

14.050

**Wirtschaftliche und soziale  
Ungleichheiten  
in der erweiterten EU.  
Beitrag der Schweiz  
zugunsten von Kroatien**

**Réduction des disparités  
économiques et sociales  
dans l'Union européenne élargie.  
Contribution de la Suisse  
en faveur de la Croatie**

**Erstrat – Premier Conseil**

Botschaft des Bundesrates 28.05.14 (BBI 2014 4161)  
Message du Conseil fédéral 28.05.14 (FF 2014 4035)  
Ständerat/Conseil des Etats 09.09.14 (Erstrat – Premier Conseil)

*Antrag der Kommission*  
Eintreten

*Antrag Minder*  
Nichteintreten

*Proposition de la commission*  
Entrer en matière

*Proposition Minder*  
Ne pas entrer en matière

**Gutzwiller Felix (RL, ZH)**, für die Kommission: Es geht bei dieser Botschaft um den Erweiterungsbeitrag für Kroatien, bei dem Sie die Kommission – ich sage es gleich vorab – mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung um Zustimmung bittet. Es geht bei dieser Botschaft um einen Erweiterungsbeitrag von 45 Millionen Franken zugunsten von Kroatien. Das Engagement der Schweiz in Kroatien entspricht genau der in den letzten Jahren verfolgten Politik gegenüber den osteuropäischen Ländern, in der es darum geht, sie zu modernisieren und in ihren Bestrebungen zu unterstützen. Grundsätzlich stärkt diese Politik die Beziehungen der Schweiz zu diesen Ländern. Sie trägt bei zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Das ist durchaus auch im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz, wie man erkennt, wenn man die Details der Projekte in den zehn 2004 der EU beigetretenen Ländern ansieht.

Der Bundesrat hatte den Rahmenkredit am 30. April 2014 anlässlich der Zustimmung zu einem entsprechenden Zusatz zum Memorandum of Understanding mit der Europäischen Union angekündigt – ich komme noch kurz auf dieses Thema zurück. Wir müssen nun diesen Beitrag genehmigen, der auch der Ausgabenbremse unterworfen ist und im Budget so vorgesehen ist. Anschliessend würde er dann bis Mai 2017 für konkrete Projekte in Kroatien verpflichtet.

Kroatien soll mit diesem autonomen, von der Schweiz gesprochenen Beitrag gleich behandelt werden wie die anderen seit 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten der EU. Wie bei diesen anderen Mitgliedstaaten soll die Auswahl von Projekten und Programmen zum Abbau der grossen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Zusammenarbeit mit der Schweiz durchgeführt werden. Ich darf daran erinnern, dass auch schon bei den zehn 2004 der EU beigetretenen Staaten im Osten von Europa und den zwei 2007 beigetretenen Staaten, Bulgarien und Rumänien, die Schweiz autonom über Umfang und Art der Projekte entschieden hat. Die konkrete Zusammenarbeit bezüglich spezifischer thematischer Schwerpunkte wird später – nach den parlamentarischen Entscheiden – direkt in einem bilateralen Rahmenabkommen mit Kroatien vereinbart.

Das Memorandum of Understanding mit der EU, das ich erwähnt habe, hält die grundsätzlichen Einsatzbereiche des Erweiterungsbeitrages fest: Sicherheit, Stabilität, Unterstüt-

zung der Reformen, Umwelt und Infrastruktur, Förderung der Privatwirtschaft sowie menschliche und soziale Entwicklung. Dieser Erweiterungsbeitrag, wie er Ihnen vorliegt, ist in der Form eines Rahmenkredites zu genehmigen; erst danach – ich habe es gesagt – gibt es auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas ein entsprechendes Abkommen mit Kroatien mit einem grundsätzlich ähnlichen Engagement. Sie wissen, dass dieses Gesetz im November 2006 vom Volk angenommen worden ist und bis Ende 2017 in Kraft ist. Bis dahin werden die Mittel eben durch die Genehmigung konkreter Projekte verpflichtet.

Lassen Sie mich noch kurz erwähnen, dass die Kommission sich durchaus auch intensiv mit der Situation nach dem 9. Februar 2014 beschäftigt hat. Mit dem neuen Artikel 121a in der Bundesverfassung war es ja auch für die Schweiz nicht mehr möglich, den Vertrag zur Personenfreizügigkeit auf Kroatien auszudehnen. Die vom Bundesrat ausgehandelte Übergangslösung mit der EU hat aber zum Glück die Situation deblockiert. Deshalb ist es von ganz besonderer Bedeutung, dass nun parallel zu dieser Deblockierung und den laufenden Verhandlungen diesem Rahmenkredit für den Erweiterungsbeitrag für Kroatien zugestimmt wird. Ich unterstreiche noch einmal: Damit ist auch die Gleichbehandlung gegenüber den anderen Staaten Osteuropas gewährleistet, die seit 2004 beigetreten sind. Im aktuellen Kontext ist es ausserordentlich wichtig, dass auch diese Gleichbehandlung und die Nichtdiskriminierung des jüngsten Mitglieds der EU deutlich zum Ausdruck kommen.

Es lag unserer Kommission auch ein Mitbericht der Finanzkommission vor, die einstimmig vorschlägt, diesem Erweiterungsbeitrag zuzustimmen. Ich darf Sie also im Namen der Kommission bitten, diesem Erweiterungsbeitrag zuzustimmen. Ich sage es noch einmal: Die Kommission hat mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt.

**Minder Thomas (V, SH)**: Der bis heute von breiten Kreisen nicht akzeptierte Urnenentscheid vom 9. Februar dieses Jahres hat die Beziehungen zur EU, zu den neu zur EU stossenden Ländern und zur Zuwanderung der EU-Bürger in unser Land verändert. Der Entscheid in der Kommission zu dieser Vorlage von 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung strotzt demgegenüber nur so von Einstimmigkeit.

Mit meinem Einzelantrag, nicht auf diese Vorlage einzutreten, will ich einen Gegenpol zu dieser Einigkeit manifestieren und all jenen eine Stimme geben, welche diese Gelder für Kroatien nicht jetzt sprechen möchten. Für mich ist diese Einmütigkeit schon fast beängstigend. Ich bin mir nicht sicher, ob das Verhältnis an der Urne auch 11 zu 0 Stimmen entsprechen würde. Ich bin viel eher der Meinung, dass sich im Volk die Ja- und Neinstimmen in etwa die Waage halten würden.

Meine ablehnende Haltung begründe ich mehrheitlich – das ist mir wichtig – mit taktischen Überlegungen. Nicht nur mit Horizon 2020 und Erasmus plus, sondern auch mit dem schriftlich mitgeteilten Entscheid, nicht über die Personenfreizügigkeit zu verhandeln, hat uns die EU ganz gewaltig vor den Kopf gestossen; dies, obwohl das Freizügigkeitsabkommen explizit vorsieht: «Wünscht eine Vertragspartei eine Revision dieses Abkommens, so unterbreitet sie dem Gemischten Ausschuss hierzu einen Vorschlag.» Aus diesem Revisionsartikel geht natürlich nicht hervor, dass die EU alle Änderungswünsche akzeptieren müsste. Aber er skizziert klar das Vorgehen. Dass sich die zwei Vertragsparteien auf Augenhöhe an einen Tisch setzen und zumindest die Sachlage zusammen anschauen, wäre unter Handelspartnern geradezu normal. Die Türen von vornherein zuzuschlagen widerspricht nicht nur freundschaftlichen bilateralen Beziehungen, nein, das widerspricht auch dem Prinzip «Pacta sunt servanda».

Wir bekommen also gleich dreimal hintereinander innert wenigen Monaten eine diplomatische Klatsche. Sogar die Türen zu Verhandlungen werden uns verschlossen – und das von einem unserer wichtigsten Handelspartner. Doch wie intendiert die Schweiz als Allererstes zu reagieren? Man will



dem neuen EU-Mitgliedstaat Kroatien zuerst einmal einen Betrag von 45 Millionen Franken überwiesen. Ich glaube nicht, dass bei einem solchen Vorgehen unsere Verhandlungssituation besser wird. Wir strecken 45 Millionen Franken hin, geben den kleinen Finger, doch man wird in Brüssel die ganze Hand wollen.

Wenn ich im Duden das Wort «Diplomatie» nachschlage, finde ich dort die Erläuterung, dass Diplomatie in erster Linie die Vertretung der eigenen Interessen eines Staates sei. Man findet weiter auch die Aussage, dass es bei diplomatischen Verhandlungen um das Erreichen einer Win-win-Situation gehe. Wo ist denn hier eine Win-win-Situation? Es spürt doch jedermann in diesem Land, dass zwischen der EU und der Schweiz aktuell Disharmonie und Dysbalance herrschen. Seit dem 9. Februar spüren wir Schweizer vonseiten der EU alles andere als Entgegenkommen. Unter Freunden und Partnern nicht einmal in Sachen Personenfreizügigkeit verhandlungsbereit zu sein, notabene bei einem demokratisch gefällten Entscheid, ist seitens der EU ein eindrückliches Signal. Die EU weiss sehr wohl, was direkte Demokratie bedeutet. Umso erstaunlicher ist es, dass man der Schweiz einen Brief geschrieben und ihr darin mitgeteilt hat, man wolle zurzeit mit ihr nicht über die Personenfreizügigkeit diskutieren. Arrogaanter könnten eine Haltung und ein in der Schweiz demokratisch an der Urne gefällter Entscheid nicht kommentiert werden. Da können doch die Schweizer Diplomaten nichts dafür, dass das Schweizervolk an der Urne die Masseneinwanderungs-Initiative befürwortet hat! Erwartet man in Brüssel, dass unsere Diplomaten sich für den Entscheid vom 9. Februar gar entschuldigen?

Einige glauben nun, mit der Bezahlung dieser 45 Millionen Franken für die Kohäsion würde die Dysbalance kleiner. Ich bin viel eher der Meinung, dass wir nicht einmal ein Dankeschön erhalten werden. Ich glaube, wir müssen der EU viel eher erklären, dass die Schweiz nicht Mitglied ihres Clubs ist und dass in der Schweiz nun einmal der Souverän das letzte Wort hat. Dass dieses letzte Wort nicht allen gefällt, schon gar nicht Brüssel, dafür habe ich sogar Verständnis. Herr Bundespräsident, womöglich sollten Sie Ihren EU-Kontahenten sogar erklären, dass das Schweizervolk in Zukunft vielleicht noch viel «schlimmere» Urteile spricht als jenes vom 9. Februar. Vielleicht wäre es sogar gut, dabei zu unterstreichen, dass wir nicht im Geringsten auf die Idee kommen, die direkte Demokratie abzuschaffen, nur weil ein Volksentscheid den EU-Technokraten nicht gefällt. Was ist denn die EU für eine Institution, wenn sie der Schweiz in Sachen Personenfreizügigkeit das Gespräch verweigert, wenn sie ihr nicht einmal mehr die Beteiligung an Horizon 2020 und an Erasmus plus ermöglicht und anfänglich auch die Verhandlungen über das institutionelle Abkommen aussetzte? Ist das ein verlässlicher Partner?

Zu beachten gilt es in diesem Zusammenhang auch, dass die Schweiz das Freizügigkeitsabkommen bis heute noch in keinem einzigen Absatz gebrochen hat. Unser Souverän hat an der Urne den Entscheid gefällt, innert drei Jahren eine Revision dieses Abkommens anzustreben. Wir haben noch keine einzige Mauer hochgezogen, noch keinen einzigen Schlagbaum errichtet und noch keinen einzigen EU-Bürger, welcher hier den Job verloren hat, ausgewiesen. Im Gegenteil, die Zuwanderung schießt zahlenmäßig derzeit auf neue Höchststände. Nicht mehr eine Stadt wie St. Gallen mit 80 000 Bewohnern muss nun jährlich neu gebaut werden, nein, es sind bereits 100 000 Personen, die derzeit pro Jahr neu in die Schweiz strömen, was der Stadt Winterthur entspricht. Prozentual explodiert die Schweiz in dieser Hinsicht gleich stark wie Indien.

Nun reichen wir also der EU in Sachen Kroatien die Hand, die erst noch voll mit Schweizerfranken ist. Die EU sitzt auf dem hohen Ross, spielt ihre Macht aus, und wir geben klein bei, ohne auch nur den kleinsten Vorteil zu erlangen. Ich verstehe unter Partnerschaft und Diplomatie leider etwas anderes. Nur weil man in der Vergangenheit – der Kommissionssprecher hat es angetönt – etwas gemacht hat, weil man also zugunsten der Erweiterung um zwölf EU-Staaten 1,257 Milliarden Franken überwiesen hat, heisst das noch

lange nicht, dass wir verpflichtet sind, das in Zukunft wieder zu tun.

Wir stehen in ganz vielen Bereichen vor ganz schwierigen Verhandlungen mit der EU, auch in Bezug auf das institutionelle Abkommen. Das Signal, welches wir nun an die EU und an ihre Mitgliedstaaten aussenden, kann eindrücklicher gar nicht sein: Es ist ein regelrechtes diplomatisches Einknicken. Ich sage nicht, Herr Bundespräsident, dass ich diesen Betrag niemals sprechen würde, es geht mir aber um den Zeitpunkt. Der Zeitpunkt, zu dem wir gemäss Vorlage diesen Betrag freigeben, ist psychologisch falsch; das ist das Hauptanliegen meines Votums.

Mein Antrag versteht sich also viel eher als Sistierungs- denn als Ablehnungsantrag. Ich weiss nicht, wie Herr Rossier und sein Diplomatenkorps all diese schwierigen Verhandlungen angehen. Es ist jedoch komplett falsch, wenn wir diese EU-Baustellen einzeln verhandeln. Das machen wir aber mit dieser Überweisung zugunsten von Kroatien. Es braucht eine Gesamtlösung mit der EU, eine Win-win-Lösung und keine Einzelaktionen. Wir wären gut beraten, diese Gelder nicht jetzt schon zu sprechen, sondern die Vorlage vorerst auszusetzen.

**Levrat** Christian (S, FR): Permettez-moi de réagir, après les explications du rapporteur de la commission, aux propos de Monsieur Minder en plusieurs points.

Le premier point est juridique. Il n'y a pas de lien entre le vote du 9 février 2014 sur l'article 121a de la Constitution fédérale et l'engagement de la Suisse envers la Croatie. Il n'y a pas de lien, du moins du point de vue juridique – je reviendrai sur la question politique –, car il s'agit d'un engagement unilateral de la Suisse, de la poursuite de notre contribution au fonds de cohésion – approuvée par la population – en faveur des douze Etats d'Europe orientale. Il y a ici un vote populaire qu'il s'agit de pérenniser dans le contexte de l'accession de la Croatie à l'Union européenne. C'est quelque chose qui me semble naturel, et il me paraît difficile de s'appuyer sur une volonté populaire supposée pour dire l'inverse. Lorsqu'on a posé à la population la question de la participation de la Suisse au fonds de cohésion, celle-ci a clairement répondu oui et nous devons tenir compte de cette volonté populaire.

Deuxième point, je ne crois pas que l'on puisse espérer acheter, avec ces 40 millions de francs, la bienveillance de l'Union européenne. Je pense que personne n'est assez naïf pour espérer le faire. Je ne crois pas non plus que l'on va révolutionner la politique de l'Union européenne en Croatie. Un chiffre est intéressant: la contribution générale de l'Union européenne pour la Croatie, au titre du fonds de cohésion, s'élève à 8,6 milliards de francs, soit 200 fois le montant que propose la Suisse. Il s'agit donc pour nous de participer à un effort qui est collectif au niveau européen, de le faire en se basant sur une votation populaire et de le faire parce que c'est dans l'intérêt de la Suisse, et c'est mon troisième point. En effet, s'il est une leçon qu'il faut tirer de l'affaire ukrainienne, c'est qu'il est raisonnable de stabiliser les Etats d'Europe orientale, qu'il est raisonnable de tout faire pour que la sécurité, la stabilité politique et la prospérité s'installent de manière durable, que des pratiques démocratiques et transparentes s'imposent dans des Etats aussi divers que la Pologne, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie ou, maintenant, la Croatie.

Il n'est pas nécessaire de vous rappeler ici qu'il y a un peu moins de vingt ans ces régions étaient en guerre, que la Suisse a été directement concernée par cette guerre qui était menée à quelques kilomètres de nos frontières, que nous avons intérêt à avoir des relations apaisées avec la Croatie, ne serait-ce que parce que 60 000 à 70 000 Croates vivent aujourd'hui en Suisse. Il y a donc des liens étroits entre notre pays et ce pays presque voisin et, partant, c'est dans notre intérêt que nous contribuons très modestement – deux centièmes je le répète – à l'effort plus large de l'Union européenne qui verse, elle, 8,6 milliards d'euros, comme je vous l'ai dit.

Quatrième et dernier point, qu'en est-il du contexte général de nos relations avec l'Union européenne? D'abord, décider aujourd'hui de procéder à ce versement, participer à ce programme, c'est le signe important que nous n'entendons pas discriminer certains membres de l'Union européenne par rapport à d'autres. C'est précisément cette question-là qui posait problème dans nos rapports avec Bruxelles et avec Zagreb suite au vote du 9 février dernier, à savoir le sentiment que nous pourrions discriminer la Croatie comme Etat membre par rapport aux autres Etats de l'Union européenne. En prenant aujourd'hui cette décision, nous donnons un signe positif, un signe qui me paraît assez important. C'est également peut-être une manière d'obtenir une certaine forme de «good will», bien qu'il ne faille pas le surestimer, mais c'est en tout cas un moyen d'éviter que le gouvernement croate devienne adverse aux intérêts de la Suisse dans une situation où, je vous le rappelle, nous avons besoin de l'unanimité des Etats membres de l'Union européenne, donc notamment du vote positif de la Croatie, pour négocier sur la libre circulation ou sur les autres aspects de la question institutionnelle. Il me semble que la tâche du Conseil fédéral dans la renégociation de la libre circulation des personnes avec l'Union européenne est déjà suffisamment difficile. Elle tient de la quadrature du cercle et nous devrions nous garder de la rendre plus compliquée encore. Pour ma part, je considère qu'une priorité absolue doit être accordée au développement de nos relations bilatérales avec l'Union européenne et que tout ce qui peut faciliter les négociations et faciliter le développement de ces relations bilatérales doit être entrepris. Il y a un ordre de priorité dans les intérêts que la Suisse a à défendre: maintenir l'accès au marché européen, maintenir la libre circulation des marchandises, des capitaux et par conséquent trouver une solution dans le cadre de la libre circulation des personnes. Les intérêts de la Suisse nous commandent, selon moi, de normaliser nos relations avec la Croatie, non pas qu'elles soient mauvaises, mais apporter de temps à autre la preuve que nous considérons la Croatie au même titre que les autres Etats membres de l'Union européenne me paraît une politique de bon aloi.

**Burkhalter** Didier, président de la Confédération: Je vous remercie pour ce débat car en peu de prises de parole, vous avez touché tous les tenants et aboutissants du dossier, aussi bien à court terme qu'à plus long terme, mis dans le contexte de la «big picture» de la relation globale avec l'Union européenne.

Je vous remercie aussi de vos interrogations, Monsieur le conseiller aux Etats Minder, parce que ce sont les interrogations de tout le monde, y compris au sein du Conseil fédéral, lorsque l'on examine le dossier au premier abord. Ensuite – c'est un peu toujours la même chose, y compris d'ailleurs dans la population – il y a le débat qui se fait avec le cœur et celui qui se fait avec la raison. Il faut les deux, il faut la passion et la raison. Une fois qu'on a examiné le dossier et qu'on a essayé d'y voir l'intérêt premier de la Suisse – parce que c'est ce que tout le monde en Suisse fait, même si on peut arriver à des conclusions différentes –, on arrive à la conclusion assez claire, au Conseil fédéral comme en commission, qu'il est dans l'intérêt de la Suisse d'aller de l'avant dans ce domaine.

Au fond, la question de base est qu'il y a 28 Etats membres dans l'Union européenne et qu'en tant qu'Etat tiers, il nous faut constamment obtenir, pour ouvrir une négociation ou pour obtenir un accord, non seulement un feu vert de la Commission européenne mais aussi des 28 Etats membres. Il faut 28 fois «oui» avant de pouvoir aller de l'avant même pour ouvrir une négociation ou pour obtenir un mandat.

Il ne s'agit pas d'acheter un Etat. Ce ne sont pas ces 45 millions de francs en soi qui vont être décisifs. Ce n'est pas du tout cela. Mais c'est une relation, une politique crédible et surtout le fait qu'elle ne soit pas du tout considérée comme discriminatoire. Le vote du 9 février 2014 a été interprété comme une discrimination à l'égard du «petit nouveau». Et cela a posé problème avec le 28e Etat et les autres Etats

membres, qui ont voulu défendre le dernier arrivé, pour qui la situation a été considérée comme blessante.

Ce qui doit être également souligné, c'est que l'on se situe ici dans le premier élan. En effet, il ne s'agit pas, pour la Suisse, de s'engager dans un second élan de réduction des disparités, mais de porter le premier élan à son terme. On poursuit donc ici sur le même élan que pour les douze nouveaux Etats membres admis au sein de l'Union européenne en 2004 et en 2007, pour lesquels la Suisse a versé une contribution. C'est très important du point de vue de la coordination – que vous appelez de vos voeux et que nous soutenons – de l'ensemble des discussions et des négociations en cours avec l'Union européenne. Cela fait partie de quelque chose que l'on a clairement décidé. La Suisse a déjà contribué à hauteur de 1,257 milliard de francs à cette réduction des disparités en faveur de douze pays. Avec la contribution en faveur de la Croatie, nous arriverons à 1,3 milliard. C'est dans cet élan que cela s'inscrit, et pas dans un nouvel élan.

Pourquoi fait-on cela? D'abord parce que c'est dans l'intérêt de la Suisse, dont la dynamique de commerce avec l'Union européenne est connue et est très intense. Cette dynamique représente à peu près 1 milliard de francs d'échanges commerciaux par jour ouvrable, situation véritablement extraordinaire. Que ce pays au centre de l'Europe ait une telle vigueur économique avec son principal partenaire, c'est fantastique, cela ne va pas de soi, malgré l'impression que cela peut donner.

Il faut conserver cette dynamique. Pour ce faire, il faut garder l'ouverture et la crédibilité à l'égard des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, et ce également du point de vue politique.

C'est donc dans notre intérêt économique et social, à cause des places de travail qui vont avec et des familles qui en vivent, mais aussi politique – ce qui a été évoqué en particulier par Monsieur Levrat – à cause de la sécurité européenne. Ce continent subit actuellement un coup de boutoir contre l'architecture de sa sécurité. Il n'a plus de réelle architecture de sécurité, parce que tout ce qui était considéré comme acquis il y a encore quelques mois a été remis en cause: la souveraineté territoriale, la capacité de dialogue, la capacité de compromis, la capacité d'envisager réellement un avenir en sécurité ensemble. Ce sont des éléments qui aujourd'hui sont à considérer avec un point d'interrogation, qui sont mis en cause, voire, pour une part, détruits. Par conséquent, il faut les reconstruire. Il est alors important de ne pas créer des situations de faiblesse supplémentaires ou de ne pas en propager.

On a connu les guerres des Balkans, où il y a encore maintenant beaucoup de travail pour reconstruire, réconcilier et assurer une coopération régionale. Aujourd'hui, il y a cette situation en Ukraine. Une situation qui n'est pas stabilisée, même s'il y a un cessez-le-feu, qu'on a véritablement appelé de tous nos voeux depuis des mois, en particulier l'ambassadrice suisse, Madame Heidi Tagliavini, qui a fait un travail absolument extraordinaire, dont la Suisse peut être fière. Mais cela ne suffit pas, cela ne suffira que si ce cessez-le-feu est suivi d'un processus politique.

Sans donner trop de détails sur l'Ukraine, la conclusion que l'on peut tirer dans le débat qui nous occupe, c'est que tout affaiblissement de cette partie de l'Europe, du lien avec la Russie en particulier, ou de la fragile coopération régionale dans les Balkans, n'est pas bon. Au contraire, tout événement renforçant cette partie de l'Europe serait bénéfique.

C'est pourquoi la Suisse s'engage fermement dans tous ces pays, encore maintenant avec ce genre d'action, mais aussi avec d'autres projets. Dans les Balkans en particulier nous en avons beaucoup. On continuera d'en mener, et pas uniquement à cause de l'OSCE, mais parce que c'est fondamentalement un but politique de la Suisse, une priorité pour elle.

Etre autonome a toujours été aussi notre ligne politique. On parle beaucoup ces temps de la politique étrangère suisse, aussi à l'étranger, parce qu'on découvre à quel point elle est autonome. Elle est autonome dans ce cas aussi: c'est nous



qui décidons de cette contribution, c'est nous qui allons la mettre en place avec les pays concernés. On ne passe pas par une espèce de grande centrale. On le fait nous-mêmes dans le cadre d'un effort commun qui est justifié. Cette ligne permet de créer la confiance. Il s'agit de rester autonome, mais de rester ouverts aux intérêts importants et communs d'une Europe stable et sûre autant que possible; c'est aussi dans notre intérêt direct. Ces éléments créent la confiance. On peut le mesurer. J'aimerais vous inviter à venir voir certains projets – certains d'entre vous l'ont certainement déjà fait – et à venir discuter avec ces pays. Vous verrez que ce n'est pas tant le nombre de millions de francs qui est décisif; c'est le fait qu'on s'intéresse à des points faibles, que l'on veut améliorer la situation chez les autres parce que c'est aussi dans notre intérêt. C'est parfois symbolique. Il y a des projets qui sont relativement mineurs si l'on regarde leur coût et leur impact a priori; et, ensuite, on voit qu'ils ont une portée symbolique énorme, ils sont connus dans la région et cela nous aide pour l'ensemble de la relation. On ne peut pas tout obtenir, mais la confiance est quelque chose de fondamental. Et la confiance se crée dans ce cadre-là.

Concernant la contribution à l'élargissement, encore une fois, il s'agit de la suite logique de ce que l'on a déjà fait à plusieurs reprises en faveur des douze autres pays. Cette suite est un peu modifiée après le 9 février dernier, c'est vrai. Le vote du 9 février, ce n'est pas rien; et on ne le prend pas ainsi. Je comprends qu'on puisse l'imaginer et se poser la question de savoir pourquoi on devrait encore verser des millions de francs à la Croatie après le 9 février. Il y a des raisons qu'on peut parfaitement expliquer à la population. Cela ne veut pas dire que la population sera à cent pour cent d'accord – je ne l'ai pas dit. Mais on peut en parler et le dire franchement. Ce n'est pas si compliqué.

Avant le 9 février, nous avions dit que nous allions traiter en parallèle cette contribution et le protocole d'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie. Pour la Croatie, il était acquis qu'elle allait être traitée comme les autres, le protocole sur l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes avait déjà été négocié. Cela ne concerne pas beaucoup de monde, mais il s'agit du symbole: la Croatie aurait le même traitement que les autres pays membres de l'Union européenne.

Après le vote du 9 février, le Conseil fédéral a décidé de ne plus signer le protocole, pour la simple et bonne raison que, dans l'article constitutionnel modifié, il est écrit que l'on ne peut plus conclure de traité international qui soit contraire à la décision du peuple, immédiatement. Les autres éléments qui figurent dans l'article constitutionnel donnent le délai de trois ans – c'est le cas de la question des contingents ou de la question des révisions éventuelles d'accords qui seraient actuels mais pas compatibles, comme l'Accord sur la libre circulation des personnes. Mais pour ce qui est de l'immédiat, l'article constitutionnel est clair: nous ne pouvons plus conclure d'accord contraire à la volonté exprimée par le peuple. Nous aurions pu signer un accord et ne pas le conclure, mais cela n'aurait pas été correct, car, lorsque l'on signe, c'est pour conclure. Le Conseil fédéral a donc estimé qu'il ne pouvait pas signer un tel accord, juste après une décision du peuple qui est claire en la matière.

Cela signifie que, à ce moment-là, nous nous sommes trouvés dans une situation qui a été considérée comme discriminatoire. Je reviens là-dessus car c'est vraiment un problème pour la Suisse. Si nous sommes discriminatoires par rapport à un pays de l'Union européenne, alors nous avons un problème chez nous. Donc, nous ne devons pas discriminer – ce n'est d'ailleurs pas bien de discriminer –, ceci n'étant, en plus, pas dans notre intérêt. Nous avons donc très rapidement cherché une solution qui ne soit pas discriminatoire, et nous l'avons trouvée. C'est ce qui a permis, le 30 avril 2014, de relancer les discussions. Dans la coordination, en particulier suite aux questions que vous avez posées Monsieur le conseiller aux Etats Minder, c'est précisément ce qui a été fait. Nous avons discuté avec l'Union européenne, en particulier avec la Croatie, évidemment, mais aussi avec les autres pays parce que toute une série d'Etats sont venus

avec leurs propres griefs à notre égard et les ont accrochés au dossier croate; ça ne va pas être simple. Chacun a utilisé le dossier croate pour signifier son mécontentement au sujet de tel ou tel élément. Il a donc fallu très rapidement clarifier la situation croate et redémarrer le moteur, et nous l'avons fait en disant que la Croatie ne serait pas discriminée, que le Conseil fédéral prendrait des quotas autonomes, que la question de la contribution à l'élargissement s'intégrerait au premier paquet – c'est la réalité –, et que nous déposerions un message au Parlement – ce qu'on a fait, on en discute maintenant. On a dit tout ce qu'on allait faire et on a fait tout ce qu'on avait dit.

Cela a permis de recréer la confiance, y compris avec la Croatie; c'était fondamental. Il était juste aussi de la part du rapporteur de la commission d'insister sur ce point et d'indiquer que ce qui s'était passé le 30 avril 2014 était fondamental pour l'ensemble de la relation. Donc, il y a bien eu une coordination, mais il y a des étapes à suivre. Ici, il ne s'agit pas de parler d'une nouvelle contribution à l'élargissement, mais de terminer la première étape en quelque sorte et de montrer qu'on ne discrimine pas.

Vous avez vu les priorités pour la mise en oeuvre et je n'y reviens pas. Mais tous les domaines sont importants, de la sécurité au développement humain et social en passant par l'environnement et la promotion du secteur privé. Une fois encore, je précise que les détails seront fixés bilatéralement par la Suisse et la Croatie; il y aura donc véritablement une politique autonome.

Cette étape croate s'inscrit dans le premier élan. Mais, pour répondre à vos inquiétudes, je précise que ce qui est vraiment stratégique, c'est la deuxième contribution à l'élargissement. La première est tactique, c'est-à-dire qu'on doit continuer de montrer que l'on agit de la même façon pour chaque pays et qu'il n'y a pas de discrimination. Cela signifie qu'on peut continuer à travailler ensemble, car, si l'on discrimine, on arrête tout. En revanche, dans le cadre de l'analyse sur la relation entre la Suisse et l'Union européenne – et là vous avez raison –, il est évident qu'une deuxième contribution, un deuxième milliard de francs plus quelques centaines de millions de francs, se discute dans le cadre de l'ensemble de la relation. Vous disiez qu'il faut expliquer. On n'arrête pas de le faire, mais encore faut-il convaincre. Toujours est-il qu'on explique assez clairement la démocratie directe partout où l'on va et il est assez évident pour le Conseil fédéral qu'un deuxième paquet de contributions à l'élargissement n'a pas énormément de chances d'aboutir au Parlement ou devant le peuple si la relation entre la Suisse et l'Union européenne n'est pas stabilisée en même temps. Donc, les choses sont liées.

Maintenant, on discute de tout cela, mais ça ne concerne pratiquement pas les 45 millions de francs. Ces 45 millions sont logiques. Par contre, pour ce qui concerne la suite, alors là, ça dépend de l'évolution de la relation globale. Permettez-moi juste quelques mots, Monsieur le conseiller aux Etats Minder, sur ce que vous avez dit, pour que nous soyons bien au clair, en tout cas sur les faits, et après, évidemment, aussi sur une interprétation, qui est peut-être différente mais sur laquelle j'aimerais que nos points de vue se rapprochent, je vous le dis franchement.

Tout d'abord, parlons de l'article 18 de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Cet article dit ce que vous avez dit vous-même, c'est juste. Il stipule que si une partie – donc la Suisse ou l'Union européenne, en l'occurrence la Commission européenne – souhaite réviser l'accord, alors elle peut déposer une proposition. Cela est stipulé à cet article. Or dans l'esprit de ceux qui ont élaboré cet accord, cela était en fait prévu pour des détails. Mais c'est vrai, cet article est prévu comme cela. Cependant, il ne faut pas interpréter cet article comme étant le droit à une négociation; il ne faut pas faire croire cela, parce que ce sont des promesses qu'on ne pourrait pas tenir. Ce serait même une faute de notre part. Pourquoi? Si une proposition est faite, vous n'êtes pas encore obligés de négocier à son sujet. Vous avez le droit de déposer une proposition, mais pour négocier, vous devez avoir un mandat. En Suisse, ce mandat doit être envoyé en

consultation auprès des cantons et auprès des commissions compétentes du Parlement. Le Conseil fédéral doit donc déjà analyser s'il veut vraiment négocier. Peut-être que sur une question ou sur une autre, on ne veut pas négocier, et on n'établit alors pas de mandat; on attend. Si on veut, on peut établir le mandat, mais à ce moment-là, on doit faire une consultation. Et il est possible qu'au cours de la consultation, les cantons ou les commissions, ou les deux, soient opposés à une négociation. Donc l'article 18 ne nous obligerait pas nous non plus à négocier si c'était l'Union européenne qui le voulait.

En l'occurrence, c'est la Suisse qui le veut. Mais l'Union européenne ne le veut peut-être pas, et d'après la lettre reçue, elle n'a pas l'air de le vouloir tellement sur les principes – j'y reviendrai. Or si elle ne veut pas négocier, elle n'établit pas de mandat, ou alors, si elle voulait essayer d'établir un mandat, elle devrait demander aux 28 Etats membres de donner leur accord sur ce point. Alors je peux vous dire ceci:

Nous devons recevoir l'accord des 28 Etats membres. Or nous n'aurons l'accord de personne. Les Etats membres ne donneront pas le mandat comme cela, et encore moins si nous ne sommes pas crédibles dans la politique de non-discrimination.

Donc, je le répète, si le dossier en question est clair, la suite est très incertaine. Quand vous dites que l'Union européenne ne veut même pas négocier, c'est faux! En disant cela, vous renforcez les mauvais sentiments – qui ne sont pas rationnels – dans une relation déjà difficile. Rationnellement, chacun a le droit de déposer des propositions, mais personne n'est obligé de négocier. Nous non plus! Si nous estimons qu'il n'y a rien à négocier sur un point voulu par l'Union européenne, nous n'accepterons pas le mandat. Punkt, Schluss! Idem pour l'Union européenne, qui a le droit de refuser le mandat.

En outre, vous dites que la lettre de l'Union européenne est arrogante. Mais lisez-la! Elle n'est certes pas très agréable, mais elle n'est pas arrogante. Dans celle-ci, l'Union européenne affirme que, pour elle, la libre circulation est fondamentale. Rien de nouveau à ce sujet! Elle a le droit de trouver cela fondamental. D'ailleurs, c'est assez fondamental dans les faits. Ensuite, l'Union européenne déclare qu'elle n'est pas prête à négocier sur les principes, mais qu'elle est disposée à discuter sur les modalités. Sur ce point, il faut faire marcher la diplomatie. Que signifient «discuter», «négocier», «principe» et «modalité»? L'intérêt de la Suisse est de maximiser ce que sont une modalité et une discussion, et c'est ce qu'on essaie de faire. Si on arrive à maximiser cela, on verra à quoi on arrive. C'est déjà quelque chose, et la lettre de l'Union européenne entrouvre une porte qu'il faut ouvrir un peu plus.

Je ne trouve pas la lettre de l'Union européenne arrogante. Je la trouve dure, mais pas étonnante. Arrivée assez vite, elle a été adressée au président de la Confédération, ce qui veut donc dire que le débat se situe au niveau politique, ce qui ne m'étonne qu'à moitié, parce qu'il est politique. La Commission européenne, dans sa nouvelle composition, n'est pas encore en place, ce qui pose quelques problèmes. Nous allons néanmoins essayer d'avancer sur ce sujet.

En ce qui concerne la suite, le Conseil fédéral a dit dès le début qu'il y a trois grandes choses à faire.

Premièrement, il faut expliquer. Vous nous avez demandé d'expliquer. On n'arrête pas de le faire, nous expliquons. Nous n'expliquons pas en menaçant, en disant qu'il y aura encore des initiatives qui seront «schlimmer». Ce n'est pas possible parce que le Conseil fédéral ne pense pas qu'une initiative puisse être «schlimm», elle ne peut donc pas non plus être «schlimmer». Une initiative populaire vient du peuple et doit être prise comme ça. Nous l'avons fait exactement comme cela avec la première, avec la deuxième, avec la troisième, et il en sera toujours ainsi. C'est le droit du peuple de déposer des initiatives, elles ne sont pas «schlimm». Jamais, je n'irai expliquer qu'une initiative est «schlimm» à la Commission européenne. Eux peut-être la trouveront «schlimm», pas moi. Elle vient du peuple et donc

je n'ai même pas le droit de la trouver «schlimm». Ce que j'aimerais simplement vous dire, c'est que nous expliquons surtout la situation dynamique de la Suisse; vous l'avez exprimé vous-même. Je crois qu'il est important de montrer qu'en Suisse, un pays aux dimensions relativement mesurées, il y a une dynamique très forte. Cette dynamique ne peut pas continuer sans aucun contrôle, sans aucune maîtrise. C'est ce que nous expliquons, ce que nous montrons.

Deuxièmement, nous pouvons ainsi faire le lien avec la discussion sur les modalités permises par la lettre de Madame Catherine Ashton. C'est donc là qu'il faut travailler. Nous l'expliquons, nous préparons la mise en oeuvre de l'article constitutionnel en parallèle, ce qui implique en effet une demande de révision de l'Accord sur la libre circulation des personnes parce que ce n'est pas compatible avec l'article constitutionnel tel qu'il est. C'est évidemment un problème, parce que si on n'arrive pas à le réviser, on se trouvera dans une situation de confrontation. C'est une réalité, il faut vivre avec.

Troisièmement, nous tentons d'orienter le pays vers la meilleure solution à moyen terme. Pour le moment, on ne peut pas dire laquelle. Nous laissons toutes les options ouvertes et nous coordonnons autant que possible les dossiers. Certains ne peuvent pas être complètement coordonnés, parce que dans le cadre des mandats qui ont été décidés par le Conseil fédéral après consultation des cantons et des commissions, il a été dit qu'il ne fallait pas lier les mandats. Dans le domaine de la fiscalité par exemple, les cantons ont expressément demandé qu'il n'y ait pas de liens pour ne pas devoir payer les pots cassés. Cela réduit la marge de manœuvre pour une discussion globale, il faut bien s'en rendre compte. Ce dossier n'est pas la quadrature du cercle, c'est la quadrature du cercle au carré! Mais c'est comme ça, peut-être, qu'à la fin on trouvera quand même une solution. Mais on la trouvera ensemble, en acceptant qu'il y ait des étapes, un chemin à parcourir et qu'à un moment donné il faudra décider de la meilleure stratégie, mais pas trop tôt.

En tout cas, ce qui est sûr, c'est qu'il faut approuver aujourd'hui cette contribution de 45 millions de francs. Je vous remercie d'adhérer au projet du Conseil fédéral.

**Präsident** (Germann Hannes, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag Minder ab.

*Abstimmung – Vote*  
Für Eintreten ... 40 Stimmen  
Dagegen ... 2 Stimmen  
(2 Enthaltungen)

**Bundesbeschluss über den Beitrag der Schweiz zugunsten von Kroatien zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union**

**Arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse en faveur de la Croatie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1–3**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1–3**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*



## Art. 1

Ausgabenbremse – *Frein aux dépenses*Abstimmung – *Vote*(namentlich – nominatif; *Beilage – Annexe 14.050/341*)

Für Annahme der Ausgabe ... 40 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(2 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquiseGesamtabstimmung – *Vote sur l'ensemble*(namentlich – nominatif; *Beilage – Annexe 14.050/342*)

Für Annahme des Entwurfes ... 39 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(2 Enthaltungen)

12.4267

**Motion Sommaruga Carlo.**  
**Stärkung des internationalen Genf**  
**und der Schweiz als Sitz**  
**der internationalen**  
**und multilateralen Diplomatie****Motion Sommaruga Carlo.**  
**Renforcer la Genève internationale**  
**et la Suisse comme places**  
**d'accueil de la diplomatie**  
**internationale et multilatérale**

Nationalrat/Conseil national 05.06.14

Ständerat/Conseil des Etats 09.09.14

Antrag der Kommission  
Annahme der modifizierten MotionProposition de la commission  
Adopter la motion modifiée**Präsident** (Germann Hannes, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Kommission beantragt mit 9 zu 1 Stimmen die Annahme der Motion gemäss ihrem Änderungsantrag in Ziffer 4 des Berichtes. Der Bundesrat beantragt ebenfalls die Annahme der Motion.**Gutzwiller Felix** (RL, ZH), für die Kommission: Es geht hier um eine Motion zur Stärkung des internationalen Genf, die im Nationalrat mit 141 zu 29 Stimmen bei 10 Enthaltungen angenommen worden ist. Die Kommission hat die Motion modifiziert, wobei sie Ihnen die geänderte Motion zur Genehmigung vorlegt.

Lassen Sie mich ganz kurz etwas zum Hintergrund sagen. Die Tatsache – das ist Ihnen natürlich bekannt –, dass die Schweiz und insbesondere Genf den europäischen Sitz der Uno, des Menschenrechtsrates, der Weltgesundheitsorganisation, der Internationalen Arbeitsorganisation, des Flüchtlingshochkommissariates der Vereinten Nationen, der Weltwirtschaftsorganisation und viele weitere internationale Organisationen beherbergt und dass diese Sitze so nah beieinanderliegen, ist nicht nur für die internationale Diplomatie ein Vorteil, sondern vor allem ein wirklicher Trumpf für die Schweiz. Dank dem internationalen Genf – la Genève internationale – als Sitz internationaler Organisationen und diplomatischer Treffen auf hohem und höchstem Niveau ist es für die Schweiz weltweit möglich, sich zu profilieren und sich auf der internationalen Bühne Gehör zu verschaffen. Zudem –

auch das sei erwähnt – profitiert sie wirtschaftlich ganz entscheidend.

Zusammenfassend könnte man das ganz kurz mit dem Titel der Rede sagen, die der Bundespräsident gestern bei der Entgegennahme des Preises der «Fondation pour Genève» gehalten hat. Der Titel lautete nämlich: «Genève est un don, pour la Suisse et au service de l'humanité.» Das fasst ganz sicher zusammen, welche Plattform «Genève internationale» für das ganze Land darstellt.

Sie wissen aber auch, dass diese Position weltweit nicht unbestritten oder selbstverständlich ist. Ein Beispiel möge sein, dass die Kandidatur der Schweiz um den Sitz des Uno-Klimafonds im Herbst 2012 gescheitert ist. Ein weiteres Zeichen ist, dass wir einen weltweiten Wettbewerb zwischen den schon heute in diesen Bereich profilierten Städten wie New York, Wien und anderen feststellen. Außerdem wächst zunehmend das Bedürfnis von Dritt Weltländern oder von Schwellenländern, auch für sich hinsichtlich der Sitze einen Teil der jetzigen oder künftigen internationalen Organisationen zu reklamieren – dies mit der durchaus nachvollziehbaren Begründung, dass eben auch in anderen Teilen des Globus entsprechende Sitze zu finden sein sollten.

Einer solchen möglichen Erosion in der Zukunft soll entgegengewirkt werden. Das ist das Gründanliegen dieser Motion. «Genève internationale» soll auch in zehn Jahren noch eine entscheidende Plattform für dieses Land sein. Und wenn wir das wollen, wenn es das sein soll, dann kann «Genève internationale» nicht nur ein Anliegen der Genfer oder der welschen Schweiz sein, sondern muss ein Anliegen des gesamten Landes sein. In dieser Absicht verlangt die Motion, die Ihnen vorliegt, vom Bundesrat eine Botschaft und eine mehrjährige Finanzplanung, um eben das internationale Genf als Sitz der internationalen und multilateralen Diplomatie auf lange Sicht zu sichern.

Ihre Kommission hat sich über die ursprüngliche Wortwahl der Motion, wonach ein Rahmenkredit vorgesehen war, unterhalten. Wir fanden diese Formulierung, d. h. als Finanzinstrument, zu bindend. Wir wollten nicht die Formulierung «Rahmenkredit». Vielmehr war die Kommission der Meinung, dass dieser Begriff durch den Ausruck «mehrjährige Finanzplanung» ersetzt werden sollte. Mit der Formulierung, wonach «eine Botschaft und eine mehrjährige Finanzplanung» vorgelegt werden sollen, werden dem Bundesrat die richtigen Leitplanken gegeben.

Ich will meine Ausführungen nicht verlängern, denn die Problematik ist Ihnen bekannt. Ich möchte Ihnen aber im Namen der Kommission, die Ihnen mit 9 zu 1 Stimmen diese geänderte Motion zur Annahme unterbreitet, beantragen, dass wir wie der Nationalrat, nun aber mit dieser geänderten Motion, ein klares Zeichen setzen, damit «Genève internationale» auch in zehn Jahren noch eine entscheidende Plattform für das ganze Land ist. Wir sollten dem Bundesrat den Auftrag geben, in einer Botschaft und mit einer mehrjährigen Finanzplanung darzulegen, wie sichergestellt werden kann, dass «Genève internationale» auch auf lange Sicht weltweit ein Topstandort für internationale Organisationen bleibt. In diesem Sinne bitte ich Sie um Annahme der Motion.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Il y a 200 ans – presque jour pour jour, puisque c'est le 12 septembre 1814 que la Diète fédérale acceptait la demande de Genève, du Valais et de Neuchâtel d'entrer dans la Confédération – Genève devenait suisse. Et il y a 150 ans, elle devenait internationale avec la naissance de la Croix-Rouge. Aujourd'hui, cette dimension internationale bénéficie à toute la Suisse.

L'ancrage à Genève des institutions onusiennes, des missions permanentes de 172 Etats et de quelque 250 ONG, ainsi que l'organisation de 2700 réunions internationales chaque année, sans parler de la présence de plusieurs centaines de multinationales étrangères, ont des retombées économiques, financières et politiques positives sur le plan local, mais aussi national.

Ainsi, la Genève internationale représente un atout important pour la politique extérieure de la Suisse. On l'a vu récemment encore avec les conférences sur le nucléaire ira-