

dodis.ch/54934

Ausserordentliche Sitzung des Bundesrats vom 14. Februar 1990¹

MITTEL- UND LANGFRISTIGE FLÜCHTLINGS- UND ASYLPOLITIK • INTÉGRATION
EUROPÉENNE

Vertraulich

[Bern,] 19. Februar 1990

Mittel- und langfristige Flüchtlings- und Asylpolitik

Bundespräsident Koller erläutert die Vorschläge der Arbeitsgruppe,² die aufgrund der Vernehmlassung über den Strategiebericht³ mögliche Eckwerte einer mittel- und langfristigen Flüchtlings- und Asylpolitik erarbeitet hat. Es geht dabei um den Flüchtlingsstatus, das Asylverfahren und entsprechende Zuständigkeiten, die Erwerbstätigkeit der Asylsuchenden, die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge sowie um Massnahmen zur Bekämpfung der Ursachen der Flüchtlingsbewegungen und Migrationen.

In diesem letzten Punkt besteht ein weitgehender Konsens. Die Schweiz sollte mehr tun, damit die Ursachen bekämpft werden können.⁴ Das EDA und das EJPD sollten vom Bundesrat klare Aufträge erhalten, auch wenn die Wirkung dieser Bemühungen als eher gering einzuschätzen ist. Wichtig wäre auch, dass ein Erstasyl-Abkommen zustandekäme.⁵ Die Schweiz wird ihre Bemühungen für das Zustandekommen eines solchen Abkommens fortsetzen, am ehesten im Rahmen des Europarates, allenfalls aber auch in Zusammenarbeit mit der EG. Dadurch könnten zwischen einem Drittel und der Hälfte der Gesuche eingespart werden.

Was die internen Massnahmen betrifft, so sind die Definition des Asylbegriffes, die Respektierung der internationalen Konventionen sowie die Gewährung eines individuellen Asylverfahrens als Fixpunkte zu betrachten – Änderungen sind dagegen in bezug auf eine Beschleunigung des Asylverfahrens und auf die Regelung der Erwerbstätigkeit anzustreben. Die Verwirklichung des «Migrationsmodells», das heisst der Koppelung der Flüchtlings- und der Ausländerpolitik, scheint aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse fragwürdig zu sein. Der Bundesrat soll

- 1 CH-BAR#E1003#2003/92#1* (4.32). *Dieses BR-Beschlussprot. II wurde verfasst von Vizekanzler Achille Casanova. Der Bundesrat hielt seine erste Klausursitzung des Jahres von 17 bis gegen 21 Uhr im von Wattenwyl-Haus in Bern ab. Kopien des Protokolls gingen an die sieben Departementsvorsteher, an den Bundeskanzler sowie die beiden Vizekanzler. Am 15. Februar informierte Casanova mit einer Mitteilung die Bundeshauspresse über die Klausursitzung, vgl. das Faksimile dodis.ch/54934. Als Vorbereitung für die Sitzung wurden den Mitgliedern des Bundesrats zwei Aussprachepapiere unterbreitet: zur Asylpolitik vgl. das BR-Prot. Nr. 277, dodis.ch/55294 und zum Europäischen Wirtschaftsraum das BR-Prot. Nr. 278, dodis.ch/55203, beide vom 14. Februar 1990.*
- 2 *Zu den Vorschlägen der Arbeitsgruppe vgl. die Erläuterungen des EJPD zum Entwurf des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren, BR-Prot. Nr. 277 vom 14. Februar 1990, dodis.ch/55294, Beilage 4. Für einen breiteren Überblick über das Vernehmlassungsverfahren zur Flüchtlings- und Asylpolitik im Jahr 1989 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1733.*
- 3 *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre der interdepartementalen Strategiegruppe EJPD-EDA-EVD, dodis.ch/55673. Für die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vgl. das BR-Prot. Nr. 2399 vom 20. Dezember 1989, dodis.ch/55672.*
- 4 *Zum politischen Druck für eine verschärfte Migrationspolitik vgl. dodis.ch/55674.*
- 5 *Vgl. DDS 1990, Dok. 53, dodis.ch/56148.*



auch entscheiden, ob er das Postulat der GPK⁶ mit einem einzigen oder mit zwei Teilberichten zu erfüllen gedenkt.

Ziel der Klausur ist es, diese Fragen zu diskutieren, damit das EJPD für die Sitzung vom 28. Februar die Unterlagen für eine Vernehmlassung vorbereiten kann.

M. Cotti se dit très satisfait du travail accompli et des propositions faites. Tout en tenant compte de la situation très tendue dans laquelle nous nous trouvons, nous ne faisons aucune concession sur le plan des principes. Notre pays doit rester ouvert vis-à-vis des réfugiés. Certaines propositions constituent dans ce domaine un progrès évident: création d'une commission de recours, institution d'un office pour les réfugiés, coordination améliorée avec les cantons en ce qui concerne les expulsions, accélération des procédures, etc.⁷ Par contre, M. Cotti est perplexe quant à d'autres propositions. Sera-t-il possible de fixer les pays auxquels la procédure d'asile ne s'applique pas? Il s'agit d'un pas qui va très loin et qui peut même avoir des conséquences au niveau des relations internationales. La disposition qui abolit le paiement anticipé des frais aux requérants d'asile est également discutable. Est-il possible de faire supporter aux requérants d'asile, qui généralement sont des personnes démunies, les frais de traduction de leurs requêtes dans une langue nationale par exemple?

Auch Bundesrat Stich dankt für die vom EJPD vorbereiteten Unterlagen.⁸ Die Schaffung eines Bundesamtes ist zu begrüßen, doch muss diese Übung als heikel eingestuft werden. Die Reaktionen der Bevölkerung dürfen nicht vernachlässigt werden. Auch wenn alle sich für eine humanitäre Schweiz aussprechen, ist es meistens schwer verständlich, wenn Asylsuchende besser gestellt werden als AHV-Bezügler. Diese Haltung wird durch Aktivitäten wie Hungerstreiks von Asylbewerbern noch verstärkt. Die Bevölkerung hat zu Recht kein Verständnis, wenn Asylbewerber gegen Schweizer Gesetze protestieren.

Es gilt den Vorschlag weiterzuverfolgen, wonach auf Asylgesuche aus klar definierten Ländern, in denen die Menschenrechte respektiert werden, nicht einzutreten ist.⁹ Wünschbar wäre, dass diese Praxis auf internationaler Ebene angewendet werden könnte. Gewiss bringt eine solche Neuerung auch «diplomatische» Probleme. Die Liste dieser Länder braucht aber nicht veröffentlicht zu werden, analog jener der Bankenkommission über die Länder, aus denen Rückstellungen verlangt werden.

Der Bund muss seine Zuständigkeiten im Asylbereich wahren, doch sollten die Befragungen dezentral vorgenommen werden. Es ist falsch, wenn zuerst kantonale und dann Bundesbeamte diese Befragungen vornehmen. Viel besser wäre es, Beamte des Bundes mindestens in vier Zentren im Raum Basel, in der Westschweiz, im Tessin und in der Ostschweiz zu entsenden. Dies würde auch das Verfahren beschleunigen und die Einstellungsprobleme im Asylwesen mildern.

Bundesrat Stich erkundigt sich, warum die Kantone künftig für die Fürsorge finanziell zuständig werden sollen. Schliesslich ist es ohnehin der Bund, der zu zahlen hat. Es wäre auch fragwürdig, wenn die Kompetenz für eine Erwerbstätigkeit der Asylbewerber auf die Kantone übertragen würde. Diese würden aufgrund der Arbeitsmarktsituation entscheiden. Dagegen sollten Asylbewerber verpflichtet werden können, Arbeiten für die öffentliche Hand zu verrichten. Der Lohn müsste allerdings abgeliefert werden. Der Vorsteher des EFD spricht sich klar für die Er-

6 Für das Postulat 89.021 Flüchtlingspolitik der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 24. Mai 1989 vgl. dodis.ch/55690.

7 Sur les propositions faites dans le domaine de l'asile, cf. le Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés du 25 avril 1990, FF, 1990, II, pp. 537–653.

8 Vgl. Anm. 1.

9 So wurden im Oktober 1990 die Tschechoslowakei, Polen und Ungarn als verfolgungssichere Staaten erklärt, vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 2291 vom 31. Oktober 1990, dodis.ch/56709.

stellung eines einzigen Berichts an die GPK¹⁰ aus, in dem auch Elemente der Bevölkerungspolitik berücksichtigt würden.

M. Delamuraz rappelle les proportions existant entre le nombre de demandeurs d'asile et le nombre de travailleurs étrangers en Suisse.¹¹ Les propositions du rapport stratégique visant à lier les deux politiques ont échoué et doivent être abandonnées. Par conséquent, il n'est pas judicieux d'élaborer un seul rapport. Entre politique des étrangers et politique en matière d'asile, les différences sont trop nombreuses. Dans le domaine de l'asile, on connaît des problèmes de procédure qui n'existent pas dans celui de la main-d'œuvre étrangère. Les décisions concernant l'asile peuvent être prises d'une façon autonome, tandis que pour la main-d'œuvre étrangère, il faut considérer d'autres impératifs. Enfin les deux domaines se trouvent à des stades différents de maturation. Même si l'on n'élabore qu'un seul rapport, il faudra le rédiger en deux parties bien distinctes. Pour ce qui est de la question des saisonniers, il n'est pas possible, en l'état actuel du dossier, de faire des affirmations concrètes. Cela ne signifie pas que ces deux éléments de la discussion doivent être considérés de manière absolument indépendante. Il faut que la politique du Conseil fédéral soit cohérente. En outre, il faut prendre les besoins de l'économie en considération. Globalement, le nombre des étrangers en Suisse ne doit pas trop augmenter. S'il englobe les requérants d'asile, les besoins de l'économie en main-d'œuvre qualifiée ne pourront pas être satisfaits. Par conséquent, le Conseil devrait prendre des décisions rapides dans le domaine de l'asile et éviter un lien absolu entre main-d'œuvre étrangère et requérants d'asile. Quant aux propositions concrètes, on peut se demander s'il faut décréter 3 ou 6 mois d'interdiction de travailler. La solution des 6 mois est à préférer, car cette durée correspond à celle du traitement des dossiers.

M. Felber approuve les deux éléments essentiels de la réforme, à savoir la réduction de la durée de la procédure à 6 mois (et l'interdiction de travailler pendant cette période) et la création d'un office pour les réfugiés.¹² Même si du point de vue qualitatif les besoins de l'économie ne peuvent pas être satisfaits par les réfugiés, les politiques de la main-d'œuvre étrangère et de l'asile ont beaucoup de points communs. Une coordination est nécessaire, et dans cet examen il faut également prendre en considération les travailleurs au noir. Faut-il augmenter les contrôles ou même envisager une amnistie? La renonciation au droit d'urgence est à saluer, mais cela implique de la part de tout le monde plus de précision et de sévérité. L'état d'esprit de larges couches de la population ne doit pas être négligé. Certaines actions, comme la grève de la faim qui a eu lieu récemment ne sont pas comprises. Dans le domaine de l'asile également, il faut essayer d'harmoniser notre droit avec celui des pays européens même si, le nôtre étant généralement plus large, cette harmonisation aura des conséquences pour les requérants d'asile. Le DFAE est prêt à remplir ces tâches dans le domaine de l'asile. Il appuie les propositions visant à éviter les migrations. Mais il ne faut pas se faire d'illusions: toutes les mesures prises ne sauront retenir les dizaines de milliers de personnes qui fuient leur pays. Avec le HCR et le CICR, la Suisse va continuer ses actions d'aide aux pays de premier asile.¹³

10 *Das Postulat wurde schliesslich mit einem einzigen Bericht erfüllt, vgl. den Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991, dodis.ch/57212.*

11 *Cf. le document de travail du DFEP du 8 février 1990 préparé pour la présente séance extraordinaire et joint au PVCF N° 567 du 12 mars 1990, dodis.ch/55645, annexe 2. Cf. également le compte rendu du 4 décembre 1989 du Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, le Secrétaire d'État Franz Blankart, au Conseiller fédéral Delamuraz sur la séance du 1^{er} décembre 1989 de la Délégation économique permanente, dodis.ch/55598 et la notice du 5 mars 1990 de Klaus Hug, Directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail du DFEP, au Conseiller fédéral Delamuraz, dodis.ch/55574.*

12 *Cf. le PVCF N° 2106 du 1^{er} octobre 1990, dodis.ch/56667.*

13 *Cf. la publication du groupe de réflexion interdépartemental DFJP-DFAE-DFEP Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, dodis.ch/55673, en particulier le chapitre 3.1: Politique internationale de la Suisse à l'égard des réfugiés, pp. 65-69.*

Il s'agit d'actions concrètes qui, comme dans le cas de l'Afghanistan, donnent de bons résultats.¹⁴ Concernant la Turquie, M. Felber va présenter prochainement une proposition sur les investissements.¹⁵ L'action de nos ambassades est souvent couronnée de succès, comme le démontre le cas de Musey.¹⁶

Für Bundesrat *Ogi* ist unsere langfristige Asylpolitik durch vier Grundtatsachen gekennzeichnet. Weltweit ist von einer bedrohlichen Zunahme des Flüchtlingspotentials auszugehen, mit einer möglichen neuen Völkerwanderung von Süden nach Norden. Alle Länder Westeuropas sitzen im gleichen Boot. Daher soll eine koordinierte und konsequente Asylpolitik angestrebt werden. Die Schweiz ist kein Einwanderungsland, denn Platz und Ressourcen sind knapp, die Bevölkerungsdichte und der Ausländeranteil sehr hoch und die Infrastruktur stark belastet. Anwesende Asylbewerber sind fair und menschlich zu behandeln. Dies bedingt, dass das Verfahren straff und klar ist und der Vollzug konsequent. Kantone und Gemeinden sind wirkungsvoll zu unterstützen.

Die Schweiz ist wegen ihres Wohlstands, ihrer Demokratie und ihrer Neutralität besonders attraktiv für alle Flüchtlingsarten (Repression, Hoffnungslosigkeit oder wirtschaftliche Gründe veranlassen Menschen zur Flucht). An dieser Lage wollen und können wir nichts ändern. Trotzdem sollten Massnahmen erwogen werden, um die Magnetwirkung einer prosperierenden Schweiz auf anderen Ebenen zu dämpfen. Dies könnte mit einer gesamteuropäisch koordinierten Flüchtlingspolitik, mit kurzen Verfahrensdauern und mit einem konsequenten Vollzug der Entscheide erreicht werden. Das vom EJPD vorgelegte Aussprachepapier¹⁷ liegt auf dieser Linie und kann deshalb weitgehend akzeptiert werden.

Gestützt auf diese Lageanalyse ist eine Koordination der Ausländer- und der Asylpolitik nötig. Damit ein gemeinsamer Bericht von EJPD, EVD und EDA möglich ist, müssen die Fachleute zuerst ihre Teilbereiche im Griff haben. Das Vorgehen soll in zwei Stufen erfolgen: Zuerst sind Teilberichte von EJPD und EVD zu erstellen, und nachher ist eine Synthese der drei Departemente zu schaffen.

Was die Entwürfe für Erlasse betrifft, ist eine definitive Stellungnahme noch nicht möglich. Die Schaffung eines Bundesamtes sollte unbestritten sein. Das Verfahren soll «streng, aber gütig» ausgestaltet werden, damit die Schweiz bei aller Verfahrenseffizienz und trotz Ausschluss von Missbräuchen gegenüber Flüchtlingen menschlich anständig und fair bleibt.

Für Bundesrat *Villiger* sollten die vorgeschlagenen Massnahmen vor allem die Attraktivität der Schweiz vermindern. Ein auf sechs Monate verkürztes Verfahren ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Vielleicht könnte man noch weitergehen. Es ist anzunehmen, dass die Flüchtlingsströme aus Ländern, in denen blutige Unruhen herrschen, noch zunehmen werden, so dass die Zahl der anerkannten Flüchtlinge, die in unser Wirtschaftsleben einbezogen werden, ebenfalls steigen wird. Dies wird Probleme aufwerfen. Wir werden der EG im Personenverkehr Konzessionen zugestehen müssen,¹⁸ und zwar in einem Moment, in dem der Arbeitsmarkt durch Flüchtlinge belastet wird. Was den Bericht an die GPK betrifft, so ist der Vorschlag von Bundesrat Delamuraz anzunehmen, wonach ein einziger, in zwei Teilen verfasster Bericht vorzubereiten ist.

14 *Sur la situation en Afghanistan en janvier 1990*, cf. dodis.ch/55938.

15 *Sur les relations avec la Turquie, en particulier la coopération au développement et les questions migratoires*, cf. le PVCF N° 309 du 21 février 1990, dodis.ch/55272, et dodis.ch/55640.

16 Cf. Requêtes Maza et Musey. Rapport de la Commission de gestion au Conseil national (s'appuyant sur les avis du Conseil fédéral des 13 avril 1988 et 18 janvier 1989) du 13 mars 1989, FF, 1989, II, pp. 531–538.

17 Vgl. Anm. 1.

18 *Zu den Verhandlungen über den Personenverkehr mit den Europäischen Gemeinschaften* vgl. DDS 1990, Dok. 52, dodis.ch/55288, S. 6 sowie das BR-Prot. Nr. 567 vom 12. März 1990, dodis.ch/55645.

M. Felber partage les préoccupations de M. Cotti quant à l'établissement d'une liste de pays qui ne mettraient pas leurs ressortissants en danger et ne contreviendraient pas aux droits de l'homme. Il serait tout au plus envisageable de donner des directives qui en aucun cas ne devraient être publiées. En la matière, la plus grande prudence est de rigueur. Décider qu'un pays est sûr entraîne une grande responsabilité.

Bundespräsident Koller erläutert das weitere Vorgehen. Aufgrund der heutigen Diskussion wird er die verschiedenen Vorschläge überprüfen, damit der Bundesrat noch diesen Monat die Vernehmlassungsunterlagen verabschieden kann. Ziel bleibt es, die Revision bereits im Juni im Parlament behandeln zu lassen,¹⁹ damit die zahlreichen Asylgesuche des Herbstes mit neuen Instrumenten zügiger behandelt werden können. Diese Revision ist als letzte Chance vor der sonst notwendigen Einführung von Notrecht zu betrachten. Durch diese Revision kann die Schweiz ihre humanitäre Politik im Rahmen der eingegangenen internationalen Konventionen aufrechterhalten, gleichzeitig aber alle Möglichkeiten einer Beschleunigung des Verfahrens im Rahmen der rechtsstaatlichen Prinzipien ausnützen. Einzelne Kategorien von Flüchtlingen, zum Beispiel die Libanesen,²⁰ könnten global für eine bestimmte Zeit beherbergt werden. Die Kompetenzen müssen beim Bund bleiben, auch wenn gegenwärtig 60 Prozent der Befragungen in den Kantonen vorgenommen werden. Auch hier sollen Verbesserungen angestrebt werden.

In der *Diskussion* wird erneut die Frage nach der Periode aufgeworfen, in der Asylsuchende nicht arbeiten dürfen, sowie nach dem Zeitpunkt des Berichtes an die GPK.²¹

Intégration européenne

M. Delamuraz commente l'analyse de la situation telle qu'elle est présentée dans le document de travail²² élaboré par son département et celui des affaires étrangères. Il s'agit de donner des instructions à notre délégation pour la phase exploratoire qui vient de s'ouvrir. La Suisse doit participer de manière active et positive à tous les groupes de travail, dans le but d'arriver à un accord satisfaisant.

Les déclarations de Delors concernant le droit de codécision des pays de l'AELE ont suscité un certain pessimisme.²³ Il faut donc trouver une formule satisfaisante. Il ne s'agit pas d'une question à prendre ou à laisser. Si des exceptions peuvent être négociées notamment pour ce qui est de l'agriculture et de la main-d'œuvre étrangère, l'économie suisse n'aura pas de difficultés à s'adapter à l'essentiel de l'acquis communautaire. Quant à notre participation à la prise de décisions, la question est ouverte. Les effets qu'aurait sur les institutions un accord sur l'espace économique européen suscitent une très grande inquiétude. Cependant, notre neutralité n'est pas touchée, ce qui améliore les chances de succès. Par contre le fédéralisme devra être redéfini, car les cantons perdront une partie de leurs compétences, notamment en ce qui concerne l'ouverture des marchés publics, la police sanitaire, les prix des médicaments etc. Le problème

19 Vgl. die Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge vom 25. April 1990, BBl, 1990, II, S. 537–696. Das Parlament hat den Bundesbeschluss über das Asylverfahren am 22. Juni 1990 verabschiedet, vgl. AS, 1990, S. 937–953.

20 Zu den libanesischen Asylsuchenden vgl. dodis.ch/55826.

21 Vgl. Anm. 10.

22 Pour la note de discussion du DFAE et du DFEP, cf. le PVCF N° 278 du 14 février 1990, dodis.ch/55203. Cette note de discussion est élaborée suite aux entretiens de Watteville sur l'EEE du 30 janvier 1990. Pour la préparation de ces entretiens, cf. dodis.ch/55197 et dodis.ch/55243.

23 Les deux discours du président de la Commission européenne Jacques Delors devant le Parlement européen, le 17 janvier 1989, cf. dodis.ch/55195 et dodis.ch/55198, puis le 17 janvier 1990, cf. dodis.ch/56512 et dodis.ch/56513, suscitent des réactions contrastées du côté suisse.

majeur sera l'abandon de certaines compétences dans l'exercice de la démocratie directe. Les droits d'initiative et référendum pourraient certainement être maintenus intégralement, mais au cas où le peuple devrait se prononcer sur un point incompatible avec l'accord sur l'EEE, celui-ci devrait être remis en cause.

Actuellement il s'agit d'engager les discussions exploratoires.²⁴ Deux conclusions sont possibles: ou bien on parvient à un accord satisfaisant et l'opération peut continuer, ou bien le Conseil fédéral n'est pas satisfait et décide de ne pas proposer notre intégration dans cet EEE. La Suisse ferait alors cavalier seul. À la longue cette solution n'est guère praticable, à moins que la CE ne réussisse à créer le marché unique. À court terme, notre économie pourrait supporter l'isolation. Mais le danger que l'accord de 1972²⁵ soit lui aussi dénoncé n'est pas à écarter. Cela nous condamnerait à la longue à nous plier à la volonté de la CE. Il faut donc négocier, situer le plus haut possible nos ambitions. Actuellement la situation est encore très incertaine et les positions ne sont pas encore bien définies. Mille hypothèses sont encore réalisables.

M. Felber analyse les résultats des nombreux sondages réalisés dans les pays de l'AELE et de la CE. Les mutations dans les pays de l'Est ont des effets à tous les niveaux. La Suède craint d'être considérée comme les pays d'Europe centrale et n'exclut pas la fuite en avant. La Norvège et la Finlande vont sans doute suivre l'exemple de la Suède. Mais dans ce cas il n'y aura plus d'AELE. Dans les pays de la CE la possibilité d'intégrer les pays de l'Est est mise en doute. Le gouvernement britannique veut éviter des structures trop supranationales; il est au plus disposé à accepter une confédération.²⁶ Cette situation encore floue et mouvementée permet d'espérer que l'accord sur l'EEE ne soit pas trop strict. Le Conseil fédéral est appelé à confirmer sa volonté de discuter avec l'AELE la création de l'EEE. Il ne s'agit pas seulement pour la Suisse d'intérêts économiques²⁷, car les politiques d'accompagnement (possibilités de faire des études à l'étranger, difficultés dans l'engagement de professeurs étrangers, discrimination aux postes frontières etc.) jouent également un rôle important. Il faut continuer dans la voie visant à la conclusion d'un accord sur l'EEE, accord dont le contenu n'est pas encore défini.

En ce qui concerne le droit de codécision, nous avons placé la barre très haut et le discours de Delors a jeté un froid. Néanmoins il ne faut pas se laisser obséder par ce point. Si le droit de codécision nous est refusé, nous pouvons toujours invoquer le droit de ne pas appliquer les nouvelles décisions prises contre notre volonté. Il faut éviter de faire apparaître de nouvelles incertitudes: nous négocions un accord et nous serons liés par les modalités de cet accord.

M. Cotti estime que le document de travail est cohérent et en approuve les conclusions, à savoir commencer les discussions exploratoires même si la situation est très floue et que la fin des négociations n'est pas encore en vue. Sur le front intérieur, le gros désavantage réside dans le fait qu'on ne peut pas donner les informations que tous les milieux réclament. Cette critique est compréhensible mais injuste. La stratégie de discussion proposée doit être acceptée. Les oppositions à un accord se manifestent déjà. Elles seront à la mesure de la fermeté de l'accord lui-même. Parmi les points contestés, il faut mentionner ceux qui ont trait à la politique de protection de l'environnement. Si l'accord entraîne une perte de l'acquis écologique, les oppositions seront

24 Pour le calendrier des séances exploratoires au sein de l'AELE et avec la Commission de la CE au mois de février, cf. dodis.ch/55247 et le dossier CH-BAR#E7113A#2001/192#323* (777.231.1).

25 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne du 22 juillet 1972, RO, 1972, pp. 3159–3380. Cf. DDS, vol. 25, doc. 182, dodis.ch/35776, en particulier note 3.

26 Pour les entretiens exploratoires avec les pays de l'AELE et de la CE et les positions des différents pays, cf. le téléx hebdomadaire 4/90 du 22 janvier 1990, dodis.ch/55105, points 1 et 2 ainsi que points 1 et 5 (rapides); sur la Finlande, cf. le téléx hebdomadaire 6/90 du 5 février 1990, dodis.ch/55108, point 3; sur la Grande-Bretagne, cf. le téléx hebdomadaire 7/90 du 12 février 1990, dodis.ch/54879, point 2 et aussi dodis.ch/55179.

27 Cf. par exemple la position positive du Vorort, dodis.ch/55196.

très vives. Heureusement, le commissaire Ripa di Meana²⁸ a déjà promis que les pays de l'AELE ne seront pas obligés de revenir en arrière dans le cadre de leur politique de protection de l'environnement. Il faut en outre s'attendre à de fortes oppositions de la part des cantons en ce qui concerne les soumissions publiques. Il s'agit là d'un secteur très sensible.

La situation actuelle est encore insatisfaisante quant à la définition des points que le Conseil fédéral est prêt à accepter et ceux qu'il n'estime pas négociables. Il convient certes d'approcher les négociations avec une grande flexibilité, mais il faut éviter de perdre le nord. Il apparaît nécessaire d'établir le plus rapidement possible les procédures ainsi que le mandat donné à nos négociateurs. Il faut également étudier les deux situations extrêmes qui résulteraient d'un non-accord sur l'EEE: isolement ou adhésion. Là aussi, il faut établir des scénarios.

Enfin le Conseil fédéral devrait être renseigné sur les structures à engager dans les négociations. M. Cotti souhaite obtenir un tableau complet des organismes et des délégations qui seront chargés des négociations.

Bundesrat *Stich* ist mit dem Vorgehen grundsätzlich einverstanden. Exploratorische Gespräche sollten es uns ermöglichen, in Erfahrung zu bringen, was die EG tatsächlich will. Man muss sich aber immer bewusst sein, dass sich die Welt und Europa in einem Wechselbad befinden. Was heute als sicher gilt, kann schon morgen anders sein. Dies zwingt uns zwar zu einer seriösen Verhandlung, aber mit der nötigen Flexibilität. Das Erstellen von Szenarien ist wenig sinnvoll, denn darin wären wohl vor allem die Wünsche der Autoren zu finden. Die Zeit arbeitet gegenwärtig für die Schweiz. Die Gespräche, die er in Genf mit Frau Scrivener²⁹ geführt hat, bestätigen seinen Eindruck, dass die Leute in erster Linie einen freien Markt wollen, wo sie frei kaufen können. Dies hätte schwerwiegende Folgen für unsere Landwirtschaft. Nur einen Markt zu schaffen, darf nicht das einzige Ziel bleiben, denn es geht um eine bessere Ordnung in Europa, um Lösungen, die ein Zusammenleben ermöglichen. Wir sollten in aller Ruhe verhandeln, ohne uns allzu stark festzulegen. Falls wir zu einem Alleingang gezwungen wären, hätte die Bekanntgabe dieses Entscheids für die Börse und für den Schweizer Franken schlimme Folgen. In bezug auf den Umweltschutz sind Konsequenzen unvermeidlich, denn ein verstärkter Umweltschutz kostet Geld und würde die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen.

Bundesrat *Ogi* unterstreicht, Europa befinde sich in einem Umbruch. Die EG hat ein Dach, die EFTA-Länder haben es nicht. Die deutsche Frage verlangsamt die EG-Entwicklung nicht. Unsere Bevölkerung weiss, dass wir auch irgendwie mitmachen sollten, aber sie weiss nicht wie. Das führt zur Verunsicherung, zu einer negativen Betrachtungsweise, zu Abwehrreaktionen und zu Opposition.³⁰ Von Bundesrat und Parlament fehlen klare Wegweiser. Das Volk weiss nicht, wohin die Europa-Reise geht. Wir sind in der Defensive. Wir sollten wie in einem Unternehmen operieren: Zuerst gilt es klar zu definieren, welchen Stellenwert die Schweiz in Europa hat. Um dies zu erreichen, sollte der Bundesrat vermehrt mit Leuten sprechen, eine breite Diskussion vornehmen. Jeder Bundesrat sollte diese Frage mit zwei ausgewählten Persönlichkeiten diskutieren, damit eine Vision formuliert werden kann.

Gegenwärtig sind wir mit zwei Problemen konfrontiert: Das strukturelle Problem besteht darin, dass wir mit Instrumenten der fünfziger Jahre die Probleme des Jahres 2000 lösen wollen. Die Strukturen müssen angepasst werden, die Verhandlungen hat der Bundesrat zu führen.

28 *Pour l'entretien du Conseiller fédéral Flavio Cotti, Chef du DFI, avec le Commissaire européen chargé de l'environnement, de la sûreté nucléaire et de la protection civile, Carlo Ripa di Meana, cf. dodis.ch/55200 et le télex hebdomadaire 8/90, dodis.ch/55109, point 2.*

29 *Für das Gespräch mit der Europäischen Kommissarin für Steuern und Zollunion, Christiane Scrivener, vgl. dodis.ch/55201.*

30 *Vgl. dazu z. B. die Haltung des Schweizerischen Gewerbeverbands, dodis.ch/55365 und der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS), dodis.ch/54496.*

Das zweite Problem betrifft die Information: Sie muss mit viel Aufwand und professionell betrieben werden. Wir müssen deutlich sagen, dass wir einen EWR-Vertrag erreichen wollen. Die Grundstimmung gegenüber Europa ist trotz Verunsicherung positiv, vor allem in der welschen Schweiz. Unser Zwischenziel ist ein EWR-Vertrag, der einen vollen Zugang zum Binnenmarkt und eine Mitsprache ermöglicht. Dies muss deutlich zum Ausdruck kommen.

Für Bundesrat *Villiger* ist der Wunsch nach Führung gerechtfertigt. Dies ist nur möglich, wenn man vom Ziel überzeugt ist. Aber im heutigen Zeitpunkt ist noch alles offen. Die Schweiz befindet sich nicht in einer guten Lage: Wir haben keine grossen Ziele mehr und Probleme mit Generationen, Regionen, Politikern und Medien. Eine Lageanalyse mit Professor Eichenberger³¹ ist sehr nüchtern ausgefallen. Sogar unsere Institutionen haben an Bedeutung eingebüsst. Der Föderalismus ist krank geworden, und die direkte Demokratie hat an Substanz verloren, denn das Initiativrecht beschränkt sich auf nebensächliche Probleme und wird zu einer Plattform für Minderheiten. Das Milizsystem hat an Sinn verloren. In dieser Situation ist es für Professor Eichenberger nicht schlimm, wenn die europäische Integration ein Opfer verlangt.

Alle drei Alternativen (EWR, Alleingang, Beitritt) befriedigen uns nicht ganz. Das Volk merkt dies. Dazu kommt die Bewegung im Osten: Ein vereinigtes Deutschland wird eine seelische Ostbewegung verursachen. Zudem muss auch die Referendumsfähigkeit eines Abkommens ständig mitberücksichtigt werden, denn die Opposition hat sich bereits manifestiert, vor allem in Gewerbetkreisen. Auch wenn wir es nicht wollen, steigen die Chancen eines Alleingangs. Deshalb müssen wir immer im Hinterkopf haben, dass wir zum Aussteigen bereit sind, wenn uns ein EWR-Abkommen nicht gefällt. Gewiss könnte der Alleingang kurzfristig verkraftet werden. Doch dies würde Probleme in bezug auf die nationale Kohäsion schaffen, denn wir würden marginalisiert. Der Wirtschaftsstandort Schweiz wäre nicht mehr so attraktiv. Deshalb bleibt uns keine andere Wahl, als einen gemeinsamen Markt anzustreben. Wir sollen verhandeln, eine harte Haltung beibehalten, das beste Abkommen anstreben. Wissen wir, was uns erwartet, muss eine neue Lageanalyse vorgenommen werden. Es stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, bereits jetzt als Fernziel den Beitritt ins Auge zu fassen und den EWR als Zwischenziel zu definieren. Vielleicht gibt es aber auch noch andere Lösungen? Auch hierüber sollten Überlegungen erfolgen.

Bundespräsident *Koller* empfindet einen EWR als integrationspolitische Chance für die Schweiz. Ein Beitritt zur EG hätte politisch keine Chance. Der EWR ermöglicht uns die Bewahrung unserer Neutralität, den Zutritt zum freien Markt und Ausnahmen für die Ausländerpolitik und die Landwirtschaft. Dieser Mittelweg ist die einzige realistische Möglichkeit. Der Bundesrat sollte dies klar sagen und nicht immer von Alternativen sprechen. Diese dürfen höchstens im Hinterkopf präsent sein. Wir sollten auch das Problem des Mitspracherechts nicht immer als Schicksalsfrage darstellen. Natürlich hat Delors die EFTA-Länder an der Nase herumgeführt. Doch was zählt, sind die Resultate. Wir werden einen Vertrag zu genehmigen haben. Dies zählt vor allem. Die weiteren Entwicklungen bleiben offen. Die Schweiz hat zu lange auf Schwächen der EG spekuliert. Dies war falsch, ebenso wie es falsch wäre, nun auf die neuen Fragen in bezug auf Osteuropa zu spekulieren. Im EJPD sind die Studien über die möglichen rechtlichen Auswirkungen eines EWR-Vertrages im Gange.³²

M. *Delamuraz* prend position sur les différentes questions soulevées par ses collègues. En matière d'écologie, la CE va simplement fixer des standards minimums. Chaque pays est libre d'aller au delà. Il est juste de fixer des lignes directrices, comme M. Cotti le propose, afin qu'on

31 Kurt Eichenberger, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel. Während und nach seiner akademischen Karriere übernahm er zahlreiche kantonale und eidgenössische Beratungsmandate im Bereich Verwaltungsrecht und öffentliches Recht.

32 Vgl. dazu dodis.ch/56391.

sache jusqu'où peuvent aller les négociations. Il appartient au Conseil fédéral de déterminer quels organes y participeront. Quant aux scénarios, une certaine prudence est de rigueur: il ne s'agit pas d'une science exacte. Si les répercussions sur les institutions peuvent faire l'objet de scénarios assez précis, le domaine économique ne s'y prête pas, même si les différents secteurs étudient actuellement le problème.

L'avis de M. Stich sur la nécessité de maintenir une certaine flexibilité dans les négociations est à partager. À l'intérieur de la CE même, il y a encore des dissensions, notamment pour déterminer qui devra donner le mandat de négociation. La politique agricole doit être exclue de l'EEE.

M. Ogi a raison de soulever les problèmes institutionnels. Il faut s'organiser, s'adapter à la situation et engager plus de moyens. Il serait bon que le groupe de travail appelé à seconder le bureau de l'intégration soit plus actif. Les chefs de département sont priés d'en informer leurs délégués. Quant à l'information, il s'agit d'un problème majeur. Toutefois, il n'est pas encore possible de donner une information complète, la situation étant trop incertaine. Le Parlement est tenu au courant de manière régulière, parfois par le biais de diverses commissions. Pour l'information du public, il a été décidé que deux spécialistes, un romand et un germanophone, seraient engagés au bureau de l'intégration. En outre un séminaire pour les journalistes sera organisé au mois d'avril ou de mai.³³ M. Villiger fait un constat négatif sur la situation du pays. Cette analyse est confirmée par l'attitude de la population à certains égards: par exemple, la charité ne fait que compenser un véritable manque de solidarité et d'engagement. Un organisme supranational risquerait de faire éclater notre pays. Dans les milieux économiques, les réactions sont très diverses.

Le président Koller souhaite que la Suisse travaille avec plus de détermination à la création de l'EEE. En effet M. Blankart a parfois donné l'impression que notre pays était trop statique et conservateur.

M. Felber remercie pour les prises de position globalement positives répondant aux propositions avancées. Il informera nos ambassadeurs sur l'attitude du Conseil. La presse est constamment informée, mais elle semble avoir pris position et n'être pas prête à remettre en cause ce parti pris.

Im Einvernehmen mit dem Bundespräsidenten wird die Öffentlichkeit mit der beiliegenden Mitteilung³⁴ über die Klausursitzung informiert.

33 Sur la politique d'information du Conseil fédéral à propos du Traité EEE, cf. la notice de l'Ambassadeur Jakob Kellenberger, Chef du Bureau de l'intégration, aux Chefs du DFEP et DFAE, les Conseillers fédéraux Delamuraz et Felber, du 22 janvier 1990, dodis.ch/55197, fiches 5 et 6. Cf. aussi le PVCF N° 643 du 28 mars 1990, dodis.ch/56072.

34 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/54934.