einer wahrhaft gesamteuropäischen Sicherheitskooperation «eine europäische Heimstatt, nicht aber eine verbrieft Sonderrolle zu gewähren». An der Erfüllung des Anspruchs, die in Budapest beschworene Sicherheitspartnerschaft mit Inhalt zu füllen, würde die Schweiz als Vorsitzland «an prominenter Stelle mithelfen können» (Dok. 59, [dodis.ch/67456](https://dodis.ch/67456)).

Eine zusätzliche Aufwertung erhielt die Sicherheitspolitik im April 1994 durch den Beschluss des Bundesrats zur Schaffung eines Sicherheitsausschusses, in welchem die Vorsteher des EMD, des EDA sowie des EJPD Einsitz nahmen. «Mit dem Fall der Berliner Mauer gingen Jahrzehnte relativer Stabilität zu Ende», wurde anlässlich der konstituierenden Sitzung des Ausschusses im November bilanziert. Eine saubere Trennung der Risiken in definitive Zuständigkeitsbereiche für Polizei, Armee und Diplomatie sei angesichts der Überschneidungen von innerer und äusserer Sicherheit nicht mehr möglich. «Damit der Bundesrat nicht bei jeder neuen Krise improvisieren muss, sondern auf der Basis sachlicher Grundlagen überlegt handeln kann», solle das neue Organ künftig «taugliche Analysen, kongruente Zielvorstellungen, plausible Gesamtstrategien und konkrete Lösungsansätze erarbeiten» (Dok. 56, [dodis.ch/69172](https://dodis.ch/69172)).

#### *Verhandlungen über bilaterale sektorielle Abkommen mit der EU*

Bereits an seiner ersten Sitzung des Jahres kam der Bundesrat auf sein vorrangigstes aussenpolitisches Thema zu sprechen: Nachdem der Rat der EU-Aussenminister am 9. November 1993 die Bereitschaft der Gemeinschaft erklärt hatte, mit der Schweiz in bilaterale sektorielle Verhandlungen zu treten (DDS 1993, Dok. 57, [dodis.ch/65349](https://dodis.ch/65349)), diskutierte die Landesregierung am 12. Januar 1994 über die von den federführenden Departementen vorgelegte schweizerische Gesamtstrategie für den anstehenden Verhandlungsmarathon. Bundesrätin Dreifuss tat gleich zu Beginn ihre «déception générale» anlässlich des zu diskutierenden Aussprachepapiers von EDA und EVD kund. Welchen Sinn habe ein Strategiepapier, wenn noch kein einziges Verhandlungsmandat festgelegt wurde? Als vordringlich erachtete die Vorsteherin des EDI den unter ihre Zuständigkeit fallenden Forschungsbereich, als delikatestes Thema die Verhandlungen über die Personenfreizügigkeit.

Für Bundesrat Koller bildete die institutionelle Frage das grösste Problem. Hier anerbiete sich keine bessere Lösung als diejenige, die bereits für den EWR vorgesehen war. Auch Bundesrat Ogi betonte, es sei nötig, eine Prioritätenordnung herzustellen. Neben der Forschung geniesse auch das Verkehrsdossier eine Sonderstellung. Bundesrat Delamuraz räumte ein, dass das Konzept des «pilier unique», also die Lösung, bei der die Schweiz die Auslegungen und die Rechtsprechung der EU-Institutionen wie der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs zu den bilateralen Abkommen ohne Anpassung übernehmen müsste, schwer zu akzeptieren sei, «car une telle solution nous humilierait dans notre souveraineté». Es gelte jedoch keine Lösung von vornherein auszuschliessen. Aussenminister Cotti bestätigte, dass die Personenfreizügigkeit das schwierigste Verhandlungsdossier sein würde. «Nous ne voulons pas une libre circulation totale des personnes, car la Suisse donne déjà du travail à un nombre élevé d'étrangers», so Cotti, doch wo solle eine «bottom line» definiert werden? «Il va de soi que cette question dépend de ce qui sera obtenu dans d'autres domaines.» Zentral behandelt wurde auch die Frage der Einsetzung eines «Koordinators» für die Verhandlungen. Einigkeit bestand darin, dass man nicht «die gleichen Gesichter, welche beim EWR verloren haben, wieder nach Brüssel entsenden» könne. Verschiedene Optionen wurden diskutiert. Schliesslich betraute der Bundesrat am 2. Februar 1994 den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, mit der Koordination der bilateralen Verhandlungen. Bundespräsident Stich schloss die Diskussion mit der Bemerkung, es wäre falsch, sich in Bezug auf das Tempo der Verhandlungen Illusionen zu machen (Dok. 2, [dodis.ch/66191](http://dodis.ch/66191)).

Traditionsgemäss besuchte der Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, im Frühsommer mit Griechenland denjenigen Mitgliedstaat der EU, der im ersten Halbjahr 1994 den Vorsitz im Ministerrat innehatte. Neben der Erörterung bilateraler Wirtschaftsfragen sondierte Blankart auch die Haltung Athens gegenüber den Verhandlungen der Schweiz mit der EU. Die griechischen Gesprächspartner zeigten sich dabei verständnisvoll gegenüber den schweizerischen Desiderata und äusserten kaum eigene Forderungen, «ce qui n'exclut point qu'Athènes se solidarise avec d'autres pays du sud de la Communauté dans la mesure où ces derniers formuleraient des requêtes dans les domaines non soulevés lors de ma visite» (Dok. 24, [dodis.ch/64538](http://dodis.ch/64538)). Als Deutschland im zweiten Semester 1994 turnusgemäss den EU-Ratsvorsitz antrat, nahm dies das EDA zum Anlass, um unter Spitzendiplomaten und -beamten eine Umfrage über die Beziehungen der Schweiz zu ihrem grossen Nachbarn im Norden zu lancieren. In der Auswertung dieser allgemeinen Überlegungen kristallisierte sich die Wahrnehmung heraus, dass es infolge der fehlenden EU-Mitgliedschaft der Schweiz zu einer «schleichenden Aushöhlung unserer bilateralen Beziehungen zu Deutschland» gekommen sei. «Just in einem Moment, da wir mit Deutschland besonders eng zusammenarbeiten sollten, fehlt uns die erprobte Partnerschaft, welche das zwischenstaatliche Verhältnis zwischen den meisten EU-Mitgliedern kennzeichnet.» Der beste Handlungsrahmen für das bilaterale Verhältnis würde sich durch einen Beitritt zur EU ergeben, so Staatssekretär Kellenbergers Fazit (Dok. 54, [dodis.ch/64310](http://dodis.ch/64310)). Ein Gebiet konvergierender schweizerisch-deutscher Interessen stellte etwa der Finanzsektor dar. Hier lag ein bilaterales Abkommen über die Gleichbehandlung von Bankniederlassungen, das auch Fragen der konsolidierten Aufsicht über internationale Finanzgeschäfte behandelte und damit Themen,

welche die Schweiz auch im europäischen und globalen Rahmen angehen musste, im besonderen Interesse der Banken (Dok. 40, [dodis.ch/68418](https://dodis.ch/68418)).

Nach der Sommerpause brachte sich der Bundesrat schliesslich für den Hauptpart der bilateralen Verhandlungen in Position. Bislang konnte erst das Abkommen über Ursprungsregeln, in dem beide Seiten kongruente Interessen vertraten, Ende 1993 abgeschlossen werden. In seiner Sitzung vom 31. August 1994 verabschiedete der Bundesrat nun sechs Verhandlungsmandate in den Bereichen Strassen- und Luftverkehr, Statistik, audiovisuelle Medien, öffentliches Beschaffungswesen und Forschung. Die Prioritäten lagen für die Schweiz einerseits beim Luftverkehr, insbesondere beim Marktzugang für die Swissair, sowie andererseits bei der Beteiligung am EU-Forschungsrahmenprogramm für die Jahre 1995 bis 1998. Hier stand der Bundesrat unter Zeitdruck, und die EU wusste das. Obwohl der Europäische Rat noch keine formellen Mandate verabschiedet hatte, war klar, dass für Brüssel die Personenfreizügigkeit, also die freie Wahl von Arbeitsplatz und Aufenthaltsort, die gegenseitige Diplomanerkennung sowie die Koordination der Sozialversicherungen im Zentrum standen. Der Bundesrat fürchtete, dass ein umfassendes Entgegenkommen beim freien Personenverkehr in einer Volksabstimmung keinen Bestand haben würde, weshalb er ein begrenztes Mandat ins Auge fasste. Damit sollte mit der EU nur über Teilbereiche wie das Saisonnierstatut, den Kurzzweitaufenthalt, den Status von Grenzgängern und die Anerkennung von Diplomen und Krankenkassen verhandelt werden. Eine weitere Forderung der EU war der Marktzugang für europäische Agrarprodukte, was wiederum auf heftigen Widerstand der Schweizer Bauernschaft zu stossen drohte (Dok. 39, [dodis.ch/67508](https://dodis.ch/67508)). Auch hier zeigte sich: Bei jedem ausserpolitischen Schritt achtete der Bundesrat stets auf die Rückkoppelungen mit der Innenpolitik.

Gewissermassen einen «Abschiedsbesuch» der besonderen Art stellten die Gespräche dar, die der finnische Ministerpräsident Esko Aho am 21. Oktober 1994 in Bern mit den Bundesräten Villiger (der den erkrankten Bundespräsidenten Stich vertrat), Delamuraz und Cotti führte. Die Schweiz habe mit Finnland «und vor allem mit der Denkweise und dem Charakter seiner Bevölkerung so viel gemeinsam, dass es kaum übertrieben ist, von «like-minded countries» zu sprechen», unterstrich das EDA. Lange Jahre hatten die beiden neutralen Staaten die EFTA als gemeinsames Forum gepflegt. Wenige Tage vor Ahos Besuch hatte sich nun jedoch die finnische Stimmbevölkerung dazu entschieden, per 1. Januar 1995 der EU beizutreten. Angesichts der künftig unterschiedlichen europapolitischen Wege konnte man sich beim Treffen «einer gewissen Melancholie nicht erwehren» (Dok. 47, [dodis.ch/69171](https://dodis.ch/69171)).

Ansatzweise eine Grundsatzdiskussion der Europafrage führte der Bundesrat in einer ausserordentlichen Sitzung am 26. Oktober. Auslöser waren wiederum zwei Volksbegehren: die im Nachgang des EWR-Neins lancierte Initiative «für unsere Zukunft im Herzen Europas», die einen EU-Beitritt forcieren wollte, sowie – als Gegenstück – die Initiative der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk», die *de facto* einen Abbruch aller Beitrittsverhandlungen forderte. «In der Europa-Frage ist die Schweiz in zwei ungefähr gleich grosse Lager geteilt», gab Bundesrat Villiger zu bedenken. Er plädierte dafür beide Initiativen abzulehnen, ohne einen Gegenentwurf zu verfassen, um «unseren Gegnern bei solchen Fragen keine Munition» zu liefern. Bundesrätin Dreifuss warf ein, die EU-Mitgliedschaft bleibe das strategische Ziel

des Bundesrats, es gelte deshalb den Jungen, die den Beitritt forderten, mit dem Entwurf zu einem Europa-Gesetz entgegenzukommen. Unterstützung erhielt die SP-Magistratin von ihrem FDP-Kollegen Delamuraz. Dagegen gingen die Bundesräte Cotti, Koller und Ogi mit Villiger einig, dass der Zeitpunkt für einen Entscheid noch verfrüht sei. Bundespräsident Stich betonte abermals, dass der Bundesrat mit der Ankündigung der Beitrittsabsichten 1992 «einen grossen Fehler gemacht» habe. Der Entscheid wurde schliesslich vertagt.

Der zweite Teil der Sitzung war taktischen Fragen für den Beginn der bilateralen Verhandlungen gewidmet. Auf Monatsende würde der EU-Ministerrat seinerseits erste Verhandlungsmandate verabschieden: zur Personenfreizügigkeit, zu Forschung und technologischer Entwicklung, zum Agrarsektor, der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen sowie zum öffentlichen Einkaufswesen. Gleichzeitig würde die EU ankündigen, auch im Verkehrsbereich bald ein Mandat verabschieden zu können. Sollte der Bundesrat nun in Bereichen, wo beidseitig ein Mandat vorlag, sofort mit den Verhandlungen beginnen oder auf der Dringlichkeit des Verkehrsdossiers beharren? Lief er dadurch Gefahr, dass ein Junktim zwischen dem Verkehrsbereich und der für die EU zentralen Personenfreizügigkeit geschaffen würde? Gemäss EVED-Vorsteher Ogi gelte es, gegenüber der EU eine «harte Haltung» einzunehmen: «Man muss klar signalisieren, dass der Bundesrat innenpolitisch Schwierigkeiten erwartet, wenn der Verkehr nicht im ersten Verhandlungspaket enthalten ist.» Bundesrat Villiger erachtete hingegen eine «totale Verbindung zwischen freiem Personenverkehr und Verkehrsbe- reich» als «zu risikoreich», während sein Parteikollege Delamuraz dieses Risiko eingehen wollte, um die Eröffnung der Verkehrsverhandlungen zu deblockieren. Gleichzeitig gab das Regierungsgremium grünes Licht zur Verabschiedung zweier weiterer Verhandlungsmandate, nämlich zu den technischen Handelshemmnissen und dem passiven Textilveredelungsverkehr. Schliesslich beschloss der Bundesrat auch, sich noch vor Jahresende in Klausur zu begeben, um allgemein die Zusammenarbeit im Rat und die Einhaltung der Konkordanz zu diskutieren (Dok. 50, [dodis.ch/67775](http://dodis.ch/67775)).

### *Migrations- und Asylpolitik*

Noch vor der Einberufung dieser Klausur, des «Konklaves» von Cully, verabschiedete der Bundesrat am 12. Dezember zwei weitere Verhandlungsmandate: dasjenige zum Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte sowie, als härteste Knacknuss, das Mandat zur gegenseitigen Liberalisierung des Personenverkehrs. Der Bundesrat war sich bewusst, dass einerseits die EU-Mitgliedstaaten Spanien, Portugal und Italien ein Hauptinteresse an der Personenfreizügigkeit hatten, um den rechtlichen Status ihrer Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz und deren Zugang zum Arbeitsmarkt aufzuwerten. Für die EU war es zudem derjenige Bereich, in dem Vorteile, welche die Schweiz in anderen Bereichen herausarbeiten konnte, kompensiert und allgemein ein Ausgleich der Interessen der Mitgliedstaaten erreicht werden sollte. Es bestand also das Risiko, dass Brüssel den gesamten sektoriellen Verhandlungsprozess blockieren konnte, falls Bern in diesem Bereich zu wenig Bereitschaft für Zugeständnisse zeigen sollte. Gleichwohl entschied sich die Regierung aus innenpolitischem Kalkül für ein limitiertes Verhandlungsmandat, das lediglich Liberalisierungsmassnahmen vorsah, die «d'un point de vue de politique intérieure» noch realisierbar erschienen: «Les principes de la priorité

des travailleurs indigènes et le contingentement ainsi que la disposition destinée à prévenir le dumping social et des salaires seront en conséquence maintenus pour l'entrée sur le marché suisse du travail.» Von Beginn weg stand hierdurch auch die Grundsatzfrage im Raum, ob der Bundesrat an seiner langfristigen Strategie eines EU-Beitritts festhalten würde, welcher ja eine vollständige Umsetzung des freien Personenverkehrs bedingte. «À ce stade, la question de la mise en œuvre de l'objectif stratégique du Conseil fédéral d'adhérer à l'Union européenne ne se pose pas», so die diplomatische Sprachregelung für die Unterhändler: «La Suisse se rend toutefois compte que la réalisation de ce but stratégique impliquera la réalisation intégrale de la liberté de circulation des personnes» (Dok. 58, [dodis.ch/67689](https://www.dodis.ch/67689)). Mit seinem begrenzten Verhandlungsmandat bei der Personenfreizügigkeit kam der Bundesrat auch dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund entgegen, der als Ersatz für bestehende arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen flankierende Massnahmen forderte. Gleichzeitig betonte der SGB gegenüber der Regierung, dass parallel zu den bilateralen Verhandlungen auch die Aufhebung der Kontingentierung, der Ersatz der Jahresbewilligungen und vordringlich die Abschaffung des Saisonierstatuts, «das sich als das grösste Hindernis für eine europa-kompatible Ausländerpolitik erweist», rasch vorangetrieben werden mussten (Dok. 57, [dodis.ch/67777](https://www.dodis.ch/67777)).

Die Verschränkungen zwischen Innen- und Aussenpolitik waren nicht nur im Bereich der Migration seit jeher inhärent, sondern auch im Asylrecht. Dies trat deutlich an der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats Ende März hervor, die mit den Bundesräten Cotti und Koller die Lage im ehemaligen Jugoslawien diskutierte. Der Vorsteher des EJPD wies auf die grosse Aufnahmebereitschaft der Schweiz für Personen aus den Kriegsgebieten hin und hob hervor, dass ein Übergreifen des Konflikts auf Kosovo die schweizerische Flüchtlingspolitik sehr plötzlich in eine ausserordentliche Lage versetzen würde. Die Bemühungen der Behörden, nach der Kündigung einer Transitvereinbarung durch Mazedonien auf alternativen Wegen zwangsweise Rückführungen abgewiesener Asylbewerber nach Kosovo durchzuführen, wurde von den Kommissionsmitgliedern sehr kritisch beäugt und gar als «humanitairement et politiquement indéfendable» verurteilt. «Wir können und wollen jene Verpflichtungen einhalten, die uns die Genfer Flüchtlingskonvention übertragen hat, und wir tun dies in Übereinstimmung mit der UNO-Hochkommissarin für Flüchtlinge und der Europäischen Menschenrechtskonvention», betonte Justizminister Koller in seiner Replik. «Aber das Kosovo-Problem kann die Schweiz allein nicht lösen» (Dok. 15, [dodis.ch/65197](https://www.dodis.ch/65197)). Nachdem das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) bereits seit einigen Jahren mit einem Pilotprojekt erste Erfahrungen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von abgewiesenen Asylsuchenden aus Chile gesammelt hatte, legte es 1993 ein Rückkehrkonzept vor, das nun in Zusammenarbeit mit der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe des EDA und verschiedenen Asylorganisationen umgesetzt werden sollte. Die Rückkehrhilfe beinhaltete eine finanzielle Unterstützung abgewiesener Asylsuchender mit Reise- und Startgeldern bis hin zu ihrer Einbindung in Entwicklungsprojekte vor Ort, die eine Reintegration in ihren Heimatländern erleichtern sollte. Gleichzeitig sollten mit präventiven Massnahmen wie Informationskampagnen in den Herkunftsländern Migrationsbewegungen in die Schweiz verhindert werden. Das BFF finanzierte die Gründung einer Geschäftsstelle der Interna-

tionalen Migrationsorganisation (IOM) in Bern, welche mit der Umsetzung des Rückkehrkonzepts und der Koordination von spezifischen Rückkehrprogrammen beauftragt wurde. Diese betrafen die Weiterführung des Chile-Projekts, die umstrittenen Rückführungen nach Sri Lanka sowie erste Programme für Zurückkehrende nach Kroatien, wo das Schweizerische Katastrophenhilfekorps bereits Wiederaufbauhilfe leistete, sowie in Einzelfällen auch nach Bosnien und Herzegowina. Die IOM lobte die schweizerische Rückkehrhilfe als «richtungsweisen Weg», der «in einigen Jahren auch in anderen Ländern Anwendung finden» werde (Dok. 30, [dodis.ch/68621](https://dodis.ch/68621)).

Auch in der Asylpolitik sah sich der Bundesrat mit dem wachsenden Druck von Volksbegehren konfrontiert, namentlich bei der Behandlung der Initiativen der SVP «gegen die illegale Einwanderung» und derjenigen der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik». Letztere sah vor, das in der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der UNO-Folterkonvention sowie den Menschenrechtspakten gesicherte Rückschiebeverbot ausser Kraft zu setzen. «Durch diesen Verzicht auf die Non-Refoulement-Prüfung würden illegal eingereiste Asylbewerber selbst dann in ihre Heimatstaaten zurückgeschafft, wenn sie dort an Leib und Leben gefährdet wären», äusserte Justizminister Koller vor der Staatspolitischen Kommission des Ständerats seine Bedenken. «Ein solches Handeln hätte unabsehbare Konsequenzen, in erster Linie für die betroffenen Flüchtlinge, aber auch für die Stellung der Schweiz in der Staatengemeinschaft.» Mit diesem «vollständigen Bruch mit der humanitären Tradition unseres Landes», so Koller, würde die Schweiz aufhören, ein Rechtsstaat zu sein und wäre international isoliert. Erstmals überhaupt nahm der Bundesrat deshalb zur grundlegenden Frage Stellung, «ob der Revision unserer Bundesverfassung und damit auch den Volksrechten dort Schranken gesetzt sind, wo sich eine Volksinitiative nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes vereinbaren lässt». Im Einklang mit der neueren Völkerrechtslehre und dem Bundesgericht sprach sich der Bundesrat dafür aus, dass Normen des zwingenden Völkerrechts durch die Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen und die Volksinitiative deshalb als ungültig erklärt werden müsse. (Dok. 62, [dodis.ch/68029](https://dodis.ch/68029)). Das Parlament folgte dieser Empfehlung im Frühjahr 1996.

### *Umwelt- und Energiepolitik*

Im März lud EVED-Vorsteher Ogi die Mitgliedstaaten der Internationalen Energieagentur zu einer informellen Ministertagung zum Thema «Energie und Umwelt» nach Interlaken. Die Delegationen der Industrieländer waren sich einig: Um die Klimaziele zu erreichen, sei eine internationale Zusammenarbeit insbesondere bei der Entwicklung neuer Technologien, marktwirtschaftlicher Instrumente wie Energiesteuern, der Erhebung von Energiepreisen unter Einbeziehung der Umweltkosten, beim Abbau von Energiesubventionen sowie bei der Umsetzung einer gemeinschaftlichen Reduktion von Schadstoffemissionen unabdingbar (Dok. 13, [dodis.ch/68769](https://dodis.ch/68769)). Der Bundesrat hatte anlässlich der Eröffnung der Weltklimakonferenz in Genf im November 1990 (DDS 1990, Dok. 46, [dodis.ch/56282](https://dodis.ch/56282)) und der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention der UNO auf dem Erdgipfel von Rio im Juni 1992 (DDS 1992, Dok. 22, [dodis.ch/61051](https://dodis.ch/61051)) das ambitionöse Ziel verkündet, bis zum Jahr 2000 die Emissionen von Kohlenstoffdioxid auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Als eines der wesentlichen marktwirtschaftlichen

Instrumente zur Umsetzung seiner Energiestrategie erachtete die Regierung die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe auf fossile Energieträger. Im Vernehmlassungsverfahren äusserte sich insbesondere der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins kritisch. Der wichtigste Dachverband der Schweizer Wirtschaft stehe zwar hinter dem Ziel einer Reduktion, obwohl, wie er in einem Schreiben an Umweltministerin Dreifuss monierte, «zur Klärung der Zusammenhänge zwischen der Temperaturentwicklung und der vom Menschen freigesetzten CO<sub>2</sub>-Emissionen noch wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse ausstehend» seien. Die Schweiz dürfe in diesem Prozess jedoch nicht die «Vorreiterrolle» spielen, mit welcher «gewisse Umweltkreise liebäugeln». Es gehe nicht an, der «Schweizer Wirtschaft aus fehlgeleitetem ökologischem Prestigedenken weitere Lasten aufzubürden», indem sie durch die Einführung einer Lenkungsabgabe gegenüber ihren Konkurrenten in den anderen europäischen Industrieländern benachteiligt würde. Stattdessen sollten fiskalische und ökologische Zielsetzungen konsequent getrennt und der Wirtschaft im Verfolgen der umweltpolitischen Ziele grössere Freiräume eröffnet und damit die Eigenverantwortung der Unternehmen vermehrt in den Vordergrund gestellt werden. «Bezogen auf die globale Klimafrage würde ein Schweizer Alleingang zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen unwirksam bleiben; aus diesem Grund sollte die Idee begraben werden», forderte der Vorort im Oktober schliesslich unverblümt (Dok. 41, [dodis.ch/68793](http://dodis.ch/68793)).

#### *Wirtschaftsbeziehungen zu Südostasien, Afrika und Lateinamerika*

Der Anlass sei «unique au monde», schwärmte Wirtschaftsminister Delamuraz begeistert: «il rassemble des décideurs politiques des cinq continents, responsables des entreprises privées, scientifiques, médias en un vaste ensemble bouillonnant, spontané et libre de tout (tout simplement parce que rien ne s'y négocie ni ne s'y décide, mais tout s'y discute!).» Zwar beteiligte sich die «offizielle» Schweiz nicht an den vertieften Diskussionen des World Economic Forum. Der Status als Gastland erwies sich aber in der Tat seit Jahren als «très favorable à nos intérêts économiques et politiques» und entsprechend entfaltete die Schweizer Diplomatie bereits seit längerem «une grande activité de contacts avec nos semblables du monde entier et avec les leaders de l'économie mondiale accourus à Davos» (Dok. 4, [dodis.ch/64666](http://dodis.ch/64666)). Doch Bundesrat Delamuraz begnügte sich nicht damit, die Welt alljährlich im Januar in die Bündner Alpen anreisen zu lassen. Seit 1990 besuchten der EVD-Vorsteher und seine Spitzenbeamten gemeinsam mit hochrangigen Wirtschaftsvertretern regelmässig die rasant wachsenden und sich zunehmend dem Welthandel öffnenden Volkswirtschaften in Lateinamerika, Asien und Afrika, um bilaterale Verträge zu unterzeichnen und die Konzernchefs an die politischen Instanzen der jeweiligen Investitionspartner zu vermitteln. Vor der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats zog im November 1994 der Aussenwirtschaftsminister gemeinsam mit dem Präsidenten des Vororts eine positive Bilanz über ihre diesbezügliche Reisetätigkeit (Dok. 60, [dodis.ch/67955](http://dodis.ch/67955)). Im Jahr 1994 führte Bundesrat Delamuraz gemischte Delegationen nach Tunesien, Vietnam, Argentinien und Chile sowie nach Indonesien, das im Oktober vor dem 50. Jahrestag seiner Unabhängigkeit stand. Nach einer Reihe von Reisen in die Region erklärte Delamuraz, dass der Besuch dazu diene, «de compléter l'image de cette Asie au palmarès économique fort enviable et qui se moque, dans une économie mondiale encore affaiblie par la crise récente, de l'atonie dont souffrent les

puissances industrialisées!» Auf die Einweihung einer Zahnradbahn auf Sumatra, die von Schweizer Unternehmen mitfinanziert und -saniert worden war, folgten Gespräche mit Präsident Suharto sowie mit verschiedenen Ministern in Jakarta. «Une réalité s'impose», beschwor Delamuraz zum wiederholten Mal seine Vision: «notre avenir économique se construit dans cet Orient extrême où nous devons impérativement être présents.» Indonesien sei als viertbevölkerungsreichstes Land der Welt ein «partenaire incontournable» und es gelte das bis anhin bescheidene Handelsvolumen «im Sprint» auszubauen (Dok. 45, [dodis.ch/67999](https://dodis.ch/67999)). Eine weitere Südostasienreise hatte Delamuraz bereits im Juli nach Vietnam geführt, wo der marktwirtschaftliche Transitionsprozess ebenfalls für ein vermehrtes Engagement der Schweiz in der Region sprach. Im Oktober 1994 stattete Aussenminister Nguyễn Mạnh Cẩm seinem Amtskollegen Cotti in Bern, wo er Ende der 1970er Jahre als vietnamesischer Botschafter akkreditiert gewesen war, einen Besuch ab. Auch bei diesem Treffen wurden neben politischen Themen wie der Menschenrechtslage und den Beziehungen zu den südostasiatischen Nachbarstaaten Fragen der wirtschaftlichen Kooperation diskutiert. Bundesrat Cotti stellte dabei in Aussicht, Vietnam den Status eines Schwerpunktlands der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit zu verleihen (Dok. 46, [dodis.ch/64809](https://dodis.ch/64809)).

Afrikanische Staaten rückten ebenfalls vermehrt ins Interesse der Aussenwirtschaft. Anfang Februar reiste Bundesrat Delamuraz nach Yamoussoukro zur Trauerfeier für Félix Houphouët-Boigny, der seit der Unabhängigkeit der Elfenbeinküste 1960 deren Präsident gewesen war und stets ein enges Verhältnis zur französischen Schweiz gepflegt hatte. In der Hauptstadt Abidjan traf Delamuraz Vertreter der in Côte d'Ivoire engagierten Schweizer Grossunternehmen und lancierte im informellen Austausch mit Regierungsmitgliedern den Abschluss eines Entschuldungsabkommens (Dok. 7, [dodis.ch/64508](https://dodis.ch/64508)). Unterzeichnet wurde das Abkommen im Juni durch EVD-Staatssekretär Blankart, der bereits im Folgemonat auch in Dakar ein entsprechendes Vertragswerk signierte. Nachdem das Land sich vom «marxistischen Ballast weitgehend befreit» habe, verkündete der Handelsdiplomate, seien in Senegal die Voraussetzungen für eine mikro- und makroökonomische Entwicklung vorhanden. Für das schweizerische Engagement stelle das Land zudem ein «Musterbeispiel für die Synergie zwischen technischer Zusammenarbeit und wirtschaftspolitischer Entwicklungshilfe» dar. «Meine Reise nach Dakar, wie jene nach Abidjan, situiert sich in ein BAWI-Programm der bewusst intensiveren Beschäftigung mit Afrika», so Blankart. «Dies entspricht nicht unserem <antizyklischen Temperament>, sondern der vollendeten Überzeugung <that we must put Africa back to the map>» (Dok. 31, [dodis.ch/68060](https://dodis.ch/68060)). Diese Devise betraf auch die Beziehungen zur grössten Wirtschaftsmacht auf dem Kontinent. In der Republik Südafrika setzten die Wahlen von Ende April 1994 einen Schlusspunkt unter das Apartheid-Regime. Die Schweiz unterstrich mit einer Reihe von Massnahmen ihre Unterstützung für den Demokratisierungsprozess in Südafrika, namentlich im Bereich der gewerkschaftlichen Ausbildung, bei der Ausarbeitung der Verfassung, der Hilfe für die Opfer der Rassendiskriminierung sowie in der Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen. Als Zeichen der Unterstützung nahm Bundespräsident Stich im Mai an der Amtseinssetzung von Präsident Nelson Mandela teil; im September wurde unter der Leitung von EDA-Vorsteher Cotti in Südafrika eine regionale Botschafterkonferenz abgehalten (Dok. 10, [dodis.ch/67912](https://dodis.ch/67912)).

Nebst den Wirtschaftsbeziehungen standen 1994 für die Schweiz in Lateinamerika auch politische Kontakte im Vordergrund. Im März bereiste EDA-Staatssekretär Kellenberger Argentinien und Brasilien und sein zuständiger Chefbeamter Chile, Venezuela und Kuba. Insbesondere in Santiago erschien das Potenzial enger Beziehungen mit der Amtseinsetzung von Präsident Eduardo Frei, dessen Vorfahren aus der Schweiz stammten, insofern verheissungsvoll, als sich zu rechtsstaatlicher Demokratie und sozialem Ausgleich neu auch ein wirtschaftlicher Aufschwung abzeichnete (Dok. 14, [dodis.ch/67549](https://dodis.ch/67549)). Erstmals überhaupt empfing Bundespräsident Stich im April 1994 ein Staatsoberhaupt aus Nicaragua zu einem offiziellen Besuch in Bern. Violetta Barrios de Chamorro hatte sich in den Wahlen 1990 nach Jahren des Bürgerkriegs durchsetzen können. In der Schweiz, einer wichtigen Partnerin der Entwicklungszusammenarbeit, warb sie für das grosse Reservoir an natürlichen Ressourcen ihres Landes und stellte in Aussicht, dass sich das Investitionsklima in Nicaragua durch das laufende Privatisierungsprogramm verbessern würde (Dok. 16, [dodis.ch/64738](https://dodis.ch/64738)). Im Juli stattete der Vorsteher des EJDP, Bundesrat Koller, mit Peru und Ecuador zwei Schwerpunktländern der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit in Lateinamerika einen offiziellen Besuch ab. In Quito unterzeichnete Koller ein Entschuldungsabkommen. Seine Gespräche mit Präsident Alberto Fujimori in Lima drehten sich vorwiegend um die Bekämpfung des Drogenhandels sowie um die Menschenrechtssituation im Land (Dok. 36, [dodis.ch/67359](https://dodis.ch/67359)).

Eine Verbesserung der bescheidenen Wirtschaftsbeziehungen zum Karibikstaat Haiti konnte nach der Wiedereinsetzung des 1991 durch einen Staatsstreich gestürzten Präsidenten Jean-Bertrand Aristide verzeichnet werden. Der Bundesrat, der den Präsidenten während seines Exils moralisch unterstützt hatte, hatte die im Juni 1993 und Mai 1994 vom UNO-Sicherheitsrat verhängten Sanktionen gegen das Militärregime «autonom nachvollzogen» und hob nun, nach der Rückkehr Aristides im Herbst, im Einklang mit den Beschlüssen der Vereinten Nationen die Embargobestimmungen gegen Haiti ebenfalls auf (Dok. 49, [dodis.ch/68318](https://dodis.ch/68318)).

Das wichtigste Instrument der Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu anderen Ländern blieb das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das in der 1993 abgeschlossenen Uruguay-Verhandlungsrunde massgeblich ausgebaut worden war. Mitte April 1994 folgte nun in Marrakesch die Unterzeichnung der offiziellen Schlussakte der «plus grande négociation commerciale multilatérale de l'histoire». Für die Schweiz war Bundesrat Delamuraz an die Ministerkonferenz in der marokkanischen Königsstadt angereist. Zurück in Bern berichtete er besorgt von dem in den Konferenzräumen kursierenden Gerücht, dass Genf mit der Kandidatur Bonns eine ernsthafte Konkurrenz für den Sitz der künftigen Welt handelsorganisation (WTO) erwachsen könnte (Dok. 17, [dodis.ch/65556](https://dodis.ch/65556)). «Effectivement, des pressions massives ont été exercées par l'Allemagne sur le plan politique, y compris par le Chancelier fédéral, sur tous les registres possibles où l'Allemagne peut exercer de l'influence», berichteten Schweizer Diplomaten Anfang Juli vor der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, «au milieu de la bataille» um den Sitz der WTO. Die Parlamentarier zeigten sich «profondément choqué» von dem als arrogant bezeichneten Vorgehen Deutschlands, das darauf hinzielte «à dénigrer le concurrent». Die missglückte Kandidatur der Rhonestadt für die Organisation für das Verbot chemischer Waffen von 1992 vor Augen, für

die Den Haag den Zuschlag erhielt (DDS 1992, Dok. 11, [dodis.ch/61983](http://dodis.ch/61983)), bemühte sich der Bundesrat mit einem grosszügigen Entgegenkommen bezüglich der Bereitstellung von Räumlichkeiten sowie Vorrechten und Immunitäten für die Handelsdiplomaten darum, dass der Standort am «Genfer See mit seiner schönen Landschaft und der internationalen Atmosphäre» (sowie den sehr hohen Lebenskosten) auch finanziell ein besseres Angebot vorweisen konnte als das in Folge des Hauptstadtbeschlusses von 1991 zum «nordrheinischen Provinznest» degradierte Bonn. Allgemein herrschte in Bern die Gewissheit, dass es angesichts der wachsenden internationalen Konkurrenz einem «Erosionsprozess» Genfs «als Standort für internationale Organisationen und als Aushängeschild für unsere Solidarität und Humanität» vorzubeugen gelte. Mitte Juli kam die Erleichterung: 90% der Staaten hatten sich für Genf als WTO-Sitz ausgesprochen (Dok. 29, [dodis.ch/68565](http://dodis.ch/68565)).

### *Die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion*

Im Oktober 1994 erstattete der Bundesrat dem Parlament erstmals Bericht über die Zusammenarbeit mit den ost- und mitteleuropäischen Staaten. Mittels der von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Rahmenkredite engagierte sich die Schweiz mit über 200 Projekten in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Energie, Politik und Staatsaufbau, Kultur, Jugend und Sport sowie Wissenschaft und Bildung in Albanien, Bulgarien, Estland, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russland, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. Weiter bot die rund eine Milliarde schwere «Osthilfe» Finanzierungszuschüsse für von Schweizer Unternehmen umzusetzende Infrastrukturprojekte sowie Kreditgarantien, insbesondere zur Modernisierung von Industriebetrieben. Nebst den bereits genannten Staaten erhielten solche Finanzhilfen auch Belarus, Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan zugesprochen (Dok. 44, [dodis.ch/67575](http://dodis.ch/67575)).

Den neuen Kontakten zum Osten Europas trug der Bundesrat insofern Rechnung, indem er erstmals einen Präsidenten aus Ostmitteleuropa zum Staatsbesuch nach Bern einlud: den ehemaligen Streikführer Lech Wałęsa, eine charismatische Symbolfigur des politischen Wandels auf dem Kontinent. Polen stand im Fokus der Osthilfe. Mit 300 Millionen Franken erhielt kein anderes osteuropäisches Land mehr finanzielle Unterstützung aus der Schweiz. Die Gespräche einer Delegation des Bundesrats mit Wałęsa drehten sich um die sicherheitspolitische Lage des Landes und seiner «peur de la Russie», sowie um die weitere Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen (Dok. 23, [dodis.ch/65149](http://dodis.ch/65149)). Doch die Schweizer Aussenwirtschaft sah auch über Polen sowie die anderen Visegrád-Staaten Tschechien, Slowakei und Ungarn hinaus Potenzial für eine dynamische Entwicklung von Handel und Investitionen. Mit Besuchen in Aschgabat, Bischkek, Taschkent, Baku und Minsk hatten die Bundesräte Stich und Delamuraz 1993 den Besuchsreigen hochrangiger gemischter Delegationen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion eingeläutet. Im Mai 1994 folgte für Delamuraz das eigentliche *pièce de résistance*. Es handelte sich um den ersten Besuch eines Mitglieds der Landesregierung in der Russischen Föderation. Premierminister Wiktor Tschernomyrdin und sein Stellvertreter Anatoli Tschubais anerkannten im Gespräch freimütig die Probleme und Risiken, mit denen sich ausländische Investoren in Russland zurzeit konfrontiert sähen. Es gelang ihnen jedoch, die Unternehmensvertreter aus der Schweiz davon zu überzeugen, dass die

Wirtschaftsreformen irreversibel seien. Der Schweizer Aussenhandelsminister gab sich beeindruckt von der Offenheit und dem Engagement seiner Gesprächspartner und begrüßte eine schrittweise Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen – auch als Massnahme zur politischen Stabilisierung des Landes (Dok. 21, [dodis.ch/64493](https://dodis.ch/64493)). Kurz nach Delamuraz begab sich auch Bundesrat Cotti zu aussenpolitischen Konsultationen nach Russland. Mit den Schattenseiten der schweizerisch-russischen Wirtschaftsbeziehungen beschäftigte sich Bundesrat Koller, der im September ebenfalls nach Moskau reiste. Mit seinen Amtskollegen im Innen- und Justizministerium strebte der Vorsteher des EJPD eine verbesserte Rechtshilfe zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens an. In der Schweiz seien «mindestens drei russische Mafia-Gruppierungen» aktiv, erörterte der stellvertretende Ministerpräsident Oleg Soskovez gegenüber Koller, «welche sich vor allem mit Autoschieberei, Gelderpressung und Diebstahl» befassten. Bemerkenswerterweise fand am Rande des Besuchs ein Treffen der Bundespolizei mit dem Nachfolgeorgan des KGB statt, bei welchem «künftige Möglichkeiten der Zusammenarbeit geprüft und positiv beurteilt wurden» (Dok. 42, [dodis.ch/67907](https://dodis.ch/67907)).

Seit der Gründung der schweizerischen Stimmrechtsgruppe bei den Bretton-Woods-Institutionen (BWI) 1992 genoss das Schicksal der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion für die Schweiz einen hohen Stellenwert. Stich, der als Finanzminister massgeblich am Zustandekommen der Gruppe mitgewirkt hatte, nutzte sein Präsidialjahr für eine vertiefte Kontaktpflege mit «Helvetistan». So lud er Ende Januar den Präsidenten Usbekistans nach Bern ein, der am WEF in Davos weilte. Im Gespräch mit Stich betonte Islam Karimov, welche Bedeutung er den Beziehungen mit den Schweizer Banken beimass und warb um weitere Investitionen aus der Schweiz, die besonders willkommen seien, «car ils ne sont pas liés à des conditions politiques». Erörtert wurden auch die wirtschaftspolitischen Reformen Usbekistans, welche vom Internationalen Währungsfonds zu Jahresbeginn sehr kritisch beurteilt worden waren – was seinerseits den schweizerischen IWF-Direktor, der die usbekische Reformpolitik in den Schutz nahm, enttäuschte (Dok. 6, [dodis.ch/62977](https://dodis.ch/62977)). Die Jahresversammlung der BWI Anfang Oktober in Madrid bot Bundespräsident Stich eine weitere Möglichkeit, den Puls innerhalb der Stimmrechtsgruppe zu fühlen und sich bilateral mit den verschiedenen Delegationschefs auszutauschen. Die gespannten Beziehungen Usbekistans zum IWF hatten sich in der Zwischenzeit «nachgerade auch dank der Unterstützung der Schweiz verbessert» (Dok. 43, [dodis.ch/68204](https://dodis.ch/68204)). Mitte November gastierte mit Kirgisistans Präsident Askar Akajew ein weiterer Partner der «Helvetistan-Gruppe» in der Schweiz. Bundespräsident Stich betonte im Gespräch, dass die Schweiz im Rahmen der Bretton-Woods-Institutionen und auf bilateraler Basis das Mögliche unternehme, um das arme Gebirgsland beim schwierigen Umbau von der Plan- zur Marktwirtschaft zu unterstützen. Heikle Themen wie die Affäre um die kirgisischen Golddepots, die 1992 unter dubiosen Umständen auf Schweizer Bankkonten überführt worden waren, wurden auf Wunsch des Gastes gar nicht erst angesprochen (Dok. 53, [dodis.ch/62978](https://dodis.ch/62978)).

Am 12. Mai 1994, als Delamuraz und Premier Tschernomyrdin in Moskau den neuen Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Russland unterzeichneten, setzte Staatssekretär Blankart in Almaty seine Unterschrift unter ein entsprechendes Abkommen mit Kasachstan. Es handelte sich um den ersten hochrangigen Be-

such aus der Schweiz im flächengrössten der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der UdSSR und dem einzigen Land in der Region, das (noch) nicht der Schweizer Stimmrechtsgruppe in den BWI angehörte. Das Rohstoffpotenzial, niedrige Lohnkosten, bedeutende angrenzende Märkte sowie die Bedürfnisse beim Aufbau einer verarbeitenden Industrie schienen hier prüfenswerte Geschäftsmöglichkeiten zu eröffnen, wobei auch zahlreiche Delegationen anderer Länder die Wege der Schweizer kreuzten. Die Wirtschaftsvertreter in Blankarts Tross jedenfalls «kamen übereinstimmend zum Schluss, dass das wirtschaftliche Potenzial Kasachstans ohne Zweifel für die Schweiz längerfristig von grossem Interesse» sei (Dok. 25, [dodis.ch/65347](https://dodis.ch/65347)).

*Konflikte im Nahen Osten, in Ruanda und dem ehemaligen Jugoslawien*

Kurz nach Jahresbeginn konnte sich die Stadt Genf mit der Beherbergung des Gipfeltreffens zwischen US-Präsident Bill Clinton und dem syrischen Präsidenten Hafiz al-Assad ein weiteres Mal als wichtiger internationaler Tagungsort präsentieren. Bundespräsident Stich und Bundesrat Cotti nutzten die Gespräche zwischen Clinton und Assad im Hotel Intercontinental zum Friedensprozess im Nahen Osten für getrennte, bilaterale Treffen mit den beiden Staatsoberhäuptern. Beim ersten Austausch auf höchster Ebene mit dem seit 1993 amtierenden US-Präsidenten betonte Clinton lobend, die Schweiz habe es in den letzten Jahren «meisterhaft» verstanden, «eine geradlinige Politik der Neutralität und der internationalen Solidarität zu führen», wobei er neben dem Beitrag der Schweiz zum Wiederaufbau im Gazastreifen und dem Westjordanland ihre Zusammenarbeit mit osteuropäischen und zentralasiatischen Staaten in den Institutionen von Bretton Woods sowie die Mitwirkung im Kampf gegen internationale Wirtschaftskriminalität hervorhob (Dok. 3, [dodis.ch/64645](https://dodis.ch/64645)). Den Nahostkonflikt diskutierten Stich und Cotti zwei Wochen später auch mit dem Vorsitzenden der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), Jassir Arafat, der anlässlich des WEF in der Schweiz weilte und in Davos mit dem israelischen Aussenminister Shimon Peres über das Gaza-Jericho-Abkommen verhandelt hatte. Arafat dankte der Schweiz «für die traditionelle politische (Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes) und materielle (Beiträge an UNRWA) Unterstützung». Bei der geplanten Aufbauhilfe sahen die Palästinenser die höchste Priorität in einem Schweizer Beitrag zur Unterstützung einer aufzubauenden palästinensischen Entwicklungsbank (Dok. 5, [dodis.ch/65081](https://dodis.ch/65081)).

Hohe Wellen schlug zu Jahresbeginn eine Auseinandersetzung mit Frankreich im Zusammenhang mit einem Fall verweigerter Rechtshilfe. Im Jahr 1990 wurde im waadtländischen Coppet ein iranischer Oppositioneller ermordet. Im Zuge der Ermittlungen hatte die Schweiz für zwei iranische Tatverdächtige in Frankreich ein Auslieferungsgesuch gestellt. Paris liess sie aber Ende 1993 aus dem Land ausreisen, womit diese sich dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entziehen konnten. Diese offensichtliche französische Geste dem Regime in Teheran gegenüber stellte einen groben Verstoss gegen europäische Konventionen dar, der die offizielle Schweiz offen brüskierte. Aus prinzipiellen Erwägungen reichte der Bundesrat dagegen beim französischen Staatsrat eine Beschwerde ein und bekam Recht – ohne natürlich den ausgereisten Tatverdächtigen jemals habhaft werden zu können (Dok. 8, [dodis.ch/67842](https://dodis.ch/67842)). Während die Entwicklung des Friedensprozesses im Nahen Osten grundsätzlich hoffnungsvoll stimmen

mochte und die Beziehungen zum Iran gerade in Bezug auf das gegenseitige Interesse an wirtschaftlicher Zusammenarbeit verbessert werden konnte, verschärfte sich in Nordafrika die Lage im algerischen Bürgerkrieg. Durch den sich ausweitenden Konflikt zwischen Regierung und radikalen Islamisten verschlechterte sich die Sicherheitslage derart, dass der Bundesrat Anfang September den Abzug des Personals der schweizerischen Botschaft in Algier beschloss (Dok. 37, [dodis.ch/67739](https://dodis.ch/67739)).

Noch viel dramatischer entwickelte sich die Situation nach dem tödlichen Anschlag auf das Flugzeug von Präsident Juvénal Habyarimana am 6. April 1994 in Ruanda, was in dem kleinen, ostafrikanischen Binnenstaat, im dem seit 1990 Bürgerkrieg herrschte, eine neue «Welle der Gewalt» auslöste. «Sofort nach dem tragischen Ereignis machte die Präsidentengarde, unter Mithilfe von regulären Truppen und extremistischen Milizen Jagd auf alle Oppositionellen und insbesondere auf Angehörige der Tutsi», berichtete das EDA besorgt an den Bundesrat. Schweizerinnen und Schweizer wurden umgehend evakuiert. Vornehmlich waren es Mitarbeitende der Entwicklungszusammenarbeit und deren Angehörige: Ruanda war seit den 1960er Jahren ein Schwerpunktland der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH), dessen Entwicklungschancen während Jahrzehnten als positiv eingeschätzt wurden. Die DEH betonte im Rahmen einer Lagebeurteilung, dass die Gründe des Ausbruchs des jüngsten Krieges «in keinem Zusammenhang mit dem Inhalt der Entwicklungszusammenarbeit in Ruanda» stünden (Dok. 18, [dodis.ch/66329](https://dodis.ch/66329)). Auch gegenüber Schweizer Menschenrechtsorganisationen bemühte sich Bundesrat Cotti darum zu präzisieren, dass die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit selbstredend «nicht das Ziel hatte, ein Regime oder eine Partei zu unterstützen, sondern einen Beitrag leisten wollte an die vereinten Bemühungen der Ruander, ihre politischen, wirtschaftlichen, ethnischen und sozialen Probleme auf friedliche Art und Weise zu lösen». Cotti gab sich schwer betroffen und sprachlos angesichts der grauenhaften Vorgänge in Ruanda, «welche auch die grössten Pessimisten sich nicht vorzustellen wagten». Mit dem militärischen Sieg der Tutsi-Rebellenarmee fanden im Juli der Bürgerkrieg und der rund 100 Tage andauernde Völkermord in Ruanda ein Ende. Schweizer Ärzte und Spezialisten der humanitären Hilfe sowie das Katastrophenhilfekorps setzten sich vor Ort für eine Verbesserung der Lage ein, um eine baldige Rückkehr der Flüchtlinge zu ermöglichen. Die Schweiz finanzierte auch die Einrichtung eines humanitären Radiosenders für Ruanda – als Gegenstück zum «Hass-Radio», über das zum Genozid aufgerufen wurde –, und setzte sich für die Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern sowie die Einsetzung eines Kriegsverbrechertribunals ein (Dok. 34, [dodis.ch/68573](https://dodis.ch/68573)).

Im ehemaligen Jugoslawien und insbesondere in Bosnien wütete der Krieg ungebremst weiter und blieb dominierendes Gesprächsthema diverser aussenpolitischer Konsultationen. Im Frühjahr 1994 gelang es den USA zwar, im Konflikt zwischen Kroaten und Bosniaken in der Herzegowina zu vermitteln. Mit NATO-Luftangriffen auf bosnisch-serbische Kampfflugzeuge und später auf Bodenziele markierte Washington vermehrt Präsenz. Gleichwohl manifestierte sich die Hilflosigkeit des internationalen Systems, dem Krieg Einhalt zu gebieten. Auch die von der UNO *faute de mieux* verhängten Wirtschaftsmassnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) erwiesen sich dafür als ungeeignet. Der Spitzendiplomat Franz von Däniken wehrte sich

jedoch vehement gegen den Vorwurf von Professor Thomas Fleiner, der in den ersten Kriegsjahren KSZE-Berichterstattermissionen über Menschenrechte in Jugoslawien geleitet hatte, die Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen und die Anerkennung der Unabhängigkeit Bosnien und Herzegowinas 1992 seien mit der Neutralität nicht vereinbar. «Hätte die Schweiz politisch anders handeln können?», fragte er rhetorisch, um seiner festen Überzeugung Ausdruck zu verleihen, «dass just der Balkankonflikt deutlich macht, wie wenig das Instrument der Neutralität für die aussen- und sicherheitspolitische Lage der Schweiz hergibt» (Dok. 33, [dodis.ch/68158](https://dodis.ch/68158)). Der Bundesrat setzte deshalb weiterhin auf multilaterale Instrumente der Konfliktlösung. So stellte er im März 1994 den ehemaligen Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, Peter Arbenz, der UNPROFOR als Generalinspektor zur Verfügung. Mit einem ehemaligen Brigadier der Schweizer Armee befand sich die Schweiz somit trotz der Ablehnung der Blauhelm-Vorlage auf einem zentralen Beobachtungsposten für die Weiterentwicklung des Peacekeeping der UNO in Kroatien und Bosnien (Dok. 35, [dodis.ch/67800](https://dodis.ch/67800)). Auch die Lageentwicklung in Kosovo wurde in der Schweiz aufgrund der vielköpfigen kosovo-albanischen Diaspora genau beobachtet. Bundesrat Cotti empfing im November den Präsidenten der Demokratischen Liga des Kosovo, Ibrahim Rugova, um sich über seine Einschätzungen der Situation zu informieren und ihn als wichtigsten Exponenten des gewaltfreien Unabhängigkeitskampfes symbolisch zu unterstützen (Dok. 55, [dodis.ch/68952](https://dodis.ch/68952)).

#### *Das Aussen, das Innen und die Finanzen*

Schweizer Aussenpolitik im Jahr 1994, was sollte das sein? Mit dem Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik in den 1990er Jahren lag seit dem 29. November 1993 ein Grundlagenpapier vor, in welchem die Regierung ihre Leitlinien formuliert hatte. Im März 1994 wurde der Bericht nun in den eidgenössischen Räten ausführlich diskutiert und schliesslich zur Kenntnis genommen. «Je pense que personne n'aurait imaginé un débat de politique étrangère dans ce Parlement, qui n'aurait pas mis en évidence des vues différentes», eröffnete Aussenminister Cotti seine Wortmeldung während der Schlussdebatte im Nationalrat und strich gleich auch die Rolle der letzten Instanz im aussenpolitischen Entscheidungsprozess hervor: «Si notre opinion publique est de plus en plus confrontée aux perspectives de notre politique étrangère, qui ne sont pas seulement à court terme, cela sera encore plus nécessaire puisque les dernières décisions en Suisse – il y a dans cette constatation beaucoup de fierté – sont prises par le peuple et par lui seul, aussi en politique étrangère.» Dem Bundesrat sei daran gelegen, mit einem streitbaren Bericht «klaren Wein» einzuschenken und kein «verworrenes Wischwaschi» zu präsentieren. Die Regierung wolle die Aussenpolitik «weit mehr als in der Vergangenheit nach aussen tragen» und darlegen, dass es bei den internationalen Beziehungen «um wesentliche Interessen des Schweizervolkes» gehe. In Hinblick auf die Auswirkungen des EWR-Neins vom Dezember 1992 betonte er auch, «dass die Volksentscheide die Geschichte dieses Landes nie gestoppt haben», weshalb der Bundesrat am strategischen Ziel eines EU-Beitritts festhalten werde (Dok. 11, [dodis.ch/66378](https://dodis.ch/66378)).

Knapp zwei Monate später vertrat Bundesrat Cotti in einer Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats auch das neu ausgearbeitete Leitbild des Bundesrats über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den

90er Jahren. Auch hier standen in seinem Votum die Wechselwirkungen zwischen Aussenpolitik und Innenpolitik im Zentrum. «À long terme, un succès en matière de politique d'aide au développement représentera la meilleure garantie de sécurité pour notre pays», betonte Cotti. «Toute évolution qui irait vers des crises sociales internationales importantes ne ferait qu'augmenter les dangers stratégiques.» Neben sicherheitspolitischen Aspekten sah der Aussenminister in der Entwicklungszusammenarbeit auch ein Instrument, um die Prinzipien der freien Marktwirtschaft in die Welt hinauszutragen und gleichzeitig die universelle Bedeutung der Menschenrechte – «certaines valeurs minimales doivent être respectées partout dans le monde, indépendamment des cultures et des religions» – zu betonen. «En conclusion, les lignes directrices Nord-Sud offrent donc une occasion unique de diffuser nos valeurs fondamentales», so Cotti. «C'est une occasion unique de débattre, au-delà des questions particulières, d'un problème essentiel pour le futur de l'humanité, c'est-à-dire de la recherche d'un minimum de justice» (Dok. 22, [dodis.ch/69057](https://www.dodis.ch/69057)). Tatsächlich figurierte die weltweite Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit an zweiter Stelle der fünf aussenpolitischen Ziele im Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik. Unter Berufung auf diese Ziele sowie auf die Beschlüsse der Wiener Menschenrechtskonferenz vom Juni 1993 erliess das EDA bereits im Januar 1994 Weisungen an die Vertretungen der Schweiz im Ausland bezüglich der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Die Berichte der Botschaften bildeten die Grundlage für diverse Zwecke wie «risposte a interventi parlamentari e a domande di cittadini o di ONG; informazione di base in vista di visite diplomatiche, della preparazione dell'aiuto ai paesi dell'Europa centrale e orientale o nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo; risposte a richieste d'esportazione di materiale di guerra oppure, per concludere, risposte a domande relative allo statuto di «safe-country» e al principio di «non-refoulement»». Bezüglich bilateraler Interventionen in anderen Staaten wegen Verletzung der Menschenrechte legte das EDA den Akzent «su interventi diplomatici discreti accompagnati, se necessario, da dichiarazioni ufficiali del Consiglio federale». Demarchen sollten in individuellen Fällen, gestützt auf die «lunga tradizione umanitaria del nostro paese, che per di più non deve fare i conti con un ingombrante passato coloniale» und in der Regel allein, also nicht im Verbund mit anderen Staaten, unternommen werden. «Questo modo d'azione tiene conto del peso politico ed economico della Svizzera a livello internazionale e permette d'altro canto allo stato verso il quale l'intervento è diretto di salvare le apparenze» (Dok. 1, [dodis.ch/65843](https://www.dodis.ch/65843)).

Über mögliche ausländische Einflüsse auf die schweizerische Medienlandschaft diskutierte der Bundesrat in einer Sitzung von Ende April anlässlich des Konzessionsgesuchs der RTL (Schweiz) AG für ein schweizerisches «Fenster» im Programm des deutschen Privatfernsehens, das sich zum Marktführer im deutschsprachigen Raum aufschwingen wollte. Die Meinungen waren geteilt: Die beiden FDP-Bundesräte und Bundesrat Koller argumentierten mit der Bedeutung der Pressefreiheit, den Vorteilen einer Wettbewerbssituation und letztlich der Unaufhaltsamkeit einer Entwicklung in Richtung einer liberalen Medienordnung. Es sei nicht möglich, «die Schweizer Medien unter einer Käseglocke zu schützen», gab Bundesrat Villiger zu bedenken. Bundesrat Cotti, Bundesrätin Dreifuss sowie Bundeskanzler François Couchepin gaben dagegen ihrer Besorgnis Ausdruck, das von der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft garantierte sprachliche

Gleichgewicht würde durch das Eindringen von RTL zu Ungunsten der französischen und italienischen Schweiz gestört. Medienminister Ogi führte aus, es würde ein Präjudiz für Konzessionen an französische und italienische Sender geschaffen und befürchtete eine Senkung des Niveaus der SRG. Es gelte ein «Signal gegen die Boulevardisierung der Medien» zu setzen. Der Bundespräsident fällt schliesslich den Stichentscheid und sprach sich aus staatspolitischen Gründen gegen die Erteilung der Konzession aus: «Vor allem in einem Land wie der Schweiz mit verschiedenen Kulturen und Sprachen kann im Medienbereich nicht allein das Kriterium der Konkurrenz massgebend sein» (Dok. 20, [dodis.ch/67648](https://dodis.ch/67648)).

Die innenpolitischen Rahmenbedingungen der Aussenpolitik waren bezeichnenderweise auch das Thema, das EDA-Vorsteher Cotti Ende August für sein Referat an der Botschafterkonferenz in Bern wählte. Der Aussenminister ging von einer «tief in der Seele des Schweizer» verankerten, historisch bedingten «Haltung der Isolierung» aus. Dies bedeute nicht, dass die «Solidarität der traditionellen Art, wie wir sie pflegen, nicht gestattet wäre, aber von einem Mitmachen, von einem Mitspielen in internationalen Gremien, von der Übernahme von multinationaler Verantwortung in den stark gewachsenen internationalen Strukturen» könne nicht die Rede sein. Dies gelte es zu akzeptieren, ebenso wie die Tatsache, dass durch das Instrument der direkten Demokratie die Aussenpolitik der Schweiz von Seiten der Stimmbevölkerung vermehrt mit Gegenwind konfrontiert sei. Um die Notwendigkeit eines stärkeren schweizerischen Engagements für die internationale Zusammenarbeit langfristig bei den Menschen zu verankern, müsse sich auch das diplomatische Corps der Eidgenossenschaft vermehrt in den nationalen Dialog einbringen: «Per questo occorrono molta tenacia e pazienza, e anche la capacità di accettare il voto popolare che a volte può deludere, ma non può modificare la fede nei valori essenziali di questo paese; occorre trasmettere lentamente il fascino della politica estera all'opinione pubblica del nostro paese» (Dok. 38, [dodis.ch/67185](https://dodis.ch/67185)). Diese Ansprüche Bundesrat Cottis an das diplomatische Corps unterstrich der Vorsteher des EDA auch mit einer Reihe von unerwarteten Personalentscheiden im Schatten einer strukturellen Reform des Aussendepartements, die innerhalb des Regierungsgremiums auf Kritik stiessen. Nachdem der Aussenminister die Ernennung zweier «Quereinsteiger» – Schindler-Vorstandsmitglied Uli Sigg zum Botschafter in Beijing und den erst im August 1993 als EDA-Generalsekretär ernannten Alfred Defago zum Generalkonsul in New York – durch den Bundesrat gebracht hatte, stiess Cottis politischer Entscheid, Nationalratspräsidentin Gret Haller per 1995 zur schweizerischen Vertreterin beim Europarat in Strassburg im Rang einer Botschafterin zu nominieren, an der Bundesratssitzung vom 2. November 1994 auf breiten Widerstand. Zähneknirschend ratifizierte die Regierung Cottis Personalpolitik mit einer deutlichen Ermahnung des Bundespräsidenten an den Aussenminister, «alle Mitglieder des Rates sollten sich an die Spielregeln des Bundesrates halten» (Dok. 52, [dodis.ch/67552](https://dodis.ch/67552)).

Eine innenpolitische Rückkoppelung der Aussenpolitik stellte schliesslich auch das Budget der Eidgenossenschaft dar, das im Jahr 1994 im Bundesrat besonders hart und kontrovers verhandelt wurde. Bundespräsident Stich nutzte seine herausragende Rolle im Ratsgremium schwergewichtig, um sein Anliegen der Sanierung der Bundesfinanzen in die Entscheidungsfindung des Rats einzubringen. Während des ganzen Jahres gab es in der Tat kaum einen budgetrelevanten



*Bundespräsident Otto Stich wird am 9. August 1994 an seinem Amtssitz im Bernerhof von 32 Auslandschweizer-Kindern besucht. Sie schenken dem Finanzminister ein grosses, selbstgefertigtes Sparschwein, [dodis.ch/70204](https://dodis.ch/70204) (CH-SNM LM-179981.425).*

ten Bundesratsbeschluss zu internationalen Belangen, bei dem sich das Finanzdepartement im Miterichtsverfahren nicht mit der Forderung nach Kürzungen und Einsparungen eingebracht hätte. Beim Empfang von Auslandschweizer-Kindern im August 1994 überbrachten die jungen Gäste dem Bundespräsidenten als Geschenk nicht ohne Ironie ein selbstgebasteltes rosarotes Riesensparschwein aus Pappmaché.

Bern, Dezember 2024

THOMAS BÜRGISSER und SACHA ZALA

Die Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* ist das Kernstück der Grundlagenforschung zur Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen. Sie enthält zahlreiche Querverweise zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und Orten in der Datenbank Dodis. Der Band 1994 dokumentiert die zunehmende Infragestellung der internationalen Politik des Bundesrats durch Volksentscheide, die Anbahnung der bilateralen Verhandlungen mit der EU, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa sowie die Intensivierung der globalen Wirtschaftskontakte.

L'édition des *Documents diplomatiques suisses* est la pierre angulaire de la recherche fondamentale sur les relations extérieures de la Suisse. Elle renvoie vers de nombreux autres documents, thématiques, personnes, organisations et lieux de la base de données Dodis. Le volume 1994 documente la remise en question croissante de la politique internationale du Conseil fédéral lors de votations populaires, l'amorce de négociations bilatérales avec l'UE, la coopération en matière de politique de sécurité en Europe ainsi que l'intensification des contacts économiques globaux.

L'edizione dei *Documenti diplomatici svizzeri* costituisce il nucleo della ricerca fondamentale sulla storia delle relazioni estere della Svizzera. Il presente volume contiene numerosi rimandi ad altri documenti, temi, persone, organizzazioni e luoghi accessibili tramite la banca dati Dodis. Il volume 1994 documenta la crescente messa in discussione della politica internazionale del Consiglio federale attraverso votazioni popolari, l'avvio dei negoziati bilaterali con l'UE, la cooperazione in materia di politica di sicurezza in Europa e l'intensificazione dei contatti economici globali.

**Dodis**

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften  
Académie suisse des sciences humaines et sociales  
Accademia svizzera di scienze umane e sociali  
Accademia svizra da ciencias humanas e sociais  
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences



**OPEN**  
science

ISBN 978-3-907261-42-2



9 783907 261422 >