



**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

1992

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. 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
- Sekretär Dr. Beat Immenhauser, stv. Generalsekretär der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW)
- Prof. 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 978-3-907261-10-1 (Hardcover)  
ISBN 978-3-907261-11-8 (Softcover)  
ISBN 978-3-907261-12-5 (.pdf)  
ISBN 978-3-907261-13-2 (.epub)  
ISBN 978-3-907261-14-9 (.mobi)  
DOI 10.5907/DDS-1992

Grafisches Konzept und Layout: Erik Dettwiler  
Bildredaktion: Katharina Kofler (Schweizerisches Nationalmuseum)

Titelbild: Bundespräsident René Felber beim Gang an die Urne in seiner Wohngemeinde Saint-Aubin-Sauges anlässlich der eidgenössischen EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992. (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-1992](https://dodis.ch/DDS-1992)

© 2023 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	IX
	Prefazione	XI
II.	Editorische Notiz	XIII
	Note éditoriale	XVIII
	Introduzione editoriale	XXIII
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	353
	Abkürzungen / Abréviations / Abbreviazioni	353
	Thematisches Verzeichnis / Table méthodique / Tavola metodica	354
	Verzeichnis der benutzten Dossiers / Liste des dossiers utilisés	
	Elenco dei dossier utilizzati	354
	Register / Index / Indici	355
	Personen / Personnes / Persone	355
	Körperschaften / Organisations / Organizzazioni	355
	Geografische Bezeichnungen / Noms géographiques	
	Denominazioni geografiche	355
	Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers	
	Liste des dossiers non rendus accessibles	
	Elenco dei dossier non resi accessibili	356



## 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 aussenpolitische 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 Forschungsleiter 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 wird die Anzahl digital verfügbarer Quellen bald nochmals massiv ansteigen. 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 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. Kürzere Forschungsbeiträge zu denselben Themen 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.

Im Jahr 2022 erlebte die Forschungsstelle Dodis zwei wichtige Jubiläen: das 50-jährige Bestehen seit der Projektgründung im Jahre 1972 und der 25. Jahrestag der Onlinestellung der Datenbank Dodis im Jahre 1997. Diese Anlässe begingen wir feierlich gemeinsam mit unseren Partnern aus Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Seinen krönenden Abschluss fand das Jubiläumsjahr an der Veranstaltung im Bundeshaus mit Bundespräsident Ignazio Cassis. Die grosse Wertschätzung für unsere Forschungen, die wir dabei erfahren durften, 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.

Bern, Dezember 2022

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 globale.

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, 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 de la 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 fera qu'augmenter massivement dans les années à venir. 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, 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. 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.

En 2022, le centre de recherche Dodis a fêté deux importants anniversaires: le 50<sup>ème</sup> anniversaire de la création du projet en 1972 et le 25<sup>ème</sup> anniversaire de la mise en ligne de la base de données Dodis en 1997. Nous avons eu l'occasion de célébrer ces événements avec nos partenaires scientifiques et politiques et avec le public. Enfin, cette année de jubilé s'est terminée en apothéose lors d'un événement au Palais fédéral avec le président de la Confédération Ignazio Cassis. La profonde considération pour nos recherches dont nous avons bénéficié nous incite à poursuivre activement le projet et, par la documentation des processus d'interdépendance transfrontalière, rendre l'interconnexion globale de la Suisse analytiquement tangible et accessible à une lecture critique.

Berne, décembre 2022

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 di mettere in risalto temi finora poco presenti nel dibattito pubblico, offrendo così nuovi spunti di riflessione sull'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 dei documenti, immediatamente alla scadenza del termine legale di protezione trentennale, Dodis definisce un nuovo standard internazionale. La pubblicazione tempestiva dei documenti permette l'intreccio di legami con l'attualità storiografica ad un livello sinora ineguagliato, e si auspica possa servire d'ispirazione ed incoraggiamento per nuove ricerche sulla storia contemporanea della Svizzera. Oltre alla crescita costante del volume 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. Questo massiccio incremento mette ancora più in evidenza l'importanza della selezione dei documenti: nei testi introduttivi e nelle appendici, il direttore della ricerca fornisce tutte le informazioni necessarie per garantire la trasparenza della scelta effettuata.

Con la massiccia digitalizzazione dei fondi analogici e l'imminente incremento delle fonti digitali native, la quantità di documenti per la ricerca storica consultabili elettronicamente aumenterà massicciamente. Tanto più importante 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 messo in atto negli ultimi anni, il centro di ricerca ha assunto un ruolo trainante nell'ambito del gruppo internazionale degli editori di documenti diplomatici.

Quanto significativo 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. 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 dei documenti, il miglioramento costante della banca dati, 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 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.

Nel 2022, il centro di ricerca Dodis ha festeggiato due importanti anniversari: il cinquantesimo anniversario della creazione del progetto nel 1972 e il venticinquesimo anniversario della banca dati Dodis, operativa online dal 1997. Abbiamo celebrato questi anniversari con i nostri partner del settore scientifico, politico e con il pubblico. Il culmine di quest'anno giubilare è stato l'evento tenutosi a Palazzo federale con l'eminente presenza del Presidente della Confederazione Svizzera, Ignazio Cassis. L'alta considerazione che riceviamo per le nostre ricerche ci sprona a continuare con rinnovata energia cosicché, attraverso la documentazione dei molteplici processi d'integrazione transfrontalieri, la rete globale di relazioni della Svizzera diventi analiticamente tangibile e sia accessibile ad una lettura critica.

Berna, dicembre 2022

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*. 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 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 Zeitgeschichte der Schweiz. Der vorliegende Band zum Jahr 1992 setzt die dritte Serie der DDS über die Jahre 1990–1999 fort, welche die Umbruchszeit nach dem Ende des «Kalten Kriegs» dokumentiert und für die historische Forschung erschliessen will. Die Dokumente der dritten Serie der DDS werden zeitnah an der Öffnung der Archivbestände, entlang der gesetzlichen 30-jährigen Schutzfrist für Archivgut des Bundes, publiziert. Damit verleiht das Editionsprojekt der zeithistorischen Forschung entscheidende Impulse und soll als Katalysator und Orientierungshilfe für weitere Recherchen dienen.

Die Forschungsstelle Dodis besteht zurzeit aus mehr als 20 Personen: einem Dutzend Historikerinnen und Historikern sowie aus fast so vielen wissenschaftlichen Hilfskräften, Studierenden, Personen in einem Praktikum und 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 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.

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 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 aussenpolitischen Vorgänge ausgewählt.

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. Für das nun vorliegend erforschte Jahr 1992 wurden aus den zahlreichen konsultierten Beständen 62 Dokumente in den Band und weitere rund 1700 Dokumente in die Datenbank Dodis aufgenommen.

In den DDS-Bänden werden insbesondere Dokumente präsentiert, die einen möglichst breiten Überblick über einen Themenbereich geben, während eine Vielzahl von Anmerkungen zu einzelnen Aspekten oder verwandten Themen auf weitere, respektive weiterführende Dokumente in der Datenbank Dodis verweisen. Der Band wird somit zum unerlässlichen Kompass zur Orientierung in der zunehmenden Fülle von Informationen der Datenbank. Im wissenschaftlichen Apparat jedes Dokuments werden Permalinks angegeben, die gleichzeitig auch ihre persistente Internet-Adresse darstellen. Diese Permalinks ermöglichen direkte und dauerhafte Verweise auf Dokumente und Themen sowie auf weitere Angaben zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen und erleichtern die Konsultation der Datenbank Dodis entscheidend. Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch.

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 breiten Auslese verschiedener Aspekte zu illustrieren. Ausgewählt werden deshalb vornehmlich Dokumente, 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 und Ereignissen darlegen; schliesslich Instruktionen, Gutachten, Aufzeichnungen und Korrespondenzen etc., die für das Verständnis von Ereignissen und Entscheidungsprozessen zentral sind.

Die ausgewählten Dokumente zum Jahr 1992 stammen in der Regel 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. Darüber hinaus spiegeln sich in der Aussenpolitik zunehmend innenpolitische und transnationale Verflechtungen wider, womit praktisch alle Departemente und Amtsstellen direkt oder indirekt von aussenpolitischen Fragestellungen betroffen sind. Demzufolge stammen die veröffentlichten Dokumente bei weitem nicht allein aus den Beständen des *Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten*. Ein beachtlicher Teil

der Akten stammt von der Regierung selbst – so die Sitzungsprotokolle und Beschlüsse des Bundesrats –, von den verschiedenen Departementen und besonderen 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 Dodis 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. Der Zugang zum Archivgut des Bundes ist im *Bundesgesetz über die Archivierung* (BGA) vom 26. Juni 1998 geregelt. Im Sinne der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit ihrer Forschungen, listet die Forschungsstelle Dodis im *Verzeichnis nicht freigegebener Dossiers* im *Appendix* alle Dossiers auf, die sie aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht konsultieren konnte. 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. Ein kumulatives und aktualisiertes Verzeichnis der für die Forschungsstelle Dodis nicht konsultierbaren Dossiers ist ferner online zugänglich. Für Dossiers, für die der Forschungsstelle Dodis im ordentlichen Forschungsprozess aus rechtlichen Gründen die Konsultation verweigert wurde, werden in regelmässigen Abständen erneut Einsichtsgesuche gestellt. Damit wird der aktenabliefernden Stelle die Möglichkeit geboten, die Berechtigung einer verlängerten Schutzfrist zu überprüfen. Eine Liste der nachträglich freigegebenen Dossiers inklusive der gegebenenfalls daraus publizierten Dokumente ist ebenfalls online zugänglich unter der Adresse [dodis.ch/dds/BGA](http://dodis.ch/dds/BGA).

Im Dokumententeil richtet sich die Struktur des Bandes nach den international geltenden, klassischen Grundsätzen der Editionen 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.

Im Allgemeinen sind die Transkriptionen der Dokumente im Band und die Faksimiles in der Datenbank Dodis vollständig abgedruckt. 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, Berichte, aber auch Protokolle von Debatten unterschiedlicher Gremien, die sonst ihrer Länge wegen kaum Eingang in vergleichbare Akteneditionen finden. Auszüge und weggekürzte Textpassagen sind immer durch Auslassungszeichen in eckigen Klammern gekennzeichnet und mit einer Anmerkung versehen. Anrede- und Grussformeln werden stillschweigend weggelassen, ausser in Fällen, wo ihnen eine besondere Bedeutung zugeordnet werden kann. In der Datenbank Dodis

ist das jeweilige Faksimile immer in ganzer Länge konsultierbar. Die Transkriptionen erfolgen nach den Standards der Text Encoding Initiative (TEI) und können somit auch im Internet im HTML-Format konsultiert oder im maschinenlesbaren XML-Format heruntergeladen und weiterverwendet werden.

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 Text des Dokuments (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokuments gibt originale Hervorhebungen an (Zwischentitel, Unterstreichungen, Sperrungen, etc.). Eingriffe der Herausgebenden in den Dokumenten sind kursiv in eckige Klammern gesetzt. Orthografie und Interpunktion wurden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht.

Der Kopf der edierten Dokumente enthält den Permalink (z. B. [dodis.ch/61955](https://dodis.ch/61955)) 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, geheim, etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf das 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. Zusätzlich zu den Archivsignaturen werden auch die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. B.51.10), 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 auch an sprachlichen Formen und Quellenbegriffen in ihrem historischen Entstehungskontext.

Im wissenschaftlichen Apparat werden zahlreiche Hinweise zu weiterführenden Dokumenten, Themen, Zusammenstellungen oder Archivbeständen angegeben. Soweit möglich, werden Dokumente, die in den veröffentlichten Transkriptionen erwähnt sind, ebenfalls 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 verbinden. So gruppiert ein *thematisches Verzeichnis* die Dokumente nach den Themenschwerpunkten des Jahres 1992, 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.

Die Bände der dritten Serie der DDS (1990–1999) sollen just zum Zeitpunkt der Freigabe der Archivbestände erscheinen und somit eine Orientierungshilfe für neue Forschungen bieten. Der vorliegende Band zum Jahr 1992 erscheint pünktlich zum Jahresanfang 2023. Dieses ehrgeizige Ziel wäre nicht ohne den ausserordentlichen Einsatz aller Mitglieder der Forschungsstelle möglich gewesen. Für das gemeinsam geteilte Vergnügen wissenschaftlicher Erkenntnis und für die Freude an der täglichen Forschungsarbeit danke ich herzlich meinen 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 unermüdlichen 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, während Christiane Sibille und Tobias Steiner mit dem Projekt Metagrid die Online-Vernetzung von geisteswissenschaftlichen Ressourcen national wie international entschieden vorantreiben. Tatkräftige Unterstützung für die Forschungsstelle kam von den wissenschaftlichen Hilfskräften Antonio Giannico, Fabio Guldemann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang, Febe Tognina und Marion Wagnières. Eine wichtige und wertvolle Ergänzung der Forschungsstelle bildete die grosse Equipe von Praktikantinnen und Praktikanten aus den schweizerischen Universitäten sowie die zahlreichen Zivildienstleistenden, denen ich bestens danke: Jan Ackermann, Leo Balsiger, Dominik Bär, Lorenz Bischof, Andréa Espinosa, Frederico Fischer, Martin Giger, Esteban Gilgen, Benedikt Gottstein, Fabio Haussener, Yanick Hutmacher, Thomas Leu, Julius Kopp, Fabian Krummen, Lars Kury, Diawartou M'baye, Gianni Perlini, Alexander Schüpbach, Kieran Schwab, Yael Schiess, Simon Staudenmann, Florian Stuber und Manuel Wyss. Gleichzeitig freue ich mich, dass diese zahlreichen in der Forschungsstelle Dodis geleisteten Arbeitseinsätze auch einen erfolgreichen Beitrag zur wissenschaftlichen Nachwuchsförderung darstellen.

Schliesslich gilt mein Dank den Institutionen, welche die Forschungsstelle Dodis finanziell tragen und logistisch unterstützen. Insbesondere danke ich deren Vertreterinnen und Vertretern, die mir grosses Vertrauen schenkten: der *Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften*, insbesondere deren Generalsekretär Markus Zürcher und dessen Stellvertreter Beat Immenhauser, dem *Schweizerischen Bundesarchiv*, insbesondere dessen Direktor Philippe Künzler und seinem Stellvertreter Stefan Kwasnitza sowie dem *Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten*, vertreten durch Generalsekretär Markus Seiler und die Chefin des Dokumentationsdiensts Elena Wildi-Ballabio. Der wissenschaftliche Beirat, vertreten durch dessen Präsidentin Madeleine Herren, hat mich stets bei allen neuen Projekten, Initiativen und technischen Innovationen kraftvoll unterstützt und freundschaftlich angespornt, auf dem eingeschlagenen Weg fortzuschreiten. Möge dieser pünktlich zur Öffnung der Archive erschienene Band sie alle für ihr Vertrauen, das Teilen dieses visionären Ziels und ihre stete Unterstützung verdanken.

## 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*. 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 est assuré par l'arrêté fédéral ouvrant des crédits pour les institutions chargées d'encourager la recherche.

L'édition *Documents diplomatiques suisses* (DDS) est une contribution à la recherche fondamentale en histoire contemporaine de la Suisse. Le présent volume sur l'année 1992 poursuit la troisième série des DDS consacrée aux années 1990–1999 et documente ainsi la période troublée qui suit la fin de la «guerre froide». Cette collection ouvrira de nouvelles perspectives de recherche: les documents de la troisième série des DDS (1990–1999) seront 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. Ce faisant, le projet d'édition donnera des impulsions décisives à la recherche historique contemporaine; il pourra également servir de catalyseur et de boussole pour de futures recherches.

Le centre de recherche Dodis compte actuellement plus de 20 personnes: une douzaine d'historiennes et d'historiens et presque autant d'assistantes et assistants scientifiques, d'étudiantes et 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 essentiels, mais également pour assurer la promotion de la relève. La publication 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.

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 ont fait face. Les thèmes, les problématiques et par conséquent les documents qui les reflètent sont retenus en fonction de leur im-

portance par rapport à l'ensemble des processus historiques étudiés par le centre de recherche.

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 est transcrite dans les volumes de la série des DDS et accompagnée d'un appareil critique approfondi. Pour l'année 1992, 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 des nombreuses informations contenues dans la base de données. Les permaliens figurent dans l'appareil critique de chaque document et fonctionnent comme adresse internet pérenne. Ces permaliens renvoient directement et durablement à des documents et des thématiques, de même qu'à des informations supplémentaires concernant des personnes, des organisations ou des noms géographiques, simplifiant ainsi l'utilisation de la base de données Dodis. L'édition imprimée et la base de données se complètent donc de manière symbiotique.

Le projet de recherche a pour objectif de produire une documentation large et caractéristique – mais en aucun cas exhaustive – d'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 permettent de saisir l'orientation générale de la politique extérieure suisse 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 des processus de prise de décision.

Les documents sélectionnés pour l'année 1992 proviennent d'abord 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. En outre, tous les départements et les unités administratives sont, directement ou indirectement, en prise avec des questions de politique extérieure. Pour cause, l'imbrication de cette dernière à la politique intérieure et transnationale ne cesse de s'accroître. Les documents publiés ne proviennent donc 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 les décisions du Conseil fédéral, 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 Dodis 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*. L'accès aux archives de la Confédération est réglé par la *Loi fédérale sur l'archivage* (LAR) du 26 juin 1998. À des fins de vérification scientifique de ses travaux, le centre de recherche Dodis détaille dans la *liste des dossiers non rendus accessibles*, dans l'*appendice*, tous les dossiers qu'il n'a pu consulter en regard aux dispositions juridiques en vigueur. 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 adressées et la suite qui leur a été donnée. La liste complétée et actualisée des dossiers dont la consultation n'a pas été accordée au centre de recherche Dodis est disponible en ligne. À intervalles réguliers, le centre de recherche Dodis réitère les requêtes de consultation des dossiers pour lesquels il n'a pas reçu, pour des raisons juridiques, d'autorisation durant son processus de recherche. Il offre ainsi au service versant la possibilité de contrôler le bien-fondé de la prolongation du délai de protection. Des listes comprenant, d'une part, les dossiers rendus accessibles ultérieurement et, d'autre part, les documents publiés à partir de ces dossiers sont disponibles à l'adresse [dodis.ch/dds/LAR](http://dodis.ch/dds/LAR).

La structure du corps du texte 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 des documents ainsi que leurs facsimilés dans la base de données Dodis sont en principe publiés dans leur intégralité. 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, 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 cependant toujours 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. Les documents en question sont par ailleurs toujours consultables en intégralité dans la base de données Dodis. Enfin, les transcriptions sont effectuées selon les normes de la Text Encoding Initiative (TEI). Elles peuvent dès lors être consultées

sur internet au format HTML, ou être téléchargées puis utilisées au format interopérable XML.

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 du document, 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 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/61955](http://dodis.ch/61955)), 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 classifications et degré d'urgence (confidentiel, secret, 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 d'un 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 de documents entre crochets sont édités.

La première note de bas de page de chaque document indique le fonds d'archives par sa cote. 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. B.51.10), 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 du document, le cas échéant sur le numéro de série ainsi que les références à l'auteur ou l'autrice, 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, mais s'orientent également vers les formes linguistiques et les termes des sources dans leur contexte historique d'origine.

Par ailleurs, l'appareil critique fournit des renvois à des documents, thématiques, compilations ou fonds d'archives connexes. Dans la mesure du possible, les documents mentionnés dans le corps des textes publiés sont également référencés. 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. Ainsi, une *table méthodique* regroupe les documents en fonction des axes thématiques de 1992, 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.

Les volumes de la troisième série des DDS (1990–1999) seront publiés concomitamment à l’expiration du délai de protection des fonds d’archives et serviront ainsi de guide pour de nouvelles recherches. Le présent volume portant sur l’année 1992 est publié en début d’année 2023, conformément au calendrier prévu – un objectif ambitieux qui n’aura été possible que grâce à l’engagement de tous les instants des membres du centre de recherche. Pour le plaisir partagé de la connaissance scientifique et pour l’enthousiasme du travail de recherche quotidien, je remercie chaleureusement mes collègues de longue date Thomas Bürgisser et Yves Steiner, ainsi que les chercheuses et chercheurs Annina Clavadetscher, Jonas Hirschi, Mattia Mahon et Dominik Matter. Sans les efforts inlassables de Maurizio Rossi et Lena Heizmann, l’innovation technique du centre de recherche, avec sa multitude de systèmes et de technologies, n’aurait guère pu être aussi aboutie. En parallèle, Christiane Sibille et Tobias Steiner, avec le projet Metagrid, sont les chevilles ouvrières de la mise en réseau numérique des ressources des sciences humaines et sociales, tant sur le plan national qu’international. Dans toutes ses tâches, le centre de recherche a pu compter sur le soutien indéfectible des assistantes et assistants scientifiques Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L’Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang, Febe Tognina et Marion Wagnières. En outre, j’adresse mes remerciements à l’équipe nombreuse de stagiaires universitaires et de civilistes, qui ont constitué un apport important et précieux: Jan Ackermann, Leo Balsiger, Dominik Bär, Lorenz Bischof, Andréa Espinosa, Frederico Fischer, Martin Giger, Esteban Gilgen, Benedikt Gottstein, Fabio Haussener, Yanick Hutmacher, Thomas Leu, Julius Kopp, Fabian Krummen, Lars Kury, Diawartou M’baye, Gianni Perlini, Alexander Schüpbach, Kieran Schwab, Yael Schiess, Simon Staudenmann, Florian Stuber und Manuel Wyss. Je ne puis à cet instant que me réjouir de ces nombreuses missions auprès du centre de recherche Dodis. Elles sont le témoin d’une contribution réussie à la promotion de la relève dans le domaine de la recherche scientifique.

En dernier lieu, mes remerciements vont aux institutions qui financent le centre de recherche Dodis ou le soutiennent d’un point de vue logistique, et en particulier à leurs représentantes et représentants qui m’ont accordé leur pleine confiance: l’*Académie suisse des sciences humaines et sociales*, notamment son secrétaire général Markus Zürcher et son suppléant Beat Immenhauser; les *Archives fédérales suisses*, en particulier leur directeur, Philippe Künzler, et son suppléant, Stefan Kwasnitza; le *Département fédéral des affaires étrangères*, représenté par son secrétaire général Markus Seiler et la cheffe du Service de documentation, Elena Wildi-Ballabio. Le comité scientifique, par la voix de sa présidente Madeleine Herren, m’a toujours soutenu dans les nouveaux projets, initiatives et avancées techniques, et nous a ainsi amicalement encouragé à poursuivre le chemin emprunté. Que toutes les personnes qui ont contribué par leur confiance, leur soutien et leur partage de cet objectif visionnaire soient remerciées par la publication, à temps pour l’ouverture des archives, de ce nouveau volume.

## 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*. L'istituto, quale progetto di libera ricerca, opera sotto il patronato della *Società storica svizzera* (SSS). Dodis gode inoltre del sostegno dell'*Archivio federale svizzero* (AFS) e del *Dipartimento federale degli affari esteri* (DFAE). Il suo finanziamento 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 contemporanea della Svizzera. L'attuale volume, dedicato all'anno 1992, 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. L'obiettivo di questa serie è dunque quello di fungere da catalizzatore, da stimolo e da guida per promuovere nuove ricerche sulla storia contemporanea.

Il centro di ricerca Dodis è attualmente composto da più di 20 persone: una dozzina di storiche e storici e quasi altrettante e altrettanti assistenti di ricerca, studentesse e studenti, persone in formazione o che prestano servizio civile, reclutate e reclutati dalle università svizzere. Il direttore del centro di ricerca è sostenuto da un comitato scientifico, composto da professoressa 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 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.

L'obiettivo dell'edizione, che sottende un ampio e sistematico studio dei fondi conservati nell'*Archivio federale svizzero*, con un ricorso puntuale a fonti di altra provenienza, è la pubblicazione di una selezione di documenti in grado di coprire tutti gli ambiti più rilevanti della politica estera svizzera, restituendone le maggiori questioni e gli interrogativi dell'epoca. I temi e le problematiche – e di conseguenza i documenti che li illustrano – vengono selezionati in base alla loro impor-

tanza relativa rispetto alla globalità dei processi di politica estera analizzati dal centro di ricerca.

I documenti selezionati sono sottoposti a una rigorosa analisi critica e sono messi a disposizione, sotto forma di facsimile corredati di tutti i metadati, nella banca dati 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. Questi vengono trascritti, corredati di un accurato apparato critico e pubblicati nella serie a stampa dei *Documenti diplomatici svizzeri* (DDS). Dopo approfondite ricerche in numerosi fondi d'archivio, per l'anno 1992 sono stati pubblicati circa 1700 documenti nella banca dati Dodis e 62 documenti nel presente volume.

L'edizione presenta 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. L'apparato critico dell'edizione riporta per ogni documento un permalink che rappresenta contemporaneamente il suo indirizzo internet permanente. I permalink permettono rimandi diretti e duraturi a documenti e temi così come ad altre informazioni riguardanti persone, organizzazioni e luoghi. Grazie a questa loro caratteristica, i permalink semplificano considerevolmente l'utilizzo della banca dati Dodis: l'edizione a stampa e la banca dati si completano così a vicenda in modo simbiotico. I volumi tradizionali assumono in questo modo una nuova funzione: permettono di andare oltre il contenuto del volume attuale e schiudono l'accesso a un ventaglio ben più ampio di documenti. Le informazioni della banca dati arricchiscono i documenti di numerosi metadati, facilitando così il proseguimento della ricerca nei rispettivi fondi d'archivio.

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, testi che consentono di cogliere l'orientamento generale della politica estera svizzera, o che in un momento preciso hanno potuto decidere tale orientamento; 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.

La maggior parte dei documenti selezionati per l'anno 1992 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 applica il principio della collegialità, tutte le questioni di una certa portata vengono prese dal Consiglio federale in corpore. Inoltre, in

misura crescente, nella politica estera si rispecchiano questioni tradizionalmente legate alla politica interna come pure rapporti transnazionali a diversi livelli. Così, di fatto, tutti i dipartimenti e i relativi uffici federali sono toccati, direttamente o indirettamente, da questioni legate alla politica estera. I documenti selezionati non provengono dunque esclusivamente dal *Dipartimento federale degli affari esteri* ma pure, in misura sostanziale, da numerosi altri uffici dell'amministrazione federale. Una parte non trascurabile dei fondi esaminati provengono direttamente dal governo, come per esempio i verbali delle sedute e le decisioni prese dal Consiglio federale; dai vari dipartimenti con i relativi uffici; nonché da varie delegazioni o missioni speciali o 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 ritenute rilevanti.

I *Documenti diplomatici svizzeri* sono un progetto di ricerca indipendente. Perci, per quanto riguarda l'accesso al materiale d'archivio della Confederazione, i collaboratori di Dodis sono soggetti alle stesse disposizioni legali di tutti gli altri 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). L'accesso agli archivi della Confederazione è regolato dalla *Legge federale sull'archiviazione* (LAR) del 26 giugno 1998. In nome della verificabilità scientifica del suo lavoro, il centro di ricerca Dodis pubblica un *elenco dei dossier non resi accessibili nell'appendice*. L'elenco contiene i dossier dell'Archivio federale svizzero la cui consultazione è stata negata in base alle disposizioni legali vigenti. Sempre nell'*appendice* si trovano indicazioni delle basi legali rilevanti per la ricerca storica come pure informazioni sulle richieste di consultazione per fondi non accessibili e sulle risposte ottenute. Un elenco completo e costantemente aggiornato dei dossier che il centro di ricerca Dodis non ha potuto consultare è disponibile online. L'elenco riporta anche il nome del dipartimento federale competente e la data della decisione negativa. Per i dossier ai quali, per motivi legali, il centro di ricerca Dodis non ha potuto accedere, vengono regolarmente presentate nuove richieste di consultazione, così da permettere al servizio mittente di verificare se il periodo di protezione prolungato al quale è stato sottoposto il dossier in questione sia ancora giustificato. Un elenco dei dossier che sono stati resi accessibili posteriormente e dai quali, se del caso, sono stati pubblicati documenti su Dodis, sono consultabili all'indirizzo internet [dodis.ch/dds/Larc](http://dodis.ch/dds/Larc).

Nella parte riservata ai documenti, la struttura del volume si basa sui classici principi delle edizioni 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 regesti nella rispettiva lingua originale.

In linea di massima, i documenti trascritti nel volume e i facsimile presenti nella banca dati Dodis sono pubblicati integralmente. 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 che altrimenti, per la loro ampiezza, non troverebbero posto in un'edizione di documenti. I passi soppressi sono sempre 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 sopprese, tranne quando parevano rivestire un significato particolare. I tagli riguardano soltanto la trascrizione; nella banca dati Dodis i documenti sono sempre consultabili nella loro integralità. Le trascrizioni sono eseguite secondo gli standard della Text Encoding Initiative (TEI) e possono quindi essere consultate su internet nel formato HTML oppure scaricate e utilizzate nel formato XML leggibile dal computer.

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 dal testo del documento stesso (che è in carattere tondo) per l'uso del *corsivo*; sono resi con il *corsivo* anche i passi del documento originale sottolineati o in caratteri distanziati come pure i sottotitoli. 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/61955](http://dodis.ch/61955)) per il reperimento del facsimile e dei metadati nella banca dati Dodis, il titolo redazionale, il titolo del documento, l'eventuale grado di classificazione (confidenziale, segreto, etc.) o di urgenza del documento, 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 MAIUSCOLETTTO 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. Oltre alle segnature vengono indicati anche i numeri d'ordine dei dossier (*Aktenzeichen*), così come appaiono negli inventari (p. es. B.51.10). 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.

L'apparato critico mira soprattutto a fornire riferimenti supplementari a ulteriori documenti, temi o compilazioni nella banca dati Dodis o a dossier d'archivio. Per quanto possibile, si rinvia sempre ai documenti citati nelle trascrizioni qui pubblicate. 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 collegano i documenti qui pubblicati con una vasta quantità di informazioni contenute nella banca dati Dodis e disponibili nelle sue quattro lingue. Una *tavola metodica* non solo riunisce e raggruppa i documenti per l'anno 1992 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.

Dodis intende pubblicare i volumi della terza serie dei DDS (1990–1999) regolarmente alla scadenza dei termini di protezione previsti dalla legislazione vigente. In questo modo, i documenti pubblicati costituiranno un punto cardinale per promuovere e orientare nuove ricerche. Il presente volume sul 1992 è dato alle stampe puntualmente per l'inizio dell'anno 2023. Il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo ha comportato uno sforzo immane, impensabile senza l'impegno straordinario di tutti i membri del centro di ricerca. Per la loro dedizione, per il piacere comune nel condividere i risultati della ricerca scientifica come pure per l'entusiasmo nell'affrontare il lavoro quotidiano, ringrazio di cuore i miei colleghi di lunga data Thomas Bürgisser e Yves Steiner così come le ricercatrici e i ricercatori Annina Clavadetscher, Jonas Hirschi, Mattia Mahon e Dominik Matter. Sentiti ringraziamenti vanno pure a Maurizio Rossi e Lena Heizmann per il loro instancabile sforzo su svariate piattaforme e molteplici sistemi informatici, senza il quale difficilmente si riuscirebbe a sfruttare pienamente il potenziale innovativo di Dodis. Ancora nel campo dell'innovazione tecnica, Christiane Sibille e Tobias Steiner, portando avanti il progetto delle scienze umane digitali Metagrid, promuovono in modo decisivo l'interconnessione d'importanti risorse digitali a livello nazionale e internazionale. Un imprescindibile sostegno è stato fornito anche dagli assistenti di ricerca Antonio Giannico, Fabio Guldimann, Lelia Ischi, Killian L'Eplattenier, Janick Rüttimann, Marie Spang, Febe Tognina e Marion Wagnières. Un prezioso sostegno è arrivato infine dalle stagiste e dagli stagisti provenienti dalle varie università svizzere come pure da numerosi civilisti: Jan Ackermann, Leo Balsiger, Dominik Bär, Lorenz Bischof, Andréa Espinosa, Frederico Fischer, Martin Giger, Esteban Gilgen, Benedikt Gottstein, Fabio Haussener, Yanick Hutmacher, Thomas Leu, Julius Kopp, Fabian Krummen, Lars Kury, Diawartou M'baye, Gianni Perlini, Alexander Schüpbach, Kiéran Schwab, Yael Schiess, Simon Staudenmann, Florian Stuber und Manuel Wyss. Mi rallegro per il fatto che le numerose occasioni di lavoro presso Dodis rappresentino un'ottima possibilità di formazione per una nuova generazione di ricercatrici e ricercatori.

Desidero infine ringraziare le istituzioni che finanziano il centro di ricerca Dodis o che gli offrono sostegno logistico. Il mio grazie va in particolare a coloro che le rappresentano per la fiducia che hanno riposto nella mia persona: l'*Accademia svizzera delle scienze umane e sociali*, in particolare il segretario generale Markus Zürcher e il suo supplente Beat Immenhauser; l'*Archivio federale svizzero*, in particolare il direttore Philippe Künzler e il suo supplente Stefan Kwasnitzka; il *Dipartimento federale degli affari esteri*, rappresentato dal segretario generale Markus Seiler e dalla capo del Servizio documentazione, Elena Wildi-Ballabio. È poi con vivo piacere che voglio ringraziare il comitato scientifico, rappresentato dalla sua presidente Madeleine Herren, la quale mi ha sempre offerto il suo incondizionato sostegno a tutti i nuovi progetti, le iniziative e le innovazioni tecniche e mi ha sem-

pre stimolato a proseguire sulla via intrapresa. Possa questo nuovo volume, puntualmente pubblicato in occasione dell'apertura degli archivi, fungere da tangibile ringraziamento per tutti coloro che con la loro fiducia e il loro sostegno hanno condiviso e partecipato alla realizzazione di questo obiettivo visionario.

Berna, dicembre 2022

SACHA ZALA

### 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/5-1](https://dodis.ch/saggi/5-1)

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/5-1](https://dodis.ch/saggi/5-1)

Questa introduzione è disponibile anche come articolo della rivista *Saggi di Dodis* in tedesco, francese, italiano e inglese.  
Scaricare da [dodis.ch/saggi/5-1](https://dodis.ch/saggi/5-1)

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/5-1](https://dodis.ch/saggi/5-1)



*Europapolitische Zäsur. Diplomatische Dokumente der Schweiz 1992*  
*Un tournant dans la politique européenne. Documents diplomatiques suisses 1992*  
*Una cesura nella politica europea. Documenti diplomatici svizzeri 1992*  
*A Turning Point in European Policy. Diplomatic Documents of Switzerland 1992*



## Einleitung

Nur um knappe 23 105 Stimmen scheiterte die Vorlage am Volksmehr, dafür umso wuchtiger am überwiegenden Nein fast aller Deutschschweizer Kantone. Die Abstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992 markiert für die schweizerische Aussenpolitik eine epochale Zäsur. 50,3 Prozent der Stimmenden sprachen sich gegen einen Beitritt der Schweiz zum EWR aus. Auf dem Stimmzettel, den Bundespräsident René Felber an jenem Nikolaustag in seiner Wohngemeinde Saint-Aubin-Sauges in die Urne legte, stand gewiss ein überzeugtes Ja. Doch der Souverän entschied anders. An dieser richtungsweisenden Volksabstimmung wurden nicht nur die französische Schweiz, sondern auch die gesamte Regierung, die grosse Mehrheit des Parlaments, der Verbände und Gewerkschaften, der Wirtschaftsführer, der Diplomatinnen und Chefbeamten, ja das gesamte «politische Establishment» mit Ausnahme eines Teils der Schweizerischen Volkspartei (SVP), überstimmt. Das Projekt einer verstärkten wirtschaftlichen und politischen Teilhabe der Schweiz an einem vereinigten Europa hatte Schiffbruch erlitten. «Le Conseil fédéral prend acte de ce choix qu'il respecte», deklarierte Bundespräsident Felber am Tag nach der Abstimmung vor dem Parlament: «Il regrette que la Suisse renonce ainsi aux possibilités d'ouverture qui lui étaient offertes et rompe ainsi également avec sa politique de rapprochement avec l'Europe, qui était le fait politique engagé dès après la Deuxième Guerre mondiale» ([dodis.ch/61182](http://dodis.ch/61182)). Wie kam es zu diesem Bruch?

Der Urnengang vom 6. Dezember 1992 fand in einem sehr dynamischen internationalen Umfeld statt. Der Zerfall des Ostblocks und der Sowjetunion, die Wiedervereinigung Deutschlands und die Hinwendung der jungen osteuropäischen Demokratien zur Europäischen Gemeinschaft (EG) hatten die politische Landkarte des Kontinents innert kürzester Zeit grundlegend verändert. Im Vertrag von Maastricht einigte sich der Europäische Rat im Februar 1992 auf die Gründung der Europäischen Union (EU) als übergeordneter Verbund mit einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik und enger politischer und administrativer Zusammenarbeit. Mit den EG-Beitrittsabsichten der Staaten Osteuropas und auch der meisten Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), darunter auch die Schweiz, wurde der 1989 lancierte EWR als gemeinsames Dach über EFTA und EG für Brüssel und die Mitgliedstaaten wacklig und bloss noch als Übergangslösung angesehen. Der Bundesrat hatte sich bei Abschluss des EWR-Vertrags im Oktober 1991 auf die Formel geeinigt, dass die Regierung den EWR befürworte und als Ziel einen EG-Beitritt der Schweiz anstrebe. Doch nach welchem Fahrplan sollte die Reise nach Europa vonstatten gehen? Neben den Weichenstellungen zur europäischen Integration stellten sich im turbulenten Jahr

1992 zahlreiche weitere Herausforderungen für die schweizerische Aussenpolitik. Durch den Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens entflammten im Osten des Kontinents neue Konflikte, die auch für die Schweiz grundsätzliche Fragen aufwarfen. Forderten die grundlegenden Veränderungen der europäischen Sicherheitsarchitektur eine Anpassung der Neutralitätspolitik? Sollte eine verstärkte Mitwirkung an kollektiven Sicherheitsstrukturen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der Vereinten Nationen oder gar eine Annäherung an das Militärbündnis der NATO angestrebt werden? Am Ende der Gewissheiten des Kalten Kriegs standen am Anfang der 1990er Jahre die Zeichen auf Multilateralismus und globale Verflechtung. Wirtschaftlich befand sich die Schweiz zwar in einer Vorreiterrolle. Doch wie weit konnte und sollte dieser Prozess politisch begleitet werden? Der vorliegende Band der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS) beleuchtet diese und weitere zentrale Fragen zu den internationalen Beziehungen der Schweiz im Jahr 1992 mit einer Auswahl von Dokumenten und einer Vielzahl von Hinweisen auf zusätzliche Quellen und weiterführende Informationen in der Online-Datenbank Dodis.

Mit Bundesrat René Felber amtierte im Schicksalsjahr 1992 der Vorsteher des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) als Bundespräsident. Der sozialdemokratische Politiker aus dem Kanton Neuenburg stand seit seiner Wahl im Jahr 1987 an der Spitze der Schweizer Aussenpolitik. Zwischen November 1991 und Mai 1992 präsidierte Aussenminister Felber zudem das Ministerkomitee des Europarats. Kurz nach Ende seines Präsidialjahrs schied er per Ende März 1993 aus der Landesregierung aus. Gesundheitliche Beschwerden behinderten Felber seit Dezember 1991 stark an der Ausübung seiner politischen Mandate. Als er sich Ende Mai 1992 einer Krebsoperation unterziehen musste und sich deshalb bis im August in Rekonvaleszenz befand, vertrat ihn der Vorsteher des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED), der Vizepräsident des Bundesrats Adolf Ogi (SVP, Bern), in seiner Rolle als *primus inter pares* des Regierungsgremiums sowie für repräsentative Aufgaben. Felbers Stellvertretung als Fachminister übernahm hingegen der Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD), der Waadtländer FDP-Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, der seit 1987 für die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz verantwortlich zeichnete. Darüber hinaus waren auch die Bundesräte Otto Stich (SP, Solothurn), Flavio Cotti (CVP, Tessin), Arnold Koller (CVP, Appenzell Innerrhoden) und Kaspar Villiger (FDP, Luzern) sowohl als Mitglieder des Regierungskollegiums, als auch als Vorsteher ihrer Departemente – Finanzen (EFD), Inneres (EDI), Justiz- und Polizei (EJPD), respektive Militär (EMD) – intensiv in die aussenpolitische Entscheidungsfindung eingebunden. Die schweizerische Regierungsform mit ihrem Kollegialitätsprinzip, die nach dem Zweiten Weltkrieg vermehrt eingeforderte parlamentarische Mitwirkung, die direktdemokratische Rückkoppelung aussenpolitischer Grundsatzentscheide im Volk und nicht zuletzt die faktisch alle Bereiche staatlichen Handelns ergreifende internationale Verflechtung führten in der Nachkriegszeit dazu, dass alle Bundesräte aktiv an der Gestaltung der Aussenpolitik mitwirkten. In der Schweiz stammen daher die «diplomatischen Dokumente» nicht nur aus allen Departementen, sondern auch von allen drei staatlichen Gewalten sowie von einer Vielzahl weiterer Akteure, deren Tätigkeit in der Datenbank Dodis eingehend dokumentiert ist.

### *Kontakte mit den neuen Staaten Osteuropas und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien*

Die rasanten Entwicklungen im Osten des Kontinents standen auch im Jahr 1992 im Fokus der europäischen Politik. Am Rande des KSZE-Ministerratstreffens im Januar in Prag bedankte sich der tschechoslowakische Staatschef Václav Havel bei Bundespräsident Felber ein weiteres Mal für die Unterstützung, welche die Schweiz seinem Land über die beiden Osthilfekredite zukommen liess. Felber unterstrich seinerseits die entscheidende Bedeutung, auch für Westeuropa, «que le front de la démocratie s'avance, en se renforçant, toujours plus à l'Est». Kurz vor Weihnachten 1991 hatte der Bundesrat in ungewohnter Entschlossenheit die Republiken der eben erst aufgelösten Sowjetunion als unabhängige Staaten rasch anerkannt und seinen Willen bekundet, mit ihnen in Beziehungen zu treten. Eine erste Gelegenheit zur Fühlungnahme mit den bis dahin gänzlich unbekanntenen neuen Akteuren in Osteuropa und Zentralasien eröffnete sich mit dem Jahrestreffen des World Economic Forum in Davos. Wiederum ergriff die Landesregierung eine bemerkenswerte Initiative, indem Bundespräsident Felber nach seiner Rückkehr aus Prag im Bündner Luftkurort die für das WEF angereisten Staatsoberhäupter von Armenien, Aserbaidshjan, Belarus, Kasachstan, Moldawien, der Ukraine und Usbekistans zu einem Treffen empfing (Dok. 5, [dodis.ch/60457](https://www.dodis.ch/60457)). Als Felber eine Woche später in seiner doppelten Funktion als Bundespräsident sowie als Vorsitzender des Ministerkomitees des Europarats im Oval Office in Washington mit dem US-Präsidenten George Bush zu einem Gedankenaustausch zusammentraf, galt dessen Interesse in erster Linie Felbers Eindrücken von den Präsidenten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sowie deren Meinungen zum Verhältnis mit Russland und zur Zusammenarbeit mit dem Westen (Dok. 8, [dodis.ch/59917](https://www.dodis.ch/59917)).

Die sowjetischen Nachfolgestaaten standen auch im Zentrum der Diskussionen um eine Aufstockung des Rahmenkredits für die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten. In Reaktion auf eine dringliche Interpellation im Nationalrat beantragte das EDA, dass sich die Schweiz im Verbund mit den bereits eingeleiteten, umfangreichen internationalen Aktionen zur Finanzhilfe (Kreditgarantien) und zur technischen Zusammenarbeit «als Ausdruck der internationalen Solidarität, aber auch in ihrem eigenen politischen und wirtschaftlichen Interesse» an einer Stabilisierung der GUS in ihrem prekären Transformationsprozess beteiligen sollte. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament die Ausweitung der Unterstützungsmassnahmen auf die sowjetischen Nachfolgestaaten mit einem Zusatzkredit von 600 Millionen Franken (Dok. 10, [dodis.ch/61060](https://www.dodis.ch/61060)). Gleichzeitig waren immer noch zahlreiche Schweizer Exportfirmen von Zahlungsausständen betroffen, weshalb sich der Bundesrat um den Abschluss eines Stundungsabkommens mit den GUS-Staaten bemühte. Vorgängig sei aber eine Einigung unter den Schuldnerländern notwendig, erläuterte der russische Vizeausserminister Sergei Lawrow im Gespräch mit dem Direktor des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart. Innerhalb der GUS bestünden unterschiedliche Vorstellungen über den Grad an Integration der Mitgliedstaaten. Während sich Russland, Belarus, Kasachstan und Armenien für eine engere Zusammenarbeit interessierten, versuchten Turkmenistan und Aserbaidshjan weitgehend unabhängig zu werden. Auch die Ukraine «mache weiterhin Probleme», so Lawrow (Dok. 13, [dodis.ch/58206](https://www.dodis.ch/58206)).

Mit den neuen Staaten in Südosteuropa nahm die Schweiz ebenfalls diplomatische Beziehungen auf. Bereits Anfang Jahr anerkannte der Bundesrat die Unabhängigkeit der jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien. Anders als dies bei der Anerkennung der GUS der Fall war, hatte er unter dem Druck des im Sommer 1991 ausgebrochenen Jugoslawienkriegs mit diesem politisch heiklen Entscheid gezögert, bis die schweizerische Anerkennung am 15. Januar 1992 «zusammen mit einer repräsentativen Gruppe von Partnerstaaten», also der Mehrheit der europäischen Länder und insbesondere der EG- und EFTA-Mitglieder, erfolgen konnte. «Die Schweiz ist wegen der sehr hohen Anzahl von Jugoslawen in unserem Land ‹Frontstaat› in diesem Konflikt», urteilte das EDA in seinem Antrag apodiktisch. «Jede Massnahme zur baldigen Entschärfung und Trennung der Kampfparteien ist demnach positiv zu werten, da bei Weiterschwelern der Auseinandersetzungen die Gefahr für die innere Sicherheit der Schweiz zunimmt» (Dok. 2, [dodis.ch/58005](https://www.dodis.ch/58005)). Im Bemühen, in Osteuropa das Vertrauen der Bevölkerung in die neuen demokratischen Strukturen zu stärken, entsandte die Schweiz zwischen April 1991 und September 1992 rund 40 Wahlbeobachter und Wahlbeobachterinnen an Urnengänge in Albanien, Armenien, Bulgarien, Rumänien und Estland (ebenso in Angola, Äthiopien und Kongo), um dazu beizutragen, dass das Wahlprozedere transparent und integer abliefe. Auch beim Referendum über die Unabhängigkeit in Bosnien und Herzegowina im Frühjahr beteiligten sich schweizerische Wahlbeobachter (Dok. 43, [dodis.ch/62535](https://www.dodis.ch/62535)).

Während die Kampfhandlungen in Kroatien nach dem Abschluss eines Waffenstillstandsabkommens abflauten, weitete sich mit dem Austritt Bosnien und Herzegowinas aus dem jugoslawischen Staatsverband der offene Konflikt nun auf dieses Land aus. Die Schweiz anerkannte die Unabhängigkeit der jungen Republik, wieder im Verbund mit einer «Gruppe repräsentativer Staaten», im April. Das EDA beantragte erstmals Ende Mai einen (bescheidenen) Nachtragskredit einerseits für die Bekämpfung der Dürrekatastrophe im südlichen Afrika, wo 18 Millionen Menschen der Hungertod drohte, andererseits für die Opfer des jugoslawischen Bürgerkriegs. Da Bürgerinnen und Bürger des ehemaligen Jugoslawiens den «grössten Anteil der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz stellen, bzw. stellen» hätten die kriegerischen Ereignisse in Bosnien «eine eminent politische Bedeutung für die Schweiz». Obwohl oder gerade weil der Krieg «in der Schweizer Bevölkerung bisher kein nennenswertes Spendenecho ausgelöst» habe, erwachse dem Land «eine besondere moralische Verpflichtung», seine humanitäre Hilfe für das Konfliktgebiet zu verstärken (Dok. 20, [dodis.ch/60663](https://www.dodis.ch/60663)). Es handle sich nicht um einen klassischen Bürgerkrieg, so das Aussendepartement, sondern um «une guerre d'agression du gouvernement serbe, du noyau dur – serbe aussi – de l'ancienne armée fédérale et des irréguliers serbes», deren illegale Eroberungen von der Schweiz, im Einklang mit der internationalen Gemeinschaft, keinesfalls akzeptiert werden dürften. Zwei Tage nach ihrer Verabschiedung durch den Sicherheitsrat übernahm die Schweiz Anfang Juni alle von der UNO ergriffenen Wirtschaftssanktionen gegen die «Bundesrepublik Jugoslawien» (Serbien und Montenegro). Die Schweiz engagierte sich nicht nur im humanitären Bereich, sondern auch im Rahmen der Berichterstattungs- und Beobachtungsmissionen der KSZE, durch die Entsendung von Militärbeobachtern für die Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) sowie durch die Beherbergung und Teilnahme an der internationalen Jugoslawienkonferenz in Genf. Ende

November verabschiedeten drei hohe Würdenträger verschiedener jugoslawischer Religionsgemeinschaften in Anwesenheit von Bundespräsident Felber in Bern einen gemeinsamen Appell für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dok. 55, [dodis.ch/60645](http://dodis.ch/60645)).

Ohne Gewalt verlief hingegen der Prozess der staatlichen Dismembration im Falle der Tschechoslowakei, die per Jahresende aufhörte zu existieren. Zwar verlief die Auflösung der ČSFR verfassungskonform, doch vollzog sich die Trennung gegen den Willen eines Grossteils der Bevölkerung. Trotz dieses zwiespältigen Eindrucks und auch der Vorbehalte der als fragwürdig empfundenen Reformpolitik der Regierung in Bratislava anerkannte die Schweiz im Folge ihrer «wichtigsten Partnerstaaten» per 1. Januar 1993 die Unabhängigkeit sowohl der Tschechischen als auch der Slowakischen Republik (Dok. 57, [dodis.ch/61144](http://dodis.ch/61144)). Die Anerkennungspolitik und der neue Fokus auf Osteuropa spiegelten sich in der Folge beim Ausbau des schweizerischen Vertretungsnetzes. Im Februar 1992 beschloss der Bundesrat die Neueröffnung von Botschaften in Kiew (mit Zuständigkeit für die Ukraine und Moldawien) und Riga (Lettland und Litauen) und erklärte gleichzeitig die Botschaften in Helsinki neu auch als für Estland, diejenige in Warschau als ebenfalls für Belarus zuständig. Die Vertretung der diplomatischen und konsularischen Interessen in allen fünf zentralasiatischen sowie den drei transkaukasischen Nachfolgerepubliken der UdSSR sollte vorerst von der schweizerischen Botschaft in Moskau aus wahrgenommen werden. Bereits im November revidierte aber der Bundesrat seinen Beschluss und entschied sich für die Neueröffnung einer Botschaft in der usbekischen Hauptstadt Taschkent, die auch für Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan zuständig sein sollte. Das bevölkerungsreichste und wirtschaftlich bedeutsamste Land der Region mit seinen Verbindungen zur Türkei galt als Sprungbrett für den ostasiatischen Zukunftsmarkt: «Dès aujourd'hui, c'est l'Ouzbékistan qui a tout particulièrement attiré l'intérêt des milieux économiques et notamment bancaires suisses (en premier lieu l'UBS)», bewarb das EDA in seinem Antrag an den Bundesrat den Standort Taschkent. Diese Erweiterung des Vertretungsnetzes lag ebenfalls im Interesse des ansonsten um Sparsamkeit bemühten Finanzdepartements (Dok. 51, [dodis.ch/60694](http://dodis.ch/60694)) – ein Hinweis auf die deutlich gesteigerten Ambitionen der Schweiz im multilateralen Bereich.

*Der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen und die Teilnahme am  
«Erdgipfel»*

In der Abstimmung vom 17. Mai 1992 beschlossen Volk und Stände den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods. Bereits an der Jahrestagung des Verwaltungsrats des Internationalen Währungsfonds Ende September galt es für Bundesrat Stich, einen IWF-Exekutivratssitz unter schweizerischer Führung präsentieren zu können – hinter dieses Ziel, das der Finanzminister im Rahmen der parlamentarischen Debatte im Vorjahr sowie im Abstimmungskampf *coram publico* verkündet hatte, konnte der Bundesrat nun nicht mehr zurücktreten. Der Zeitplan war eng gesteckt und die politischen Widerstände auf internationaler Ebene waren erheblich: Obwohl 1992 über 20 neue Länder den Bretton-Woods-Institutionen beitraten, stand Washington der Schaffung eines 24. Exekutivratssitzes prinzipiell skeptisch gegenüber, weil dadurch der US-Stimmrechtsanteil, der bereits durch den 23. Sitz für Russland geschmälert worden war, weiter an Bedeu-

tung verlieren würde. Die USA hätten deshalb die Option eines schweizerischen Angriffs auf den Sitz der von den nordischen Ländern angeführte Gruppe bevorzugt oder gar, im Idealfall, dass die Schweiz Iran seinen Sitz entreissen würde. Washington hatte jedoch mehrfach versichert, den Anspruch der Schweiz als einer der wichtigsten Geldgeberinnen auf eine angemessene Vertretung zu unterstützen.

An einer gemeinsamen Sitzung von EFD, EDA, EVD und der Schweizerischen Nationalbank wurde deshalb auf die weniger konfliktbeladene Strategie gesetzt, trotz der latenten Verstimmung Washingtons auf einen eigenen 24. Sitz hinzuwirken. Es galt mit Polen, das der italienischen Gruppe, und mit der Türkei, das der belgischen Stimmrechtsgruppe abgeworben werden sollte, sowie mit einigen asiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, mit denen bereits erste Sondierung stattgefunden hatten, die nötigen Stimmen zu sichern (Dok. 23, [dodis.ch/60948](http://dodis.ch/60948)). Das Kalkül lief darauf hinaus, die GUS-Staaten durch Anbindung an die Schweiz dem Einfluss Irans zu entziehen, was die Schaffung eines 24. Exekutivratssitzes für die USA wiederum attraktiv machen würde. Während Polen und der Türkei in der Folge bereits konkrete Angebote unterbreitet wurden, galt es den KSZE-Gipfel vom 9. und 10. Juli in Helsinki zu nutzen, um die Präsidenten Armeniens, Aserbaidshans, Kasachstans, Kirgisistans, Tadschikistans und Usbekistans an Bord zu holen. Vizepräsident Ogi wurde, in Vertretung Felbers, damit betraut, diese «politischen Türen» zu öffnen. Bei bilateralen Treffen am Rande der Konferenz stellte Ogi «jeweils schnell mit seinen Gesprächspartnern eine entspannte und freundschaftliche Atmosphäre her und bereitete geschickt den Grund für eine positive Reaktion her». An einer kurzfristig anberaumten Zusammenkunft sicherte Ministerpräsident Süleyman Demirel sogar spontan die definitive Mitgliedschaft der Türkei zu. «Die Mission war somit ein voller Erfolg», frohlockte das EDA in seinem Bericht (Dok. 28, [dodis.ch/61195](http://dodis.ch/61195)).

Das Paket schien geschnürt, doch in der Sommerpause folgte ein herber Rückschlag: An einer eiligst einberufenen Telefonkonferenz vom 6. August berichtete Bundesrat Stich, dass die nach wie vor ausstehende offizielle Antwort der Türkei gemäss absolut zuverlässigen inoffiziellen Kanälen klar negativ ausfallen werde – Demirels Zusage zum Trotz. Von entscheidender Bedeutung war wieder die Haltung der USA, die eine Kehrtwende vollzogen hatten, indem Washington der Schweiz nun nahelegte, auf ihre Sitzansprüche zu verzichten und sich stattdessen einer bestehenden Ländergruppe anzuschliessen. Statt des gewünschten Rückzugs unterbreitete Finanzminister Stich der Regierung den selbstbewussten Antrag zur Bildung einer Ländergruppe mit Polen, als wichtigstem Partner, sowie mit Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan, die bereits vertraglich zugesagt hatten, sowie «weiteren Staaten». Der Bundesrat stimmte dieser Flucht nach vorn zu (Dok. 31, [dodis.ch/60621](http://dodis.ch/60621)).

Mit der zusätzlichen Zusage Aserbaidshans verfügte die Schweiz schliesslich über genügend Gewicht für die Präsentation einer eigenen Gruppe. Kurz vor Beginn der IWF-Jahrestagung schwor der schweizerische Delegierte die Botschaften in den massgeblichen Ländern nochmals darauf ein, während allen Kontakten standhaft die schweizerische Position zu verteidigen und jegliche Rückzugslösung auszuschliessen, damit bei den polnischen Verantwortlichen niemand irgendwelche Zweifel säen und sie zu einem Absprung überreden könnte. «Vous vous demandez sans doute pourquoi Berne fait preuve en l'occurrence d'un acharnement qui suscite des critiques même dans la presse suisse», hiess es im Rundschrei-

ben. «La réponse est que ces institutions n'offrent pas de possibilité de rattrapage: [...] celui qui n'arrive pas du premier coup à ses fins et qui accepte un strapon-tin ne parvient plus jamais à s'approcher de la table» (Dok. 41, [dodis.ch/62733](https://www.dodis.ch/62733)). Schliesslich war den Bemühungen ein Erfolg beschieden: Die Schweiz nahm als Leiterin der mit dem Spitznamen «Helvetistan» bedachten Stimmrechtsgruppe Einsitz in die Exekutivräte von IWF und Weltbank.

Das zweite Thema, das im Bereich der multilateralen Zusammenarbeit das Jahr 1992 prägte, war die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), die vom 3. bis zum 14. Juni in Rio de Janeiro stattfand. Der «Erdgipfel von Rio», das unverkennbare Hauptereignis der internationalen Politik jenes Jahres, stellte ein Meilenstein für die Diskussion von Umweltthe-men in einem globalen Rahmen dar. Mehr als 10 000 Delegierte aus 178 Ländern verhandelten über Lösungsansätze für die globalen Umweltprobleme und über 100 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs verabschiedeten schliesslich die «Agenda 21», die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung sowie die Klimarahmen- und Biodiversitätskonvention. Die breit aufgestellte Schweizer Delegation an der UNCED, die von Bundesrat Cotti als Umweltminister ge-leitet wurde, wirkte im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten gemeinsam mit der brasilianischen Diplomatie bei der Deblockierung der Verhandlungen über die Klimakonvention mit (Dok. 7, [dodis.ch/61093](https://www.dodis.ch/61093)). Nebst diesem Erfolg konnte die Schweizer Diplomatie ihre aktive Rolle auch während der Konferenz bei der Ver-abschiedung des Kapitels über den Schutz der Atmosphäre der Agenda 21 – «obj-et d'une obstruction systématique des pays producteurs de pétrole, obstruction heureusement déjoué <in fine> dans le cadre d'un texte restreint» – hervorstreichen. Anlässlich der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention verkündete Cotti feierlich, dass die Schweiz ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 stabilisieren werde. In vielen Bereichen seien an der UNCED die bestmöglichen Kompromisse erreicht worden, resümierte der Vorsteher des EDI pragmatisch, «bien que le résultat obtenu ne corresponde pas entièrement à celui que définissait son mandat» (Dok. 22, [dodis.ch/61051](https://www.dodis.ch/61051)).

Die Schweiz bemühte sich mit einer grossen Kampagne darum, das Sekretariat der Kommission für nachhaltige Entwicklung, welche die Folgearbeiten von Rio innerhalb des UNO-Systems koordinieren sollte, in Genf anzusiedeln. Der neue UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali stattete vier Monate nach seinem Amsantritt dem «wichtigen UN-Sitzstaat und -Beitragszahler Schweiz» einen Arbeitsbesuch in Bern ab, an welchem zahlreiche Themen abgehandelt wurden. Bundespräsident Felber kündigte beim Tagesordnungspunkt «Entwicklung des UN-Sitzes Genf» an, die Schweiz erhoffe sich die Ansiedlung des Sekretariats für das Follow-up der UNCED. Doch Boutros-Ghali liess bereits damals diploma-tisch durchschimmern, dass er für den Standort Genf andere Schwerpunkte ins Auge fasste (Dok. 16, [dodis.ch/58969](https://www.dodis.ch/58969)). Obwohl es der Schweizer Diplomatie ge-lang, dass die Mehrheit der UNO-Mitgliedstaaten sich für die Rhonestadt aus-sprach, entschied Generalsekretär Boutros-Ghali schliesslich Ende Jahr in Eigen-regie, das Sekretariat als Rationalisierungsmassnahme beim UNO-Hauptsitz in New York einzubinden (Dok. 56, [dodis.ch/62551](https://www.dodis.ch/62551)). Es war dies 1992 nicht die ein-zige schweizerische Niederlage im Standortwettbewerb. Als Vertreter des Gast-landes und eines Beobachterstaats sprach Bundespräsident Felber Ende März vor der Genfer Abrüstungskonferenz, wo er nicht nur an das im Vorjahr deponierte

Gesuch der Schweiz um Mitgliedschaft erinnerte und sich für den baldigen Abschluss der laufenden Verhandlungen über die Chemiewaffenkonvention aussprach, sondern zugleich die Kandidatur Genfs für das neu einzurichtende Sekretariat der Organisation für das Verbot chemischer Waffen lancierte (Dok. 11, [dodis.ch/61983](http://dodis.ch/61983)). Den Zuschlag erhielt dann aber Den Haag.

#### *Friedens- und Sicherheitspolitik und die Frage der Neutralität*

Nicht nur in Abrüstungsfragen, auch in diversen anderen Bereichen der Sicherheitspolitik waren multilaterale Lösungen gefragt. Dies galt in erster Linie für das neue Europa. Erstmals seit der Gründungskonferenz von 1975 fand im Juli das Gipfeltreffen der KSZE wieder in Finnlands Hauptstadt statt. Anders als der hoffnungsvolle Pariser Gipfel von 1990 beherrschten in Helsinki Konfliktverhütung und Krisenbewältigung die Konferenzagenda. Neben dem Krieg in Bosnien und Herzegowina ging es um die kriegerischen Auseinandersetzungen in Bergkarabach, Transnistrien und Abchasien, wo die KSZE künftig in Zusammenarbeit mit der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) Peacekeeping-Operationen durchführen sollte. Mit den in Helsinki verabschiedeten Beschlüssen habe die KSZE «einen Schritt in die richtige Richtung genommen», urteilte der Vizepräsident des Bundesrats Ogi, der die schweizerische Delegation in Vertretung von Bundespräsident Felber anführte. «Angesichts der zahlreichen Konflikte hat sie sich neue Mittel verschafft, um aktiver ins Geschehen eingreifen zu können» (Dok. 27, [dodis.ch/61951](http://dodis.ch/61951)). Für Oktober beriefen die Teilnehmerstaaten ein KSZE-Expertentreffen über friedliche Streitbeilegung ein, das die Schweizer Diplomatie in Genf ausrichtete. Hier arbeiteten die Delegierten eine Konvention über Schlichtung und Schiedssprechung aus, die der KSZE-Rat im Dezember formell annahm. Der Vorschlag für diese Konvention und den damit zu schaffenden Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof wurde am KSZE-Folgetreffen in Helsinki überraschenderweise von Frankreich und Deutschland eingebracht, nachdem Frankreich noch im Vorjahr ein entsprechendes schweizerisches Vorbringen abgelehnt hatte. Bereits seit Dezember 1972 hatte sich die Schweizer Diplomatie für ein KSZE-Schiedsverfahren eingebracht und so erachtete sie «den Erfolg nicht zuletzt als Krönung eines seit Jahrzehnten hartnäckig vertretenen Anliegens». Als Reminiszenz schien es folgerichtig, trotz harter Konkurrenz, die Kandidatur Genfs für den Gerichtshof anzumelden – eine Initiative für den Standort Schweiz, die glücken sollte (Dok. 50, [dodis.ch/61464](http://dodis.ch/61464)).

Genf erhielt auch den Zuschlag für die Beherbergung der Arbeitsgruppe Wasserressourcen im Rahmen des multilateralen Friedensprozesses im Nahen Osten, womit die Schweiz ihren Willen unterstrich, zur Lösung des israelisch-arabischen Konflikts beizutragen. Auf Avancen der Palästinensischen Befreiungsorganisation reagierte die Schweizer Diplomatie mit einer wohltemperierten Geste, indem das EDA den Direktor des PLO-Büros in Genf als «offiziellen Gesprächspartner» akzeptierte. «Mit der obenerwähnten Lösung kann die Eröffnung eines eigentlichen Büros in Bern zurzeit verhindert werden. Damit werden einerseits die Beziehungen mit Israel nicht über Gebühr belastet und andererseits bleibt die politische Aufwertung der PLO begrenzt», erörterte Staatssekretär Jakob Kellenberger, der im März für den zurückgetretenen Klaus Jacobi die Nachfolge als Direktor der Politischen Direktion des EDA übernommen hatte (Dok. 49, [dodis.ch/62755](http://dodis.ch/62755)). Im Rahmen einer verstärkten Beteiligung am Peacekeeping der UNO waren

schweizerische Militärbeobachter seit 1990 im Nahen Osten stationiert. Der Einsatz der schweizerischen Sanitätseinheit in der Westsahara wurde verlängert. Mit der Verabschiedung der Botschaft zum Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen präsentierte der Bundesrat im August einen Fahrplan, wie ab Ende 1994 ein erstes schweizerisches Blauhelmbataillon von 600 Mann der UNO und der KSZE zur Verfügung gestellt werden könnte (Dok. 59, [dodis.ch/62528](https://www.dodis.ch/62528)). Als der UNO-Sicherheitsrat Sanktionen gegen Libyen beschloss, war für den Bundesrat klar, dass sich die Schweiz den internationalen Zwangsmassnahmen anschliessen würde. Trotzdem konnte das EDA die Beziehungen der Schweiz mit dem Wüstenstaat, von welchem rund ein Fünftel der Schweizer Erdölimporte stammte, als «korrekt» bezeichnen (Dok. 24, [dodis.ch/61220](https://www.dodis.ch/61220)). Die Übernahme von Sanktionen der Staatengemeinschaft war für die Schweizer Aussenpolitik seit dem Grundsatzentscheid vom 7. August 1990 bezüglich dem Irak und später auch gegen Jugoslawien zur neuen Praxis geworden.

Schliesslich rüttelte die vermehrte Teilnahme an kollektiven Sicherheitsordnungen, die durch die dynamischen Entwicklungen in Europa und der Welt angestossen wurden, auch an der Essenz der schweizerischen Selbstwahrnehmung und Selbstdarstellung in der internationalen Politik. Es sei eine «Neuausrichtung der Aussenpolitik hinsichtlich der Neutralität» notwendig, folgte eine vom Bundesrat 1991 eingesetzt Studiengruppe mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft. «Die Schweiz solle ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren und damit eine möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gewinnen. Die Neutralität dürfe insbesondere nicht ein Hindernis darstellen bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit hinsichtlich des Aufbaus eines europäischen Sicherheitssystems oder der Abwehr «neuer» Bedrohungen, bei der Integration in die EG oder beim gemeinsamen Vorgehen gegen Völkerrechtsbrecher». Da jedoch eine Bevölkerungsmehrheit «zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Aufgabe der Neutralität nicht verstehen und einer derartigen Politik ihre Gefolgschaft verweigern würde», so das EDA, sollte ein «Bruch mit der bisherigen schweizerischen Neutralitätspolitik» verhindert werden. Statt «revolutionärer Schritte» solle ein «pragmatischer» und «guteidgenössischer» Mittelweg» eingeschlagen werden, welcher der «mehrheitlich positiven Einstellung des Schweizer zur Neutralität Rechnung» trage (Dok. 12, [dodis.ch/59120](https://www.dodis.ch/59120)). Eine interdepartementale Arbeitsgruppe Neutralität wurde beauftragt, eine Kurzversion der Studie als Kapitel des schliesslich erst 1993 publizierten Berichts des Bundesrats über die Aussenpolitik zu redigieren. Zwischen dem EDA und dem EMD wurde auch eine künftige Partizipation beim Verteidigungsbündnis NATO debattiert. Als ein Diskussionspapier des Militärdepartements vom Juni 1992 die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee aufzeigte, sah das EDA «das Nervenzentrum der schweizerischen Neutralität» betroffen: «Wenn die Armee des neutralen Kleinstaates Schweiz ihren militärischen Auftrag in Zukunft nur noch im Verbund mit ausländischen Streitkräften erfüllen kann, wenn Neutralität ihre Schutzwirkung verliert und zum Risiko wird», untergrabe dies ihr «Fundament», weshalb die militärische Führung dies nicht länger verschweigen dürfe, so die ungewohnt deutliche Stellungnahme der Völkerrechtsdirektion. Soweit diese These zutrefte, könne die Sicherheit der Schweiz «nur noch durch Anlehnung oder Integration in die NATO bzw. WEU sichergestellt

werden. Für Neutralität, auch für okkasionelle, bleibt dann kein Platz mehr» (Dok. 34, [dodis.ch/61955](http://dodis.ch/61955)).

Wie rasant die militärische Neutralität auf europäischer Ebene erodierte, zeigte sich im Oktober 1992 anlässlich eines informellen Meinungsaustausches der Verteidigungsminister Österreichs, Schwedens und der Schweiz sowie der finnischen Verteidigungsministerin, die sich auf Einladung von Bundesrat Villiger in Bern trafen. Das herausragende Ergebnis der Tagung bestand in der klaren Feststellung, «dass die Neutralität von den vier teilnehmenden Staaten nicht mehr als gemeinsame Basis für politisches Handeln angesehen» wurde und insbesondere Schweden sich nicht mehr als neutral betrachtete. Einigkeit bestand in der Ansicht, dass die NATO das «Kernelement von Europas Sicherheit» bleibe. Alle vier Teilnehmerstaaten wollten sich im Hinblick auf einen EG-Beitritt um einen Beobachterstatus in der WEU bewerben. Gegenüber einem koordinierten Vorgehen herrschte allerdings Skepsis: «Der unbedingte Wille, vor allem der nordischen Teilnehmer, sich jede Handlungsfreiheit in der Neutralitätsfrage zu wahren, deutet jedenfalls nicht darauf hin, dass die gemeinsamen Interessen sehr tief verwurzelt wären», so die ernüchternde Bilanz (Dok. 46, [dodis.ch/61100](http://dodis.ch/61100)). Zwei Monate später schien bereits klar, dass sich «unsere bisherigen neutralen Partner zur Annäherung an NATO und WEU entschlossen haben». Nun bestehe auch für die Schweiz «Bedarf, einen solchen Schritt zu vollziehen», schrieb Bundesrat Villiger kurz vor der Weihnachtspause an Bundespräsident Felber. «Nur so können wir vermeiden, sicherheitspolitisch in die Isolation zu geraten.» Die «Bekämpfung moderner Abstandswaffen und Trägersysteme könnte schon bald einmal die technischen und finanziellen Möglichkeiten des Kleinstaates übersteigen», führte der Verteidigungsminister aus. Es ginge primär nicht um die Einleitung einer direkten militärischen Zusammenarbeit mit NATO und WEU, sondern um eine «Intensivierung des Dialogs und des Informationsaustausches» sowie darum, «das politische Terrain für einen solchen Schritt vorzubereiten». An den sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz auf europäischer Ebene änderte auch das negative Resultat der EWR-Abstimmung nichts (Dok. 62, [dodis.ch/61267](http://dodis.ch/61267)).

#### *Die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag*

Nicht nur sicherheitspolitisch strebten Österreich, Schweden und Finnland entschlossener als die Schweiz eine Integration in europäische Strukturen an. Während sich die EFTA-Partner in voller Fahrt in den EWR und hin zu einer baldigen Mitgliedschaft in der EG bzw. in der Europäischen Union befanden, musste die Schweizer Regierung, die im Oktober 1991 zwar den Grundsatzentscheid für einen ähnlichen Kurs gefällt hatte, ihre konkrete Strategie erst noch definieren. Die erste ausserordentliche Sitzung des Bundesrats zur Europafrage fand am 8. April 1992 ohne Bundespräsident Felber statt, der sich in ärztlicher Behandlung befand. Unter der Leitung von Vizepräsident Ogi behandelte der Rat seinen dritten Integrationsbericht (nach denjenigen vom August 1988 und vom November 1990) sowie die Botschaft über den EWR-Vertrag, die beide parallel ausgearbeitet wurden. Bundesrat Stich bemängelte die «Europa-Euphorie», die aus den Berichtsentwurf spreche. Die Lektüre vermittele den Anschein, der Bundesrat habe den EWR bereits aufgegeben und setze alles auf den EG-Beitritt. «Man erhält den Eindruck, dass die Schweiz ohne Beitritt nicht mehr existieren könnte», kritisierte der Finanzminister und plädierte dafür, «nüchtern zu bleiben». Auch Bundesrat Koller

äusserte sich skeptisch gegenüber dem Bericht, der nicht objektiv sei, sondern ein «einziges Plädoyer für einen raschen Beitritt» darstelle. Er habe den Eindruck, die Autoren wollten den Bundesrat unter Druck setzen. Selbst Bundesrat Cotti, ein entschiedener Verfechter des Beitritts, befand das «pamphlet pour l'adhésion» als zu optimistisch und zu wenig differenziert. «Es ist klar, dass es als EG-Mitglied nicht möglich ist, neutral zu sein», so die Meinung von Verteidigungsminister Villiger. «Die EG-Frage ist aber auch eine Glaubensfrage. [...] Wenn man aber die Leute überzeugen will, so ist Ehrlichkeit unerlässlich.» Trotz anderslautenden Ergebnissen von Meinungsumfragen stellte Villiger «eine zunehmende Distanz des Volkes zu Europa» fest. «Le combat pour l'EEE sera dur», bemerkte auch der federführende Bundesrat Delamuraz. Der Vizepräsident des Bundesrats Ogi resümierte, dass die «Propagandaschrift für die EG-Mitgliedschaft» überarbeitet werden sollte. Andererseits drängte er darauf, der Bundesrat müsse nun «seine Führungsrolle wahrnehmen» und rasch über eine Strategie bezüglich des Gesuchs um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG entscheiden. «Si l'EEE devait être de nouveau mis en cause», fragte Wirtschaftsminister Delamuraz in die Runde, «faut-il s'engager dans une fuite en avant et miser directement sur l'adhésion comme M. Ogi le propose?» (Dok. 15, [dodis.ch/57333](http://dodis.ch/57333)).

Im Frühjahr unternahm Delamuraz und Bundespräsident Felber Reisen in die Hauptstädte der sogenannten Troika, also derjenigen drei Mitgliedsländer, die im vergangenen Halbjahr (Niederlande), gegenwärtig (Portugal) und im folgenden Halbjahr (Grossbritannien) den EG-Ratsvorsitz innehatten oder haben würden. Die Botschaft, die Felber in Lissabon vermittelt wurde, war unmissverständlich: Falls die Schweiz «gleichzeitig mit Österreich, Schweden und Finnland den Beitritt verhandeln will und falls sie nicht riskieren will, erst gegen das Jahr 2000, gemeinsam mit Beitrittskandidaten verschiedenster «Herkunft» zu verhandeln, dann besteht für die Schweiz *jetzt* Handlungsbedarf: bis zum Lissaboner Treffen des Europäischen Rats von Ende Juni 1992 müsse zumindest politisch feststehen, dass mit der Schweiz ab Anfang 1993 Beitrittsverhandlungen möglich sind.» Auch der niederländische Aussenminister Hans van den Broeck bestätigte gegenüber Bundespräsident Felber, dass bis im Juni die schweizerische Verhandlungsbereitschaft klar signalisiert werden müsse, damit das Land «nicht im gleichen Topf mit mittel- und osteuropäischen Staaten «behandelt» wird». In London wurde Wirtschaftsminister Delamuraz auf höchster Ebene mitgeteilt, dass man einen Beitritt der Schweiz begrüssen und unterstützen würde, zumal er «die liberalen und föderalistischen Kräfte in der EG stärken» würde. Auf die Bremse trat dagegen der Präsident der EG-Kommission Jacques Delors in Brüssel. Er machte im Gespräch mit Felber und Delamuraz keinen Hehl daraus, dass aus seiner Sicht ein Beitritts-gesuch der Schweiz «nicht dringend sei» (Dok. 17, [dodis.ch/62375](http://dodis.ch/62375)).

Die entscheidende integrationspolitische Weichenstellung wurde schliesslich anlässlich der ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom Montag, dem 18. Mai 1992 vorgenommen. Am Vortag war der Souverän in allen sieben eidgenössischen Abstimmungsvorlagen den Vorschlägen der Regierung gefolgt, wobei insbesondere die Zustimmung für die Mitwirkung bei den Bretton-Woods-Institutionen als aussenpolitischer Erfolg verbucht werden konnte. Am 18. Mai verabschiedete der Bundesrat die EWR-Botschaft sowie den dritten Integrationsbericht, der im Titel das Ziel eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft trug. Schliesslich eröffnete Bundespräsident Felber die Debatte über den

Zeitpunkt, an dem ein Gesuch über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zu stellen wäre mit der Feststellung, aus den vorangehenden Diskussionen des Rats sei eine «*tendance favorable à une présentation rapide*» zu erkennen. Die Bundesräte Stich und Ogi widersprachen aber dieser Einschätzung. Der Finanzminister wollte verhindern, dass ein EG-Beitrittsgesuch nach einem EWR-Nein wieder zurückgezogen werden müsste. Der Verkehrsminister fürchtete, dass ein solcher Schritt sowohl die Abstimmung über den EWR als auch diejenige über die Neue Alpentransversale (NEAT) gefährden könnte. Auch Bundesrat Koller fürchtete eine Belastung der EWR-Abstimmung: «Vorsicht ist geboten, denn die Bauern haben sich zum Beispiel für den EWR, aber gegen einen Beitritt ausgesprochen.» Der «EWR erfordert sowohl die Mehrheit des Volkes als auch der Stände», mahnte der Justizminister. «Zudem sollte man die Konfusion im Volk zwischen EWR und EG-Beitritt nicht zusätzlich alimentieren.» Bundesrat Villiger teilte diese Meinung und betonte, dass der EWR «eine echte Chance» habe, während die Beitrittsfrage «immer noch sehr kontrovers» sei. Auf der Seite der Befürworter argumentierte Aussenminister Felber, die Hinterlegung des Gesuchs im Frühjahr würde die Situation im Hinblick auf den Urnengang frühzeitig klären. Diesem Urteil schloss sich Innenminister Cotti an und rief den Entscheid des Bundesrats vom Oktober 1991 in Erinnerung, dass die EG-Mitgliedschaft das Ziel der schweizerischen Integrationspolitik sein sollte. Zusammen mit Wirtschaftsminister Delamuraz waren demnach drei Bundesräte für ein rasches Beitrittsgesuch, während die vier deutschsprachigen Ratsmitglieder, und damit die Mehrheit, zuwarten wollten. Delamuraz und Felber betonten nun, gezielt an Ogi gerichtet, es wäre nicht glaubwürdig, ein Beitrittsgesuch erst nach der NEAT-Abstimmung vom September auf das Tapet zu bringen. «Retarder ainsi la demande serait interprété comme une peur du Conseil fédéral que le peuple refuse la NLFA», so Bundespräsident Felber. In einer zweiten Diskussionsrunde unterstrich Delamuraz, «que le Conseil ne peut plus laisser planer le doute, quitte à subir l'accusation de ne pas savoir décider». Selbst wenn der Bundesrat bis zur Präsentation des Erweiterungsfahrplans am Lissaboner EG-Gipfel Ende Juni zuwarten würde, erwecke man den Eindruck, im Schlepptau der EG zu sein. Schliesslich gab Bundesrat Ogi seine Opposition gegen ein Gesuch vor der NEAT-Abstimmung auf. «Le Conseil décide ainsi à la majorité de présenter une demande d'ouverture de négociations pour l'adhésion de la Suisse à la CE avant le vote sur l'EEE», protokollierte Vizekanzler Achille Casanova. «Cette demande sera présentée le plus tôt possible» (Dok. 18, [dodis.ch/58958](http://dodis.ch/58958)). Unmittelbar nachdem der Grundentscheid gefällt wurde, gelangte er an die Öffentlichkeit. Die Briefe an den Präsidenten des EG-Rats wurden schliesslich bereits am 20. Mai verabschiedet und am 26. Mai offiziell übergeben.

Die Unterscheidung zwischen der anstehenden Volksabstimmung über den EWR-Vertrag und der später anzustrebenden EG-Mitgliedschaft sollte sich als kommunikativ schwierig herausstellen. Nach der Sommerpause präsentierte das Integrationsbüro EDA/EVD dem Bundesrat seine aktualisierte Informationsstrategie. Das Konzept sollte «clair et inattaquable» sein. Logistisch unterstützt von einer Werbeagentur sollte für die Bürgerinnen und Bürger eine transparente Informationsbasis geschaffen werden, eine Art Referenzdatenbank, die zahlreiche Drucksachen, aber auch eine PC-Diskette, eine Wanderausstellung sowie als Auskunftsort für Fragen aus der Bevölkerung das sogenannte «Europatelefon» umfasste. Dagegen sollten keinerlei Plakate, Fernsehspots oder Annoncen

finanziert werden, um nicht den Eindruck zu erwecken, eine Propagandakampagne für den EWR zu führen. Die Entwicklung einer politischen Argumentation im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen und in den Medien sei den Mitgliedern des Bundesrats, des Parlaments, der Parteien und Wirtschaftsverbände sowie weiterer «leaders d'opinions» überlassen: «Leur image, leur crédibilité et leur pouvoir de conviction sont les meilleurs atouts en faveur de l'Europe.» Schliesslich arbeiteten auch die auflagenstarken überregionalen Zeitungen «Blick» und «Le Matin» offenbar «étroitement» mit dem Informationsdienst des Integrationsbüros zusammen (Dok. 30, [dodis.ch/60896](http://dodis.ch/60896)).

Der bekannteste Gegner der bundesrätlichen Integrationspolitik war der Zürcher SVP-Nationalrat Christoph Blocher. Er könne einem EWR-Vertrag mit «dermassen entwürdigenden Bestimmungen für unser Volk» nicht zustimmen, führte Blocher an einer Sitzung der Wirtschaftskommission vom August 1992 aus. «Die Rahmenbedingungen sind für unser Land von Nachteil: politisch, weil wir nicht mehr frei entscheiden können, und wirtschaftlich, weil sie alles andere als liberales Gedankengut sind.» Er plädierte dafür, das Verhältnis zur EG weiterhin mit bilateralen Verträgen zu regeln, obwohl es heisse, dass solche nicht möglich seien. «Wer sagt, dass diese nicht möglich sind?», fragte Blocher rhetorisch: «Es ist die EG, denn für sie ist es einfacher, alle Staaten unter einem Hut zu haben. Wir müssen halt bilaterale Verträge erzwingen.» «Vous êtes excellent quand il s'agit de dire pourquoi les choses vont mal, mais vous êtes faible pour dire comment il faudrait faire en positif», konterte Pascal Couchepin. Der Walliser FDP-Nationalrat beobachtete «beaucoup plus d'émotions que de réflexions» in der Deutschschweizer EWR-Debatte. «Mais si le débat devient émotionnel, on détruit la démocratie et la capacité d'avancer sur une base commune.» Auch die meisten übrigen Kommissionskollegen sprachen sich gegen Blochers Argumentation aus und stützten die von Wirtschaftsminister Delamuraz vorgetragene Position des Bundesrats. Der Abbau von Hemmnissen im Dienstleistungssektor, bei der Vermarktung oder bei der Aufnahme und Ausübung einer Tätigkeit sei mit Rechtsvorschriften geregelt. Ein Abbau von Hemmnissen und die Gleichbehandlung im Dienstleistungssektor könne ohne eine «minimale Harmonisation» mit diesen europäischen Rechtsvorschriften nicht erreicht werden, führte Staatssekretär Blankart aus. Gegenüber dem Vertreter des Bauernverbands mahnte der schweizerische Chef-Unterhändler, «dass Sie nie mehr so billig wegkommen werden wie mit diesem EWR». Ohne diesen Vertrag würde die Aushandlung eines Abkommens über die Banken «Riesenagrarkonzessionen» gegenüber den südeuropäischen EG-Mitgliedstaaten kosten. Ausserdem würde «die Abhängigkeit der Schweiz von einem starken Deutschland dramatisch zunehmen», während man dessen Einfluss im EWR «multilateral neutralisieren» könnte (Dok. 33, [dodis.ch/60997](http://dodis.ch/60997)).

Während der Nationalrat in der ausserordentlichen Augustsession über das EWR-Abkommen beriet, beschäftigte sich der Ständerat unter dem Titel «Eurolex» bereits mit den notwendigen Anpassungen von rund 1500 Schweizer Rechtsakten an den Acquis communautaire der EG im Falle eines Ja zum EWR. Wie Justizminister Koller vor der Kleinen Kammer ausführte, handelte es sich dabei um «die grösste Rechtsrezeption, die wir seit der Gründung unseres Bundesstaates vollziehen». Anstelle der üblichen Eintretensdebatte trugen deshalb die Präsidenten der ständigen Kommissionen des Ständerats, die sich mit der Eurolex-Vorlage zu beschäftigen hatten, ihre bisherigen Beratungsergebnisse vor. Ge-

mäss Bundesrat Koller herrschte dabei Einigkeit, dass die Rechtsharmonisierung – wenn auch zum Preis einer hohen Regulierungsdichte – «eine grosse Chance für die innere Reform unseres Staates» darstelle und der Schweiz insbesondere «ein wettbewerbs-, konsumenten-, arbeitnehmer- und frauenfreundlicheres Recht bringen wird» (Dok. 39, [dodis.ch/60990](https://www.dodis.ch/60990)). Einen Schritt weiter dachte die Arbeitsgruppe «Eurovision» des EDA, die im Auftrag von Staatssekretär Kellenberger als Diskussionsgrundlage für die Botschafterkonferenz Thesen zur schweizerischen Europapolitik formulierte: «Die EG-Mitgliedschaft bildet den Schlüssel für eine auf die Mitgestaltung ihres aussenpolitischen Umfeldes bedachte Schweiz», so das Arbeitspapier. «Insofern ist der EG-Beitritt kein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, sondern ein Mittel, um ihr zu Entfaltung zu verhelfen». Der EDA-Thinktank forderte, dass die Schweiz ihre bilateralen Beziehungen zu den EG-Staaten und den Kandidaten der nächsten Erweiterungsrunde verstärkt pflege, um die Beitrittsverhandlungen optimal zu unterstützen und ihr «Image als schwieriger, mangelnder Solidarität verdächtiger Partner im Integrationsprozess zu korrigieren». Viele Elemente der schweizerischen Aussenpolitik würden bei einem EG-Beitritt Teil der gemeinschaftlichen Politik. Für das Aussenministerium gelte es deshalb, seine Rolle als Koordinator der schweizerischen Mitwirkung an der europäischen Innenpolitik zu erarbeiten (Dok. 35, [dodis.ch/55907](https://www.dodis.ch/55907)).

Rund drei Wochen vor dem 6. Dezember reiste Bundespräsident Felber nach Paris und London zu Gesprächen mit dem französischen Präsidenten und dem britischen Aussenminister. François Mitterrand, der beim französischen Referendum über den Maastrichter Vertrag im September nur einen knappen Sieg davongetragen hatte, interessierte sich ausführlich für die schweizerische EWR-Abstimmung und liess sich «avec une certaine délectation sur les grandeurs et les dangers du référendum populaire» aus. «Il a tenu à préciser que même si le non devait l'emporter, le 6 décembre prochain, «puisque rien n'est exclu en politique», la Suisse pourrait continuer à compter sur son amitié et sa compréhension». Auch Douglas Hurd, der den EG-Ministerrat präsierte, kam auf ein mögliches «Nein» der Schweiz zu sprechen, was er als «a big misfortune» erachten würde (Dok. 54, [dodis.ch/60741](https://www.dodis.ch/60741)). Am 7. Dezember stand dann der Bundesrat in der Tat vor einem europapolitischen Scherbenhaufen oder «im Regen», wie Vizepräsident Ogi an der Sitzung des Bundesrats auf dem Punkt brachte. «Diese Abstimmung hat verschiedene Gräben sichtbar gemacht: einen Graben zwischen der französischen und der deutschen Schweiz, aber auch einen Graben zwischen den meisten politischen Kräften und der Mehrheit der Bevölkerung». Es gelte nun, «den Entscheid des Souveräns zu akzeptieren», die «aufgerissenen Wunden» so rasch wie möglich zu heilen, «das Land wieder zu vereinigen» und zu verhindern, dass sich Resignation verbreite. Sowohl Ogi wie Delamuraz, der gar von einer «véritable crise de confiance institutionnelle» sprach, bedauerten, dass nicht alle sieben Bundesräte sich bei einem öffentlichen Auftritt klar für den EWR ausgesprochen hatten. «En effet, il a dû enregistrer des remarques désobligeantes sur ce Conseil fédéral à deux vitesses: ceux qui ont fait beaucoup, et ceux qui ont très peu fait ou rien du tout.» Der EWR-Kritiker Cotti dagegen gab sich überrascht, dass fast die Hälfte der Stimmbewölkerung sich für den Vertrag ausgesprochen habe. Gemeinsam mit Bundesrat Stich unterstrich er, dass das negative Resultat «nicht als Absage gegenüber Europa interpretiert werden kann». «À l'avenir», räumte Cotti ein, «il faudra penser à la préparation culturelle d'une population appelée à prendre des décisions d'une telle

ampleur.» Auch Bundesrat Koller bestätigte, dass für die künftige Integrationspolitik «in der deutschen Schweiz viel Aufklärungsarbeit geleistet werden» müsse. Für den Justizminister war gewiss, dass «Fanatiker [...] die Stimmung angeheizt», «auch bewusst und gezielt Ängste erzeugt» und so «eine Mehrheit des Volkes gefunden» hatten. Gemäss Bundesrat Villiger war das enttäuschende Resultat «ein Aufstand der Weltkriegsgeneration», die befürchtete, dass mit dem EWR «alles Bewährte in Frage gestellt» und «wichtige Sachen bedroht» seien (Dok. 58, [dodis.ch/60622](http://dodis.ch/60622)).

Das Stockholmer Treffen des KSZE-Rats ermöglichte Bundespräsident Felber einen ersten Austausch mit den Aussenministern der EG nach der Abstimmungsniederlage. «Aucune incompréhension, encore moins de l'hostilité à l'égard de la Suisse ne se sont manifestées mais au contraire beaucoup de sympathie pour son gouvernement et le <camp du oui>, dont l'importance a été mesurée et reconnue.» Von den «grands cadeaux», die Dänemark im Nachgang der ebenfalls negativen Volksabstimmung über den Vertrag von Maastricht gemacht wurden, könne auch die Schweiz profitieren, spekulierte der griechische Kollege. «Il faut souligner qu'aucun Ministre n'a interprété le vote négatif de la Suisse comme une réponse définitive à l'Europe, bien au contraire, serait-on tenté de dire», so Felber. Die Zukunft der Schweiz sei europäisch, und da dem EWR sowieso keine lange Lebensdauer zuerkannt wurde, solle die Schweiz ihr Gesuch um Beitrittsverhandlungen keinesfalls zurückziehen, so der Grundton. «On ne croit pas vraiment que la Suisse va rejoindre très vite la CE», so Portugals Aussenminister José Manuel Barroso, «mais suffisamment pour faire preuve de sympathie à son égard, en toute amitié.» Felber zog das Fazit, «que si le gouvernement suisse confirme sa volonté d'adhérer à terme, ce dont les Ministres rencontrés à Stockholm sont convaincus maintenant, il s'agit de <trouver ensemble> un mécanisme susceptible de nous y amener et qui tienne compte du 6 décembre» (Dok. 60, [dodis.ch/60956](http://dodis.ch/60956)).

#### *Wirtschaftsbeziehungen zu Asien, Lateinamerika und Afrika sowie Entwicklungszusammenarbeit*

Zu einer Zeit, in welcher der EWR eine alles dominierende Rolle einzunehmen schien, betonte die Schweizer Handelsdiplomatie verstärkt ihre aussereuropäischen Kontakte. Als wichtigstes Instrument betrachtete sie in dieser Hinsicht die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), wo die Verhandlungen seit Jahren blockiert waren. Die widersprüchlichen Interessen – auch der Schweizer Wirtschaft – zeigten sich eindrücklich anhand der Voten zweier Chefbeamter des EVD während einer Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats im Januar. Der zuständige Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge hob hervor, wie der Kompromissvorschlag von GATT-Generaldirektor Arthur Dunkel es kleineren Ländern wie der Schweiz erlauben würde, sich im Bereich von Dienstleistungen und beim Schutz des geistigen Eigentums gegen Schikanen der Grossmächte zu wehren: «C'est un progrès vers l'augmentation de l'arsenal de nos exportateurs leur permettant de lutter au niveau international.» Für den Direktor des Bundesamts für Landwirtschaft gingen dagegen die Konzessionen hinsichtlich Liberalisierung im Agrarbereich entschieden zu weit (Dok. 1, [dodis.ch/62343](http://dodis.ch/62343)).

Als bilateraler Handelspartner der Schweiz stand im Jahr 1992 die Volksrepublik China im Fokus. Dem Wunsch nach Normalisierung und Intensivierung der Beziehungen stand die frische Erinnerung an die Niederschlagung der

Demokratiebewegung durch das Regime im Sommer 1989 entgegen. Den Auftakt bildete am 29. Januar der Besuch von Ministerpräsident Li Peng, der am Folgetag am WEF in Davos die Entwicklungsziele seines Landes präsentieren sollte, bei Bundespräsident Felber und Bundesrat Delamuraz. Der Empfang in Bern «löste in Politikerkreisen, in der schweizerischen Öffentlichkeit und in den Massenmedien ein beträchtliches Echo aus und sorgte auch für negative Schlagzeilen». Da Li Peng auch in Italien und den USA offiziell empfangen wurde, empfand das EDA den «allenthalben gehörten Vorwurf, die Schweiz ver helfe damit dem Hauptverantwortlichen des Tiananmen-Massakers zu internationaler Respektabilität», als unberechtigt. Betonermassen stand die Fortsetzung des im Dezember 1991 in Gang gesetzten Menschenrechtsdialogs im Zentrum der Gespräche. Im Anschluss beglückwünschten sich die beiden Aussenwirtschaftsminister zur «sehr positiven» Entwicklung des bilateralen Handelsaustausches und Delamuraz versicherte Li Lanqing, die «schweizerische Industrie sei bereit, in China zu investieren» (Dok. 4, [dodis.ch/61393](https://dodis.ch/61393)). Bemerkenswerterweise wurde das schweizerisch-chinesische Handelsvolumen derweil von demjenigen der Schweiz mit dem aufstrebenden «Tigerstaat» Taiwan übertroffen (Dok. 9, [dodis.ch/61266](https://dodis.ch/61266)). Li Peng und Li Lanqing traf Bundesrat Delamuraz abermals in Beijing, wohin der Vorsteher des EVD im Juli an der Spitze einer grossen Delegation aus Behörden- und Wirtschaftsvertretern reiste. Es galt, bestmögliche Rahmenbedingungen für das «énorme potentiel pour le développement des relations économiques sino-helvétiques, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'agro-alimentaire et des machines» zu schaffen. Der Weg hin zu Öffnung und Reformen sei gelegt. Als ermutigenden Hinweis nahm Delamuraz Beijings kurz zuvor überraschend erfolgte Unterzeichnung des Abkommens über das geistige Eigentum, das für die chemische Industrie von fundamentaler Bedeutung war. Auch die Menschenrechte brachte Delamuraz wieder auf das Tapet: «J'ai clairement et fermement signifié qu'il s'agissait d'un élément indispensable à l'établissement de rapports de confiance sans lesquels il ne saurait y avoir de véritable économie de marché ou de partenariat sur la base de l'intérêt mutuel» (Dok. 29, [dodis.ch/59914](https://dodis.ch/59914)).

Gänzlich anderer Natur war der Besuch von Bundesrat Ogi im Oktober in Japan. In den Gesprächen mit den für den Schienenverkehr und die Telekommunikation zuständigen Ministern «standen die japanischen Erfahrungen betr. Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung im Vordergrund. Fragen, die im Zuge der wirtschaftlichen Revitalisierung auch in der Schweiz zur Diskussion stehen». Es gelte «das in Japan vorhandene Know-how bezüglich Hochgeschwindigkeitszüge und Tunnelbau zu nutzen, japanische High-Tech in Planung und Engineering soweit nützlich zu transferieren». Die japanischen Behörden zeigten sich über den Austausch erfreut, etwa in Bezug auf das Programm «Energie 2000» (Dok. 47, [dodis.ch/60739](https://dodis.ch/60739)). Ebenfalls im Oktober reiste eine schweizerische Wirtschaftsdelegation unter Leitung des zuständigen Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge nach Argentinien und Chile, um auf höchster Ebene Unterstützung für den Reformprozess zu demonstrieren und – nachdem 1991 zwei Investitionsschutzabkommen unterzeichnet werden konnten – partnerschaftliche Kooperationsprojekte privater Unternehmen aufzugleisen. Chile sei «un pays qui séduit par le pragmatisme et le professionnalisme de ses dirigeants et dont le potentiel de collaboration avec la Suisse est nettement sous-exploité». Argentinien stehe die «épreuve du feu» dagegen noch bevor. «Les Argentins, enfants

gâtés par la nature, auront-ils la persévérance et la patience nécessaires pour faire face à une possible récession et aux pressions sociales qui s'ensuivraient?» (Dok. 53, [dodis.ch/61447](https://www.dodis.ch/61447)).

Auch der Präsident des African National Congress, Nelson Mandela, bekundete bei einem Arbeitssessen mit Staatssekretär Blankart in Genf das südafrikanische Interesse an einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Schweiz, obschon das Land dadurch, dass es sich während Jahrzehnten den internationalen Sanktionen gegen das Apartheid-Regime verweigert habe, «bei der schwarzen Bevölkerung Südafrikas ernsthafte Imageprobleme habe». Auch hätten sich Schweizer Firmen in Südafrika ungenügend in der Ausbildung lokaler Kader engagiert und würden «fast ausschliesslich von importierten weissen Führungskräften geleitet». Dies hielt Blankart nicht davon ab, dem «klaren Mehrheitsführer des künftigen nicht-rassischen und demokratischen Südafrika» anzumahnen, dass «nur transparente Regeln, die den Minderheitenschutz gewährleisten», Südafrika «auf den Weg der Stabilität und Prosperität zurückführen» könnten. In der überproportionalen Besserstellung der Minderheiten liege auch das «Geheimnis des Erfolgs der Schweiz» (Dok. 19, [dodis.ch/61222](https://www.dodis.ch/61222)). Der Demokratisierungsprozess in Afrika war auch Thema beim erstmaligen Arbeitsbesuch eines Präsidenten von Benin in der Schweiz. Nicéphore Soglo unterhielt sich mit dem Vizepräsidenten des Bundesrats Ogi über die politische und wirtschaftliche Situation in Benin und dankte für die langjährige Hilfe im Rahmen verschiedener Entwicklungsprojekte. Der westafrikanische Staat war ein Schwerpunktland der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und Soglo wurde eine Fortführung der Unterstützung «im bisherigen Rahmen» zugesichert (Dok. 26, [dodis.ch/60044](https://www.dodis.ch/60044)). Diese Ergänzung ist insofern bedeutsam, als sich wegen des defizitären Bundeshaushalts alle Departemente an Sanierungsmassnahmen beteiligen mussten. Gerade die beim EDA vorgesehenen Kürzungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sorgten angesichts des weiter anwachsenden Nord-Süd-Gefälles für Diskussionen, zumal die Schweiz bezüglich Entwicklungsausgaben immer noch unter dem OECD-Durchschnitt von 0,35% des Bruttonationaleinkommens lag. Der Bundesrat betonte in seiner Stellungnahme zu einer parlamentarischen Anfrage, dass alle Verträge eingehalten würden, jedoch – aufgrund der unwiderruflichen Verpflichtungen gegenüber der Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken und -fonds sowie dem IKRK – besonders bilaterale Programme redimensioniert werden müssten (Dok. 40, [dodis.ch/61423](https://www.dodis.ch/61423)).

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Iran hatten nach der Ermordung eines ehemaligen iranischen Diplomaten und Menschenrechtsaktivisten in der Schweiz, der Auslieferung eines iranischen Staatsbürgers nach Frankreich infolge eines internationalen Haftbefehls, der Inhaftierung eines Schweizer Geschäftsmannes im Iran sowie der Stürmung der iranischen Vertretung in Bern durch oppositionelle Volksmudschaheddin seit 1990 starke Turbulenzen durchlaufen. Zumindest in den wirtschaftlichen Beziehungen trat 1992 eine gewisse Entspannung ein (Dok. 32, [dodis.ch/61399](https://www.dodis.ch/61399)).

### *Migrations- und Flüchtlingspolitik*

Seit dem Jahr 1990 bezeichnete der Bundesrat in einer international umstrittenen Praxis öffentlich verfolgungssichere Länder. Auf Asylgesuche von Personen aus diesen Staaten wurde demnach nur bei Hinweisen auf Verfolgung ein-

getreten. Damit erzielte der Bundesrat die intendierte abschreckende Wirkung auf Geflüchtete, was zu einem Rückgang der Asylgesuche aus diesen Ländern führte. Algerien, das von der Schweiz 1991 als «Safe Country» eingestuft worden war, musste dieser Status jedoch nach nur elf Monaten wieder aberkannt werden. Das EDA nahm die Revokation zum Anlass, um zum wiederholten Male die «ausserpolitische Krux» dieser Massnahme zu erörtern. Mit einer «urbi-et-orbi-Verkündigung» des Safe-Country-Status musste sich die Schweiz die Rolle einer Richterin an und erteile dem betreffenden Staat «nolens volens einen Persilschein in Sachen Menschenrechte», der nicht problemlos zurückgezogen werden könne. Das Aussendepartement empfahl dem EJPD deshalb eine «Entdramatisierung» der Entscheide. Der dissuasive «Buschtrummeeffekt auf potentielle Asylkandidaten» könne auch erzielt werden, wenn die Beschlüsse ausserpolitisch herabgestuft würden (Dok. 44, [dodis.ch/61255](https://www.dodis.ch/61255)). Ähnliche Auswirkungen erhoffte sich das Bundesamt für Flüchtlinge auch durch die Anwendung einer «erweiterten Wegweisungspraxis» bei Kriminellen und Bewerbern mit Doppelidentität aus Sri Lanka, die in zahlreichen Fällen auch zwangsweise vollzogen wurde. Mit 25 000 Tamilinnen und Tamilen, die Mehrheit von ihnen Asylbewerbende, beherbergte die Schweiz eine der grössten Exilgemeinden. Die Behörden nahmen deshalb Berichte über eine teilweise Verbesserung der Menschenrechtslage in Sri Lanka zum Anlass, um einerseits neueinreisende Tamilen, sofern sie nicht als Flüchtlinge anerkannt werden konnten, zu repatriieren und gleichzeitig Massnahmen zu treffen, um die «Remigrationsfähigkeit» derjenigen Tamilinnen und Tamilen herzustellen, die sich, oft unter schwierigen Bedingungen, seit längerer Zeit in der Schweiz aufhielten (Dok. 37, [dodis.ch/61413](https://www.dodis.ch/61413)).

«Welche Personen kann man zurückschieben?» Diese Frage stellten sich die Migrationsbehörden auch im Fall von Menschen aus dem zerfallenden Vielvölkerstaat Jugoslawien. Sie betraf die grösste Ausländergruppe in der Schweiz. Über 300 000 fest niedergelassene ehemalige jugoslawische Staatsbürgerinnen und -bürger, Saisonniers, Asylbewerbende, aus humanitären Gründen vorläufig Aufgenommene sowie Besucherinnen und Besucher hielten sich in dem Land auf, während der Kriegsverlauf in ihrer Heimat weiter eskalierte. An einer interdepartementalen Sitzung vom September wurden düstere Szenarien gemalt. Zwar sei momentan im «Asylbereich kein erhöhter Druck festzustellen», doch würde sich dies auf den Winter hin ändern. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit rechnete damit, dass die Zunahme der Arbeitslosenzahlen um 100 000 zu grossen Teilen die im Baugewerbe beschäftigten jugoslawischen Saisonniers, vorwiegend Albaner aus Kosovo und Mazedonien, betreffen würde. Auch bei den Fürsorgebezügen gingen die Behörden von einem starken Anstieg aus. Es galt deshalb Asylsuchende aus Slowenien und Kroatien, wo die Kampfhandlungen stagnierten, zurückzuschieben. Auch die Rückschiebung Geflüchteter sowie saisonaler Arbeitskräfte nach Mazedonien und Kosovo sei vorläufig noch möglich (Dok. 42, [dodis.ch/62285](https://www.dodis.ch/62285)). Gleichzeitig liess die Schweiz aus dem kriegsgeplagten Bosnien in humanitären Aktionen hunderte Kinder und weitere schutzbedürftige Personen einreisen. EJPD-Vorsteher Koller zeigte sich im Gespräch mit dem österreichischen Bundespräsidenten Thomas Klestil im November «enttäuscht ob der fehlenden Aufnahmewilligkeit für Flüchtlinge» in Europa, regte eine «sofortige konzentrierte Aktion der Innenminister» an und stellte in Aussicht, dass die Schweiz weitere Hilfesuchende beherbergen würde (Dok. 52, [dodis.ch/61315](https://www.dodis.ch/61315)).

*Verzahnungen zwischen Innen- und Aussenpolitik*

Die Jugoslawienkriege in Verbindung mit der numerischen Grösse und Vielfalt der jugoslawischen Migrationsbevölkerung führte in einer neuen Form vor Augen, wie sehr sich die Schweiz seit den 1960er-Jahren zu einer multikulturellen Gesellschaft entwickelt hatte. In diesem Zusammenhang gerieten auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vermehrt in den Fokus öffentlicher Debatten. Im März 1992 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965, dessen umstrittenste Konsequenz eine Revision des Strafgesetzes war. «Les actes de violence raciste en Suisse et en Europe occidentale en général ainsi que les manifestations d'une certaine xénophobie dans une partie de la population ont renforcé le Conseil fédéral dans sa conviction que le moment était venu pour la Suisse d'adhérer à la convention et de prendre les mesures d'exécution nécessaires», führte Bundespräsident Felber vor der Rechtskommission des Nationalrats aus (Dok. 14, [dodis.ch/62607](https://www.dodis.ch/62607)). Ein weiteres Thema, das die Wechselwirkungen zwischen Innen- und Aussenpolitik belegt, war die Räumung des berüchtigten Schweizer «Needle-Parks» im Februar, mit dem Zürich während Jahren weltweit für negative Schlagzeilen gesorgt hatte. Die grösste offene Drogenszene Europas verschwand jedoch mit der Schliessung des Platzspitz weder aus dem Stadtbild noch von der politischen Agenda. «Keinen Moment zu früh» verstärkte auch das EDA sein Engagement für die internationale Drogenpolitik, einem zunehmend prioritären Bereich der bilateralen und multilateralen Aussenpolitik (Dok. 6, [dodis.ch/61928](https://www.dodis.ch/61928)). Nicht nur der Aufspürung von Vermögenswerten aus dem Drogenhandel, sondern generell der Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei widmete sich die von den G7-Staaten ins Leben gerufene Financial Action Task Force on Money Laundering, welcher die Schweiz 1992 vorstand. Bundesrat Stich hob in seiner Rede zum Abschluss des Präsidialjahres hervor, der Bankensektor, der im Rahmen des Bruttosozialprodukts der Schweiz fast zehn Prozent ausmachte, müsse «sowohl solvent und leistungsfähig als auch moralisch einwandfrei» sein. Es gelte deshalb «mittels einer wirksamen Finanzmarktaufsicht dafür zu sorgen, dass illegale Operationen abgewehrt oder zumindest eingedämmt» würden, «ohne die legalen Geschäfte zu behindern» (Dok. 25, [dodis.ch/61286](https://www.dodis.ch/61286)).

«Die aussenpolitischen Entscheidungen stehen in immer engerem Zusammenhang mit der Innenpolitik», hielt auch die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats in ihrer ersten Sitzung des Jahres fest. Eines der Hauptanliegen der 1990 initiierten Parlamentsreform war die verbesserte Mitwirkung des Parlaments bei der Aussenpolitik. In der Debatte zeigte sich abermals, dass der Bundesrat eine Einschränkung seiner aussenpolitischen Kompetenzen und Handlungsfähigkeit verhindern wollte, während die Kommissionsmitglieder in Aussicht stellten, sich – auch durch eine vermehrte Reisetätigkeit – künftig verstärkt eigene Informationsquellen zu erschliessen. Sie forderten ihr Recht auf Konsultation ein und verlangten vermehrt an der Entscheidungsfindung der Regierung mitwirken zu können (Dok. 3, [dodis.ch/62407](https://www.dodis.ch/62407)). Auch die «Kleine Aussenpolitik» der Kantone forderte den Bundesrat heraus. Einerseits war die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Bestandteil des von der Schweiz 1980 unterzeichneten Europäischen Rahmenabkommens. Auf dieser Basis signierten die Schweiz und Italien im Juni einen Vertrag über die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusam-

menarbeit der Kantone Graubünden, Tessin und Wallis mit den benachbarten italienischen Gemeinden und Gebietskörperschaften (Dok. 45, [dodis.ch/60763](https://dodis.ch/60763)). Gegenüber der jurassischen Regierung jedoch intervenierte Bundespräsident Felber bezüglich der zahlreichen Kooperationsabkommen, die der Kanton mit regionalen Entitäten geschlossen hatte, etwa 1990 mit den damals nicht völkerrechtlich anerkannten Republiken Slowenien, Kroatien und Georgien, oder den laufenden Verhandlungen mit dem Baskenland, die im Widerspruch zur Politik der Schweiz gegenüber der damaligen UdSSR und Jugoslawiens bzw. Spaniens stünden (Dok. 48, [dodis.ch/61996](https://dodis.ch/61996)). Während Felber die «überaktive» Politik des Kantons Jura zurückzubinden suchte, protestierten auf der anderen Seite die Bergkantone in Bern gegen «wiederholte, schwerwiegende Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Alpenkonvention». Mitte Dezember beklagte sich die Regierung des Kantons Graubünden beim Bundesrat über das «ungebührliche Vorgehen einzelner Beamter sowie involvierter Organisationen», das eine «echte Mitwirkung» bei der Ausarbeitung des Übereinkommens zum Schutz der Alpen «objektiv verunmöglicht» habe. «Das Gefühl, zunehmend fremdbestimmt zu werden, hat in unserem Kanton zu einer demonstrativen Ablehnung des EWR-Vertrages geführt», kommentierte die Kantonsregierung und sistierte die Mitarbeit Graubündens bei der Ausarbeitung der Alpenkonvention und deren Protokollen (Dok. 61, [dodis.ch/62230](https://dodis.ch/62230)).

Ein bewährtes Instrument nationaler Selbstinszenierung war die Präsentation im Rahmen von Weltausstellungen. Neu waren allerdings die Ansprüche, die an die Darstellung der Schweiz an der Expo 92 im spanischen Sevilla gestellt wurden. Gemäss dem schweizerischen Botschafter in Madrid hätten die Verantwortlichen den Auftrag des Parlaments konsequent erfüllt, indem sie das Land frei von Klischees «in einer unüblichen, unerwarteten und <frechen> Art und Weise» präsentierten. «Der Schweizer Pavillon überrascht, erfreut, provoziert und stösst gelegentlich auf Ablehnung», konterte der Diplomat die Kritik «vor allem der älteren Generation», die sich etwa am provokativen Slogan «Suiza no existe» entzündet hatte und mit welcher sich auch das Parlament auseinandersetzte (Dok. 21, [dodis.ch/61383](https://dodis.ch/61383)). Neben der Kultur erfuhr auch die Wissenschaft eine wachsende Bedeutung für die schweizerische Aussenpolitik. Forschung und Entwicklung seien die einzigen Rohstoffe des Landes, hob der Direktor der Gruppe für Wissenschaft- und Forschung des EDI bei seiner erstmaligen Teilnahme an der Botschafterkonferenz hervor. Der ehemalige ETH-Präsident Heinrich Ursprung, dem 1992 der Rang eines Staatssekretärs verliehen wurde, unterstrich dabei die grenzenlose und globale Dimension der Wissenschaft. «Für mich als Forschungspolitiker ist ganz klar, dass der Beitritt zum EWR und der Beitritt zur EG entscheidende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zukunft des Forschungsplatzes Schweiz sind», endete Ursprung sein Referat: «Die Wissenschaft kennt keinen Alleingang» (Dok. 36, [dodis.ch/55890](https://dodis.ch/55890)). Die bedeutsamste Rückkoppelung der Innenpolitik auf die Aussenpolitik offenbarte im europapolitischen Schicksalsjahr schliesslich die Volksabstimmung über eben diesen EWR-Vertrag. Neben den Stimmberechtigten in der Schweiz konnten 1992 die rund 380 000 Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland erstmals mittels brieflicher Stimmabgabe an Volksabstimmungen teilnehmen. Die «fünfte Schweiz» hatte bei den «wohl wichtigsten Volksabstimmungen unserer Geschichte» ein «gewichtiges Wort mitzureden», wie sich der Chef des Integrationsbüros, Botschafter Bruno Spinner,

am Auslandschweizer-Kongress in St. Gallen im August 1992 ausdrückte. Neben der anstehenden NEAT-Abstimmung zielte der Spitzenbeamte damit natürlich in erster Linie auf die EWR-Abstimmung. «Im Herzen sind wir verbunden mit der alten Schweiz. Wir möchten sie für immer so bewahren wie sie ist. Wenn wir jedoch nachdenken, mit offenen Augen über die Grenzen nach Europa blicken, so kommen Zweifel auf, ob es doch wohl nicht besser wäre, wenn wir unsere Zukunftschancen durch mitmachen, anstatt durch isolieren, in die eigenen Hände nehmen würden.» Das EWR-Abkommen sei in den Augen des Bundesrats ein entscheidender Schritt in diese Richtung (Dok. 38, [dodis.ch/60910](https://dodis.ch/60910)).

Bern, Dezember 2022

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. Band 1992 beleuchtet den negativen Ausgang der Volksabstimmung über den EWR, den Umweltgipfel von Rio, die Entwicklungen in Osteuropa und die Neutralitätsfrage im neuen sicherheitspolitischen Umfeld.

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 1992 donne à voir l'issue négative de la votation populaire sur l'EEE, le Sommet de la Terre de Rio, les développements en Europe de l'Est ainsi que la question de la neutralité dans le nouveau contexte de politique de sécurité.

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 1992 evidenzia l'esito negativo del referendum relativo allo SEE, il Vertice della Terra di Rio, gli sviluppi nell'Europa dell'Est e la questione della neutralità nel mutato contesto della politica di sicurezza.

**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 socialias  
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences



**OPEN**  
science

ISBN 978-3-907261-12-5



9 783907 261125 >