

Vertraulich**VERHANDLUNGSPROTOKOLL**

der 2. a.o. Sitzung des Bundesrates  
vom 8. April 1992

---

Au début de la séance, le vice-président Ogi et M. Delamuraz informent le Conseil que le Président Felber ne pourra pas assister aux débats. A 16 heures, il s'est en effet rendu à l'hôpital pour un contrôle médical attendu qui s'est révélé plus douloureux que prévu. M. Felber pourra reprendre normalement, demain matin déjà son activité. Cette information doit rester strictement confidentielle pour ne pas susciter des spéculations. L'absence du Président et chef du DFAE entraîne des modifications de l'ordre du jour: la question de la neutralité ne sera soulevée que dans la mesure où elle intéresse l'intégration européenne, et le Conseil ne prendra aucune décision définitive.

Troisième rapport sur l'intégration européenne

M. Delamuraz annonce qu'il a donné mandat au Bureau de l'intégration de modifier le projet sur la base des indications fournies dans les différents co-rapports présentés. Par contre, il faudra délibérer sur les remarques de fond soulevées par M. Villiger. Si le projet de rapport n'est présenté que maintenant au Conseil, même s'il était pratiquement prêt depuis le mois de janvier, c'est que le Conseil aurait dû s'en occuper parallèlement au message sur l'EEE. Faut-il céder au souhait du Parlement et publier le rapport avant celui sur l'EEE? M. Delamuraz se déclare opposé à l'anticipation de cette publication, car l'adhésion et l'EEE sont liées. Dans le troisième rapport, un chapitre est consacré à la neutralité. Or, il faudra en adapter le contenu aux réflexions du Conseil fédéral au sujet du rapport du groupe de travail du DFAE. Le problème est que l'ensemble de la question de la neutralité ne sera traité qu'à la fin de l'année. Aujourd'hui, il ne s'agit donc pas pour le Conseil d'examiner sous la loupe le projet de rapport, mais uniquement de donner des indications aux rédacteurs dont on sent la sympathie pour une adhésion de la Suisse à la CE.

Vizepräsident Ogi teilt diese Auffassung und wünscht eine generelle Diskussion über den Bericht. Die Frage des Zeit-



punktes der Veröffentlichung muss aber heute bereinigt werden.

Bundesrat Stich bedauert, dass so viele Papiere so spät eingereicht worden sind. In den verschiedenen Dokumenten kann man eine gewisse Europa-Euphorie feststellen. Man erhält den Eindruck, dass die Schweiz ohne Beitritt nicht mehr existieren könnte. Es gilt jedoch nüchtern zu bleiben. Der dritte Integrationsbericht sollte nicht voreilig publiziert werden. Zuerst müsste man über die EWR-Botschaft eine Aemterkonsultation durchführen, denn viele Details müssen noch geklärt werden. In bezug auf die Alkoholverwaltung zum Beispiel müsste nicht nur das Gesetz geändert werden, sondern wahrscheinlich sogar die Bundesverfassung. Bei der Lektüre entsteht der Eindruck, der Bundesrat habe den EWR bereits aufgegeben. Auch die Frage der Neutralität, welche eine zentrale Rolle spielt, ist noch nicht zu Ende gedacht worden.

Die Autoren - so Bundesrat Koller - haben einen Beitrittsbericht geschrieben. Dies ist legitim, doch sollte man kein Plädoyer für den Beitritt veröffentlichen, sondern einen objektiven Bericht. Dies ist bis zu Seite 30 der Fall: Hier werden die Gründe, die für einen Beitritt der Schweiz zur EG sprechen, gut dargestellt. Auf Seite 27 spricht man von der EG als "projet de civilisation". Dieser Gedanke ist sehr gut und sollte noch vertieft werden. Man sollte klar sagen, worin dies besteht, zum Beispiel dass die Schweiz mit Europa gemeinsame Werte teilt, indem sich beide zur freien Marktwirtschaft und zum Rechtsstaat bekennen. Später aber muss der Text korrigiert werden. Der Bundesrat sollte den Mut aufbringen, auch den Preis eines Beitritts klar darzulegen. Dies gilt insbesondere für die Frage der Neutralität, die allzu theoretisch betrachtet wird. Die Wahrnehmung der Neutralität spielt ebenfalls eine sehr grosse Rolle. Auch in bezug auf die Volksrechte ist der vorliegende Entwurf viel zu beschönigend. Zwischen der Einleitung und dem Schluss des Berichts ist ein Widerspruch festzustellen: Am Anfang stellt man den Beitritt sehr positiv dar. Am Schluss dagegen sagt man, der Beitritt sei nötig, weil die Schweiz sonst keine Chance mehr habe. Die ganze Frage sollte viel positiver angegangen werden. In bezug auf den Zeitpunkt für Eröffnung von Beitrittsverhandlungen ist der Bericht ein einziges Plädoyer für einen raschen Beitritt.

Die Seiten 2 bis 6 sollten gestrichen werden. Ist es erlaubt, von Begriffen wie "le prochain convoi" zu sprechen? Es handelt sich um eine Terminologie, welche die EG selbst nicht braucht. Man hat den Eindruck, die Autoren des Berichts wollten den Bundesrat unter Druck setzen. Schliesslich vermerkt Bundesrat Koller, es sei nicht klug, so plakativ zu sagen, dass der Schweizer Franken bei einem Beitritt verschwinden würde.

M. Cotti partage les considérations de M. Koller. Le rapport est un pamphlet pour l'adhésion et ne tient pas suffisamment

compte des problèmes que ce pas suscite. Il faut parler aussi des aspects négatifs, en particulier des conséquences sur le plan de nos institutions. Le projet est trop optimiste, même si la conclusion doit être que la Suisse veut adhérer à la CE. Les arguments doivent néanmoins être présentés d'une façon plus différenciée. Est-il bon de parler de l'EEE dans le rapport? Il s'agit d'une question qui est traitée dans un message séparé. Il faut donc éviter de mélanger les deux choses. A propos de la neutralité, il subsiste encore des contradictions très importantes. Il convient maintenant de profiter du temps disponible pour adapter le rapport en vue d'une consultation des offices. Le chapitre "Alleingang" est d'une brièveté absolue. Ou l'on analyse aussi cette option en détail ou l'on dit que le Conseil fédéral l'exclut sans rien ajouter. A présent que l'on renonce à la proposition d'anticiper la présentation du rapport, le Conseil dispose du temps nécessaire pour un étudier dans le détail les implications. Quand présenter une demande d'adhésion? M. Cotti dit ne pas avoir encore tranché définitivement. Il serait opportun d'avoir un tableau synoptique présentant les avantages et désavantages d'une demande avant et après la votation sur l'EEE. Il faudrait une vision d'ensemble sur ce que l'on peut invoquer pour ou contre une demande rapide, même si des arguments identiques peuvent servir dans les deux cas.

Nach Ansicht von Bundesrat Villiger ist der vorliegende Berichtsentwurf allzu diffus. Der Bundesrat sollte eine klare Strategie entwickeln und genau festlegen, was wann zu entscheiden ist. Wenn diese Frage nicht geklärt ist, wird in der Öffentlichkeit weiterhin behauptet, der Bundesrat führe und entscheide nicht. Die heutige Unsicherheit wirkt sich für den Bundesrat sehr negativ aus. Der Bericht bringt eine gute Analyse, in bezug auf die Neutralität aber keinen tauglichen Beitrag über die kontrekten Auswirkungen. Solange der Bundesrat seine künftige Neutralitätspolitik nicht definiert hat und er wird dies erst Ende Jahr tun können, sollte man nicht allzu viel Verbindliches sagen. Es ist klar, dass es als EG-Mitglied nicht möglich ist, neutral zu sein. Dies muss deutlich gesagt werden. Bundesrat Villiger beurteilt den Bericht als wertvolles Informationsdokument. Die EG-Frage ist aber auch eine Glaubensfrage, und dies ist im Bericht stark spürbar. Wenn man aber die Leute überzeugen will, so ist Ehrlichkeit unerlässlich. Hier ist der Bericht noch mangelhaft und zu beschönigend, was die Frage der Volksrechte, der Regierungsreform und der Möglichkeiten eines Kleinstaates in der EG betrifft. Es wird behauptet, Europa solle demokratischer werden. Als Kleinstaat hätte aber die Schweiz in einem demokratischen und vom Parlament mitgestalteten Europa noch weniger zu sagen als dies heute der Fall ist. Für Bundesrat Villiger ist trotz anderlautenden Ergebnissen von Meinungsumfragen eine zunehmende Distanz des Volkes zu Europa festzustellen. Der Rat muss seine Strategie so schnell wie möglich definieren, damit das Volk weiss, was seine Regierung will. Die Rahmenbedingungen sind für den Chef des EMD die folgenden:

- Das Beitrittsziel ist richtig und bedeutet einen Vernunftentscheid.
- Dieses Ziel kann am besten über den EWR verwirklicht werden. Es ist deshalb wichtig, die EWR-Abstimmung zu gewinnen. Diese hat heute Priorität.
- Die Teilnahme am ersten Erweiterungskonvoi der EG ist nicht so wichtig, denn wir sollten Handlungsfreiheit behalten.
- EWR und Beitritt sind zwei verschiedene Dinge, zwei Etappen, die klar getrennt werden müssen. Die Beitrittsstrategie muss beibehalten werden auch wenn das Volk zum EWR nein sagen sollte.

Le chancelier Couchevin commente le chapitre concernant la réforme du gouvernement, qui a été écrit sans consulter la Chancellerie. Il faut éviter de donner l'impression que sans réforme du Gouvernement, il n'est pas possible d'adhérer à la CE et que l'adhésion impose de tout changer.

Vizepräsident Ogi unterstreicht die Bedeutung der Neutralität für die Schweiz. Man darf nicht zu schnell alles über Bord werfen und die Neutralität aufgeben, wie dies der schwedische Premierminister vorhat. Der vorliegende Bericht ist eine Propagandaschrift für die EG-Mitgliedschaft. Andererseits muss klar gesagt werden, dass ein Beitrittsgesuch noch keinen Beitritt bedeutet, sondern nur ein Gesuch um die Aufnahme von Verhandlungen. Der Bundesrat muss seine Führungsrolle wahrnehmen. Sollte er den Integrationsbericht verabschieden, ohne zu sagen, wann er das Beitrittsgesuch zu stellen gedenkt, dann würde das Parlament das Zepter in die Hand nehmen. Dies darf nicht geschehen. Der Rat muss nun rasch über seine Strategie entscheiden. In bezug auf den EWR ist Bundesrat Ogi der Meinung, dass beim Schweizer Volk keine Annahmehancen mehr bestünden wenn der Gerichtshof nochmals Verhandlungen verlangen würden. In diesem Fall müsste der Bundesrat sofort das Beitrittsgesuch stellen. Der Bundesrat müsste deutlich sagen, dass er nicht mehr bereit sei, nochmals Verhandlungen aufzunehmen. Was das Transitabkommen betrifft, so wird behauptet, dass nach Ablauf der zwölfjährigen Dauer der Acquis communautaire in Verkehrsfragen zu übernehmen ist. Dies stimmt keineswegs. In diesen zwölf Jahren wird sich auch innerhalb der EG die Ueberzeugung verbreiten, dass die künftigen Verkehrsprobleme nur durch die Schiene zu lösen sind. Diese Passage muss unbedingt korrigiert werden.

Bundesrat Stich widersetzt sich der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht grundsätzlich. Doch man sollte wissen, was mit diesen Verhandlungen erreicht werden soll. Hier darf man sich keine Illusionen machen, denn es gibt nicht viel zu verhandeln. Die Antwort der EG kann leicht vorausgesehen werden: Wir sind bereit, Euch aufzunehmen, aber auch für die Schweiz werden die Bestimmungen gelten, die für alle andern Länder gelten. Es ist von Anfang an wichtig, dem Volk zu sagen, was der Bundesrat mit einem Beitritt erreichen will. Es wäre falsch, den Eindruck entstehen zu lassen, dass wir die EG im Sinne der Schweiz reformieren möchten, denn so etwas ist nicht möglich.

Bundesrat Koller teilt die Auffassung, wonach ein Gesuch nur die Aufnahme von Verhandlungen bedeutet. Der Rat muss sich im klaren sein, dass die Schweiz allenfalls nur die EG, wie sie sich nach den Entscheiden von Maastricht entwickeln wird, beitreten kann. Ein Neutralitätsvorbehalt ist nach Maastricht nicht mehr möglich.

M. Delamuraz commente les différents avis. Il ressent après la discussion une certaine incertitude, voire des contradictions quant à la manière de présenter les choses. Du point de vue stratégique, le Conseil fédéral doit montrer sa volonté de voir la Suisse adhérer à la CE. Il ne peut donc être académique, c'est-à-dire peser le pour et le contre et laisser planer le doute. Le but stratégique est donc d'annoncer la détermination claire et nette du Conseil fédéral d'adhérer à la CE. La manière d'affirmer ce but n'implique pas de donner un caractère unilatéral au rapport. Celui-ci devra donc être corrigé pour présenter plus sereinement et plus objectivement des transformations nécessaires en Suisse en cas d'adhésion. Mais cette correction ne peut être faite que dans la mesure où l'analyse qu'on présente au Parlement et au peuple conduit le Conseil fédéral à dire oui à l'adhésion. Au delà de ces questions de forme, il faut considérer les éléments suivants:

- le Conseil doit exprimer sa volonté d'adhérer à l'EEE. Il n'est pas possible d'articuler un rapport sur le long terme sans parler du court terme, donc de l'EEE. Par conséquent, le rapport ne peut être diffusé maintenant. Si l'EEE devait être de nouveau mis en cause, faut-il s'engager dans une fuite en avant et miser directement sur l'adhésion comme M. Ogi le propose? Cette question reste ouverte. Mais s'il y a un EEE, il faudra le considérer comme une étape inéluctable.
- ces considérations rendent impossible la publication du rapport encore au cours du mois d'avril. Il serait souhaitable de présenter le rapport en même temps que le message sur l'EEE.
- quand présenter une demande d'ouverture de négociations en vue de l'adhésion? Le Conseil devra trancher cette question au plus tard au moment d'approuver le rapport. Un tableau présentant les avantages et désavantages d'une demande rapide ou plus tardive sera transmis au Conseil. Que sera la négociation avec la CE? Elle sera beaucoup plus simple que celle menée par les pays entrés jusqu'ici dans la CE. En effet, il n'y aura plus grand-chose à négocier car si l'EEE est approuvé, de trois quarts à quatre cinquièmes de la substance seront mis sous toit. Au moment où on demandera l'ouverture des négociations, il sera nécessaire de dire clairement ce qui nous attend. La négociation sera de toute façon brève.
- le chapitre sur la neutralité doit être soumis à un examen plus fondamental. Il sera nécessaire d'étudier ce que sera la CE dans le futur, car une adhésion ne pourra pas être dénoncée.

Dans les réflexions du Conseil fédéral, la situation politique en Suisse doit également être prise en compte. Pour l'instant, la cause de l'EEE traverse une mauvaise passe car elle se trouve dans un bateau à l'ancrage soumis au ressac. Le combat pour l'EEE sera dur. Actuellement, il faut considérer que l'état d'esprit à l'égard de la CE n'est pas des meilleurs.

Vizepräsident Ogi fasst die Diskussion zusammen. Der dritte Integrationsbericht soll nun überarbeitet werden. Die Veröffentlichung kann nur nach dem EWR-Entscheid und gleichzeitig mit der EWR-Botschaft erfolgen. Gleichzeitig muss die Strategie des Bundesrates definiert und entschieden werden.

### Message sur l'EEE

Le projet de message sur l'EEE est pour l'heure soumis à une procédure de consultation des offices. Il ne pourra être définitivement rédigé avant que le Conseil ne décide de la forme et du contenu de l'arrêté fédéral d'approbation relatif à l'accord lui-même. A ce propos, il y a encore des divergences entre le DFJP d'une part et les DFAE et DFEP d'autre part. Il s'agit notamment de savoir si la primauté des règles de l'EEE sur le droit intérieur doit être sanctionnée expressément et s'il faut citer le rôle des cantons. Pour M. Koller, sanctionner cette primauté est indispensable car le Tribunal fédéral dans sa pratique ne la respecte pas dans tous les cas. Cela pourrait nous occasionner ultérieurement des problèmes graves. M. Delamuraz soutient quant à lui que cette primauté ne doit pas être sancitonnée expressément pour des raisons essentiellemnt politiques. Le faire dans ce cas signifierait que cette primauté ne vaudrait pas pour tous les autres accords internationaux. Le Conseil ne prend pas encore de décisions mais invite les juristes des trois départements à se retrouver et à lui proposer des solutions de rechange. Lors de la discussion, M. Cotti se dit préoccupé par l'exclusion du référendum facultatif pour les 60 lois qu'il s'agit de modifier. Ne risque-t-on pas d'accumuler les oppositions en demandant au peuple d'approuver en bloc ces réformes? Il vaudrait mieux risquer le référendum, car il est légitime de penser que quelques lois seulement seront contestées. De son côté M. Ogi manifeste sa perplexité à propos des conséquences pour les finances et le personnel de l'EEE ainsi que du chapitre 14 du message.

### Entscheid des Gerichtshofes und Stellungnahme des Bundesrates

Der Rat diskutiert die vorgeschlagene Stellungnahme für die drei verschiedenen Fälle: Annahme des Vertrages durch den europäischen Gerichtshof, Rückweisung an die Kommission und Verschiebung eines Entscheides. Die vorgelegten Entwürfe

werden mit einigen Aenderungen angenommen. Im Falle eines positiven Entscheides sollte der Bundesrat ankündigen, dass er den EWR-Vertrag akzeptiert. Formell ist dieser Entscheid nie getroffen worden. Der Rat ist damit einverstanden.

### Calendrier des travaux

Le chancelier résume le calendrier des travaux tel qu'il ressort des délibérations du Conseil. Le traité EEE, si tout va bien, pourra être signé vers le 10 mai. Le message serait alors publié à la mi-mai en même temps que le troisième rapport sur l'intégration. Une semaine plus tard, le "paquet Eurolex" devra être déposé au Parlement. Ce calendrier sera communiqué aux responsables du Parlement afin qu'ils puissent planifier les travaux.

### Information

Le Conseil examine s'il convient et s'il est possible de taire l'absence du Président Felber à la séance. Il charge le vice-chancelier Casanova de préparer une information et de la discuter avec le Président. La communication annexe sera donnée à la presse le lendemain.

13.4.1992 AC/pf

CHANCELLERIE FEDERALE

### geht an:

- Departementsvorsteher (7)
- Bundeskanzler (1)
- Vizekanzler / in (2)



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

### Séance spéciale du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a tenu hier, à la Maison de Watteville, une séance spéciale de trois heures et demie vouée entièrement aux questions liées à l'intégration européenne. Comme il est de règle lors de telles séances, le Conseil fédéral n'avait pas à prendre de décisions définitives; il s'est donc consacré à la discussion de problèmes fondamentaux et à l'orientation des travaux à venir.

Pour la première fois, le Conseil fédéral a délibéré du projet de rapport concernant une adhésion de la Suisse à la CE (3<sup>e</sup> rapport sur l'intégration). Il a confirmé l'importance de ce rapport pour l'Assemblée fédérale et le public, en tant que source d'information sur les raisons qui militent en faveur d'une telle adhésion et sur les répercussions que l'on peut en attendre pour l'économie et les institutions. Certains chapitres du rapport seront modifiés ou complétés dans le sens de la discussion d'hier, et il conviendra également de prendre en compte les évolutions possibles liées à l'EEE. Dans la situation actuelle, le rapport ne pourra guère être publié en avril déjà, comme le souhaitait le Parlement.

Durant cette séance spéciale consacrée à l'Europe, le Conseil fédéral a encore examiné le projet Eurolex et les problèmes juridiques en rapport avec l'EEE; il a pris à cet égard les décisions préliminaires qui s'imposaient.

La séance a été dirigée par le vice-président du Conseil fédéral M. Adolf Ogi. En effet le Président de la Confédération, M. René Felber, s'est rendu mercredi après-midi à 16 heures chez le médecin pour un contrôle médical urologique annoncé qui l'a ensuite empêché d'assister à la séance. Le Président Felber a repris normalement son activité jeudi matin.

9 avril 1992

Le vice-chancelier

Achille Casanova





SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Klausursitzung des Bundesrates

An seiner gestrigen Klausursitzung im von Wattenwylhaus, die dreieinhalb Stunden dauerte, behandelte der Bundesrat ausschliesslich Fragen im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Wie üblich bei solchen Klausuren hatte er keine definitiven Entscheide zu treffen, sondern sich vielmehr über grundsätzliche Probleme auszusprechen und die Richtung für die künftigen Arbeiten zu weisen.

Erstmals diskutierte der Bundesrat an seiner Sitzung über den Entwurf zum Bericht über die Frage eines EG-Beitritts der Schweiz (3. Integrationsbericht). Er bestätigte die Bedeutung dieses Berichtes als Instrument zur Information des Parlaments und der Öffentlichkeit über die Gründe, die für einen Beitritt der Schweiz sprechen, und über die Auswirkungen eines solchen Schrittes auf wirtschaftliche und institutionelle Bereiche. Einzelne Kapitel dieses Berichts sollen nun im Sinne der gestrigen Diskussion geändert oder ergänzt werden. Auch sollen die künftigen möglichen Entwicklungen in bezug auf den EWR im Bericht mitberücksichtigt werden. Bei dieser Sachlage wird es kaum möglich sein, den Bericht noch im Laufe des Monats April zu veröffentlichen, wie dies vom Parlament gewünscht worden ist.

An seiner Europa-Klausur diskutierte der Bundesrat auch über das Projekt Eurolex und über die juristischen Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem EWR stellen. Er traf die nötigen Vorentscheide.

Die Sitzung wurde durch den Vizepräsidenten des Bundesrates Adolf Ogi geleitet. Bundespräsident René Felber begab sich am Mittwoch nachmittag um 16 Uhr zum Arzt zu einer angemeldeten urologischen Kontrolle, die ihn in der Folge daran hinderte, an der Klausur teilzunehmen. Heute morgen hat Bundespräsident Felber seine Arbeit wie üblich aufgenommen.

Der Vizekanzler:

Achille Casanova

9.4.92