

Andreas Tobler

Fast ein Vierteljahrhundert sass Achille Casanova als Vizekanzler im Bundesrat – und machte sich dabei detaillierte Notizen. Auch von den geheimsten Diskussionen und Geschäften unserer Landesregierung.

Eigentlich sollten diese Aufzeichnungen nur ein Arbeitsinstrument sein, um daraus auf der Schreibmaschine die Protokolle für die Bundesräte zu schreiben, in denen der Vizekanzler die Diskussionen zusammenfasste. Und zwar oftmals diplomatischer als sie geführt wurden, wahrscheinlich um niemanden gegen sich aufzubringen – und die Würde der Landesregierung zu wahren.

Und eigentlich hätte Achille Casanova seine Notizhefte jeweils fünf Jahre nach einer Sitzung vernichten müssen. So verlangte es ein Bundesratsbeschluss. Aber an seinem vorletzten Arbeitstag im Juli 2005 liess der scheidende Vizekanzler eine kleine Bombe platzen: Casanova gab bekannt, dass er sich über den Bundesratsbeschluss hinweggesetzt und alle seine Notizbücher behalten hatte.

Insgesamt 200 Stück – mit Mitschriften von über 1200 Bundesratssitzungen. Es stimme ihn «natürlich wehmütig», dass diese einzigartigen Dokumente nun vernichtet werden müssten, meinte Casanova – und wusste dabei wohl genau, dass Historikerinnen und Historiker in Protestbriefen und einem Appell an den Bundesrat fordern werden, dass die Notizhefte des Vizekanzlers ins Archiv kommen, damit die Forschung sie später auswerten kann.

Seit dem 1. Januar 2023 zugänglich

Der Plan ging auf: Mit einer Sperrfrist von 50 Jahren landeten alle 200 Notizbücher im Bundesarchiv. 2017 wurde die Schutzfrist auf 30 Jahre reduziert. Damit sind heute auch jene Hefte zugänglich, in denen Casanova die ausserordentliche Sitzung vom 18. Mai 1992 protokolliert hat, in der sich der Bundesrat mit vier zu drei Stimmen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG entschied.

Heute gilt diese Abstimmung als der grösste taktische Fehler des Bundesrates in der Nachkriegszeit: Bereits vier Stunden nach der Sitzung war der Entscheid in die Öffentlichkeit gedrungen. Er veränderte die Europapolitik der Schweiz für immer: Im Dezember 1992 lehnte das Stimmvolk in einer äusserst knappen Abstimmung den EWR ab. Den Ausschlag dafür gab wohl der Entscheid des Bundesrates vom Mai 1992.

Wie es dazu kam, lässt sich nun rekonstruieren: dank des geheimen Bundesratsprotokolls zur Sitzung vom 18. Mai 1992, das am 1. Januar dieses Jahres – zusammen mit 1700 weiteren Dokumenten zur Schweizer Aussenpolitik – von der Forschungsstelle der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (Dodis) veröffentlicht wurde.

Dank der Notizbücher von Achille Casanova wissen wir aber noch mehr über die entscheidende Bundesratssitzung. Vor allem über den Ablauf der Diskussion – und welche Argumente dabei für die einzelnen Bundesräte eine Rolle spielten. Und nicht zuletzt, wie es dazu kam, dass Adolf Ogi im Verlauf der Sitzung umschwenkte und schliesslich in einer Pattsituation – drei Bundesräte waren dafür, drei dagegen – die entscheidende Ja-Stimme abgab, worauf die Schweiz zwei Tage später mit einem Brief an den EG-Präsidenten die Beitrittsverhandlungen einleitete.

Feldgrün sind die Umschläge, kariert die Seiten der Hefte im

A5-Format, die der Vizekanzler für seine geheimen Aufzeichnungen verwendete. Schwarz die Tinte von Casanovas Stift. Nur manchmal schreibt er mit anderer Tinte. Und nur einige wenige Hefte sind in einem kleineren Format, das in eine Hosentasche passen würde. Gewiss, Casanovas Notizen sind rohe Aufzeichnungen. Aber meistens hat der Vizekanzler ganze Sätze notiert – auf Französisch und Deutsch, den beiden Landessprachen, in denen damals im Bundesrat diskutiert wurde.

«Merde à celui qui le lira», heisst es auf einer Seite von Casanovas Notizbüchern aus dem Jahr 1992. Auf Deutsch bedeutet dies etwas beschönigend so viel wie «Viel Glück jener Person, die dies lesen wird». Wer diesen Satz geschrieben hat, ist nicht bekannt. Sicher lässt sich sagen, dass die handgeschriebenen Notizen äusserst gut lesbar sind. Und dass man Aussagen über den genauen Ablauf der Bundesratssitzungen machen kann, wenn man Casanovas Notizen und die offiziellen Protokolle nebeneinanderlegt.

Damit sind wir so nah dran an den Bundesratssitzungen wie noch nie. In Zukunft wird es diese Nähe nicht mehr geben. Denn der heutige Vizekanzler André Simonazzi erstellt keine handschriftlichen Notizen. Und es gibt auch keine Tonaufnahmen.

Stattdessen schreibt Simonazzi auf einem Computer, der aus Sicherheitsgründen nicht mit dem Internet verbunden ist, einen ersten Entwurf des Protokolls, den er anschliessend bereinigt. Das Protokoll wird dann jeweils in der nächsten Sitzung vom Bundesrat verabschiedet.

Zur Zeit von Achille Casanova war das anders: Die Mitglieder des Bundesrates erhielten zwar seine Protokolle. Aber genehmigt wurden sie nicht. Dafür fehlte damals offenbar die Zeit. Casanova war also allein verantwortlich für die Richtigkeit seiner Aufzeichnungen. Und in seinen Notizheften notierte er alles, was ihm wichtig schien – nicht nur fürs spätere Protokoll, sondern offensichtlich auch für die Öffentlichkeit, für die er seine Hefte aufbewahrte.

Gemalte Tierchen und emotionale Wortgefechte

Achille Casanova war ein gewissenhafter Vizekanzler. Nur manchmal scheint das Protokollieren eine nervenaufreibende, vielleicht etwas eintönige Tätigkeit gewesen zu sein: Wenn es ihm langweilig war, malte er Tierchen in sein Notizheft. Und manchmal wurde es richtig emotional. Das zeigen die folgenden Einträge, in denen sich Casanova in seinem Notizheft mit der Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller ein Wortgefecht liefert:

Hanna Muralt Müller: «Ist das Kollegalität? Für mich: schlechter Stil. Du erhältst von mir nur Stichwörter, zum Ausformulieren!»

Achille Casanova: «Wenn Du so reagierst, mach was Du willst und stell mir keine Fragen mehr.»

Hanna Muralt Müller: «i[n] O[rdnung]».

Achille Casanova: «Ich sehe die Zusammenarbeit anders: man hilft sich gegenseitig dort, wo es nötig ist.»

Hanna Muralt Müller: «Aber ich möchte nicht ausgenützt werden.»

Dreissig Jahre später hat die Alt-Vizekanzlerin eine Vermutung, wie es zum Wortgefecht kam: «Wenn Achille Casanova mit Medienanfragen absorbiert war, habe ich jeweils für ihn das Protokollieren übernommen. Hie und da hatte ich den Eindruck, dass ich da etwas ausgenützt werde. Ich lieferte ihm jeweils den ausformulierten Text an, was seine Arbeit erleichterte. Deshalb hier die etwas ärgerliche Bemerkung, er erhalte in diesem Fall nur Stichwörter.» Muralt Müller betont, dass diese Bagatellen ihrem guten Einvernehmen mit dem Kollegen nicht abträglich waren.

Im Bundesrat war die Protokollierung der Sitzungen regel-

mässig ein Thema. Zu einer Grundsatzdiskussion kam es im Mai 1991, als der Bundesrat mal wieder über den EWR-Vertrag debattiert hatte. Gemäss Casanovas Notizen soll es Kaspar Villiger (FDP) gewesen sein, der die Diskussion zur Protokollierung des «Europa-Geschäfts» anstiess: «Müssen solche Bemerkungen in grünes Protokoll?», fragte er. Es ist unklar, welche «Bemerkungen» damals genau gemeint waren. Aber mit seinen Vorbehalten gegenüber der Protokollierung der EWR-Diskussion war Villiger nicht allein.

«Abwarten und dann die Lage neu beurteilen»

Auch andere Bundesräte störten sich daran, dass «persönliche Bemerkungen» im Protokoll nachzulesen sind. Wenn wir den handschriftlichen Aufzeichnungen von Casanova vertrauen, soll auch Flavio Cotti (CVP) Einwände gehabt haben: Juristisch seien die Protokolle zwar nicht bindend, meinte Cotti, «aber die Sätze sind da».

In Casanovas Notizbüchern finden wir Bemerkungen aus allen Bundesratssitzungen. So auch aus der ausserordentlichen Sitzung vom 18. Mai 1992: Der damalige Bundespräsident René Felber (SP) hatte sie einberufen – am Montag nachdem das Schweizer Stimmvolk mit deutlicher Mehrheit für «Bretton Woods»,

also dem Beitritt zum Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zugestimmt hatte. Die Sitzung zu den EG-Beitrittsverhandlungen war zugleich die letzte, bevor Felber ins Krankenhaus musste, um sich einer Prostataoperation zu unterziehen. Im Bundesrat war das bekannt – und es soll auch eine Rolle beim Entscheid über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG gespielt haben.

Die Chancen für den EWR seien «besser geworden seit gestern», sagte Arnold Koller, womit er die Annahme von «Bretton Woods» meinte. Dennoch warnte er vor der sofortigen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen – wie auch Kaspar Villiger und Otto Stich. Solche wären «äusserst riskant», damit würde die EWR-Abstimmung «belastet», soll Villiger gesagt haben.

Noch deutlicher wurde Otto Stich: Es wäre «fatal, wenn wir morgen oder übermorgen sagen, wir stellen Beitritt[s]gesuch!», sagte der SP-Bundesrat. Auch Adolf Ogi war gegen die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Zumindest in der ersten Hälfte der Sitzung vom 18. Mai 1992. Man soll den Gipfel von Lissabon vom Juni und die Neat-Abstimmung vom September 1992 «abwarten und dann die Lage neu beurteilen», soll der damalige Verkehrsminister gesagt haben.

Kaspar Villiger hatte «Mühe mit Ogi»

Mit diesem Votum brachte Ogi andere Mitglieder des Bundesrates gegen sich auf – auch Kaspar Villiger, der ja eigentlich gegen sofortige Beitrittsverhandlungen war: Er habe «Mühe mit Ogi», soll Villiger gesagt haben. Auch andere Bundesräte waren mit dem Verkehrsminister nicht einverstanden: Wenn sie bis zur Neat-Abstimmung warten würden, dann könnte das so interpretiert werden, dass sie «Angst» um die Neat gehabt hätten, meinte René Felber.

Adolf Ogi sah offensichtlich ein, dass er mit seinem Anliegen, die Neat-Abstimmung abzuwarten, im Bundesrat keine Mehrheit gewinnen konnte. «Bis zur Neat warten keine Unterstützung», heisst es dazu in den Notizbüchern.

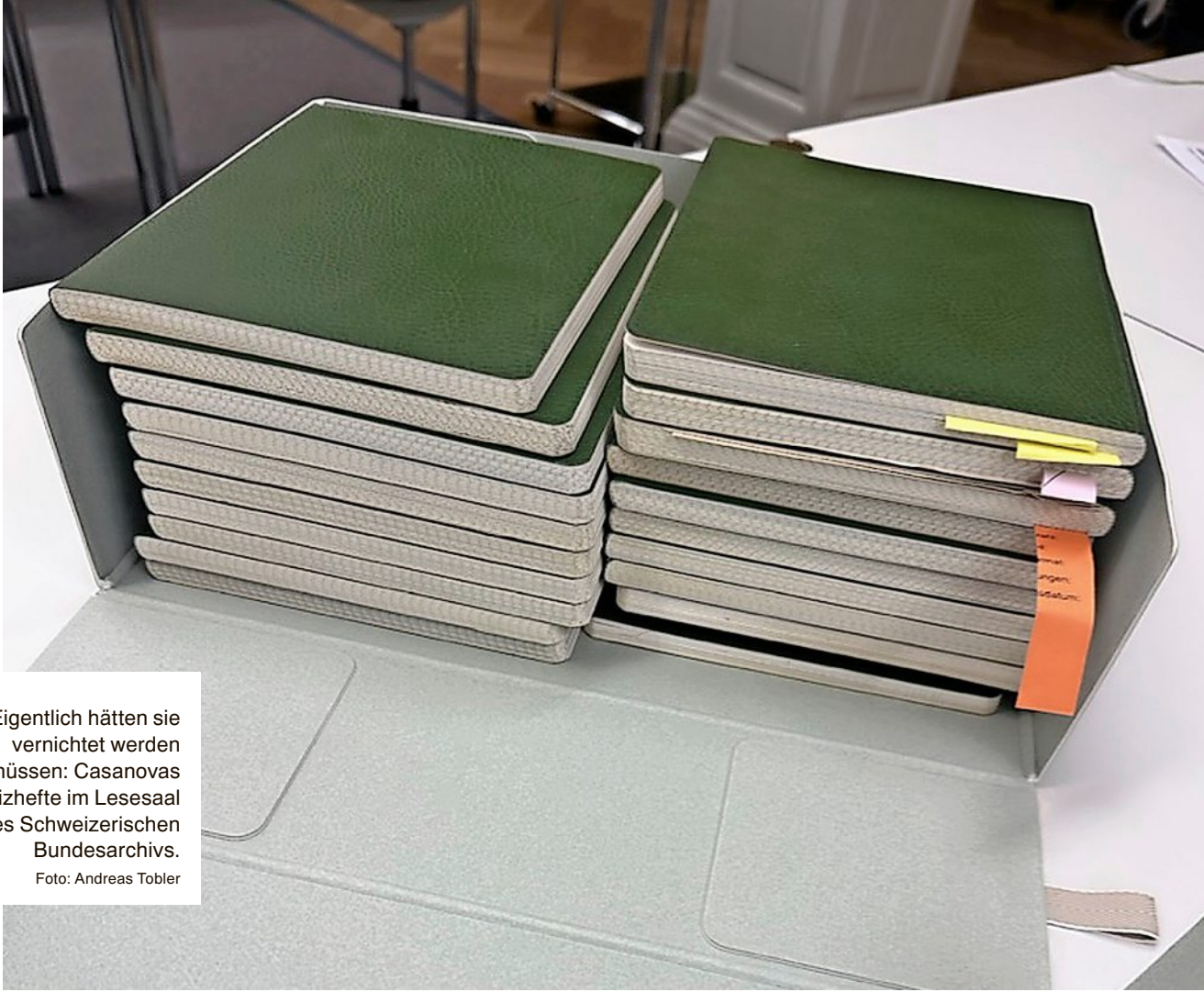
Im Bundesrat wurden weitere Argumente diskutiert, die gegen eine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sprachen: Wenn sie bis 1995 warten würden, könnte der Bundesrat argumentieren, dass man nach der erhofften – Annahme des EWR wisse, «wie es geht», soll Otto Stich gesagt haben.

Mit dieser Ansicht stiess Stich auf heftigen Widerstand: «Dann haben wir Ruhe vor den Journalisten?», soll Arnold Koller gefragt haben. Nach Annahme des EWR würden doch «andere Fragen» gestellt werden, etwa zur Neutralität oder zur Mehrwertsteuer, bedachte Koller.

Adolf Ogi fühlt sich durch die Aufzeichnungen entlastet. Er sagt auf Anfrage: «Mir hat man immer vorgeworfen, dass ich den EWR als «Trainingslager» für die EG beschrieb. Dabei zeigen die Notizen von Casanova doch, dass Otto Stich in der Bundesratssitzung vom Mai 1992 ähnlich argumentiert hat wie ich.»

Ogi stört sich auch daran, dass es nun in Medienberichten heisst, er sei damals nervös gewesen und eingeknickt. «Es ist doch mein gutes Recht, eine Lagebeurteilung vorzunehmen und dafür in einer Bundesratssitzung Argumente abzuwägen», sagt Ogi.

Damals habe man gewusst, dass die Romandie nur unter der Bedingung für den EWR zu gewinnen gewesen sei, dass der Bundesrat Beitrittsverhandlungen mit der EG einleite. Und den



Eigentlich hätten sie vernichtet werden müssen: Casanovas Notizhefte im Lesesaal des Schweizerischen Bundesarchivs.
Foto: Andreas Tobler

strategischen Entscheid, Beitritts-verhandlungen aufzunehmen, habe der Bundesrat schon viel früher gefällt, «und das war auch öffentlich bekannt», sagt Ogi.

Ihm sei es damals auch um Zeit-gewinn gegangen. «Vom Gesuch bis zum allfälligen Beitritt wären mehrere Jahre vergangen. Europa veränderte sich damals rasant», sagt der Alt-Bundesrat. 1992 habe es ein «window of opportunity» gegeben. Die Schweiz habe damals einen «starken Verhandlungs-standpunkt» gehabt. Das habe der Erfolg beim Transitabkommen gezeigt, das am 2. Mai 1992 mit der EG abgeschlossen werden konnte. Mit ihm habe der Ausbau der bis-herigen Gotthardautobahn auf acht Spuren oder der Bau einer neuen Autobahn durch die Alpen verhin-dert werden können, sagt Ogi. «Den starken Verhandlungsstand-punkt der Schweiz, der sich dabei gezeigt hatte, mussten wir weiter nutzen.»

Der österreichische Bundes-kanzler Wolfgang Schüssel habe ihm zudem gesagt, es könnte sein, dass in den nächsten Jahren keine weiteren Aufnahmen in die EG mehr möglich sein werden. «Daher war ich überzeugt, dass wir damals sofort Beitrittsverhandlungen auf-nehmen müssen», erklärt Adolf Ogi heute.

Die drei Gründe hinter Adolf Ogis Umschwenken

In Casanovas Notizen von 1992 ist anderes vermerkt: «Wir haben über Österreicher gelächelt: jetzt machen wir das gleiche», soll Adolf Ogi gesagt haben, als er sich zu Beginn der entscheidenden Sit-zung noch gegen eine sofortige Aufnahme von Beitrittsverhand-lungen mit der EG aussprach. «In dieser Form habe ich das nie ge-sagt. Und im grünen geheimen Protokoll ist das so auch nicht er-wähnt», sagt Adolf Ogi heute.

Folgt man Casanovas Notizen, spielten bei Ogis Umschwenken in der Sitzung vom Mai 1992 drei an-dere Gründe eine wichtige Rolle: Das erste wichtige Argument wandte sich gegen die Überlegung, den Gipfel von Lissabon abzuwar-ten – und erst danach zu entschei-den. Wenn sie bis dann mit der Auf-nahme von Beitrittsverhandlungen warten würden, bewiese der Bun-

desrat «keine Führung», soll Jean-Pascal Delamuraz (FDP) gesagt haben. Den Eindruck von Schwä-che wollte man offensichtlich ver-meiden.

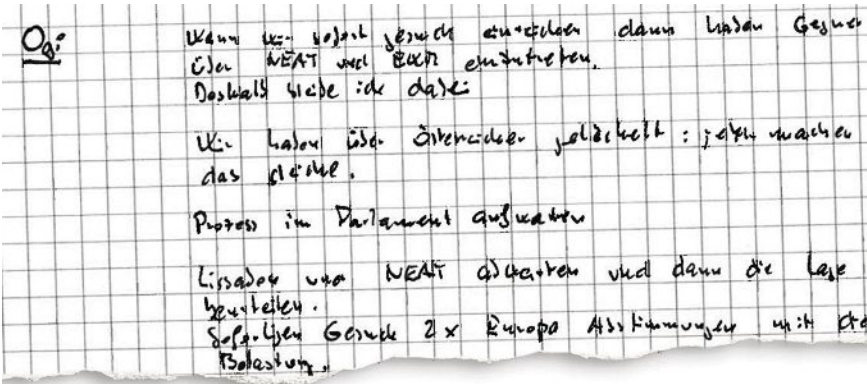
Das zweite, deutlich bedeutsa-mere Argument für Ogis Um-schwenken finden wir in einer Wortmeldung von Flavio Cotti: Dieser soll gesagt haben, dass der Entscheid über einen Beitritt letzt-lich gar nicht beim Bundesrat lie-ge. Sondern beim Volk. Das klingt banal und ein wenig so, als wolle sich der Bundesrat aus der Verant-wortung ziehen. Aber dies war auch Adolf Ogis Überzeugung und entscheidend für seinen Mei-nungswandel. «Führen, kommuni-zieren – und dann das Volk Ja oder Nein sagen lassen: So habe ich meine Arbeit als Bundesrat im-mer verstanden. Und darum ging es mir auch im Mai 1992», sagt Ogi im Gespräch.

Verbunden war damit ein drit-tes Argument für baldige Beitritts-verhandlungen, das wir ebenfalls in den Notizbüchern finden: «An-noncer ce qu'on veut», soll René Felber direkt zu Ogi gesagt haben. Man sollte dem Volk reinen Wein einschenken, was die Landesregie-rung bereits im Oktober 1991 in Gerzensee beschlossen hatte: dass es das Ziel des Bundesrates war, Beitrittsverhandlungen mit der EG aufzunehmen.

«Mir ging es um Transparenz und Ehrlichkeit gegenüber dem Volk», sagt Ogi heute. Der Alt-Bun-desrat räumt aber auch ein, dass der Gesundheitszustand von René Felber bei seinem Entscheid eine Rolle gespielt hatte: «Wir kamen gemeinsam in den Bundesrat und hatten ein enges Verhältnis. Ich wusste, dass die EG-Beitrittsver-handlungen für Felber wichtig waren. Als er damals nach der Sit-zung aus dem Bundesratszimmer ging, dachte ich, es sei das letzte Mal, dass ich ihn sehe», sagt Ogi heute. René Felber kehrte nach sei-ner Genesung zurück in den Bun-desrat, dem er noch bis Ende März 1993 angehörte. Er starb 2020 im Alter von 87 Jahren.

Casanova war es am Ende langweilig

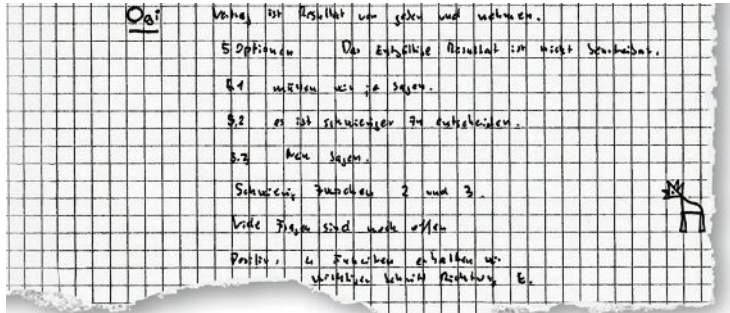
In Casanovas Notizbüchern aus dem Jahr 1992 spielt Felbers dama-liger Gesundheitszustand keine be-



Adolf Ogi war zu Beginn der Sitzung noch gegen sofortige Verhandlungen.

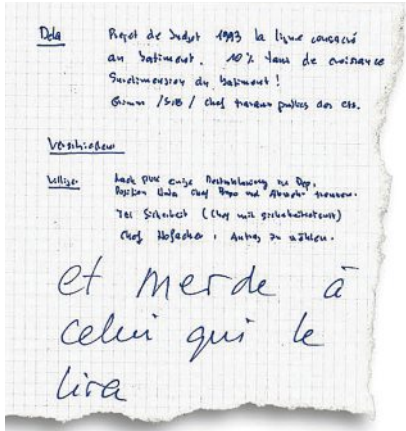
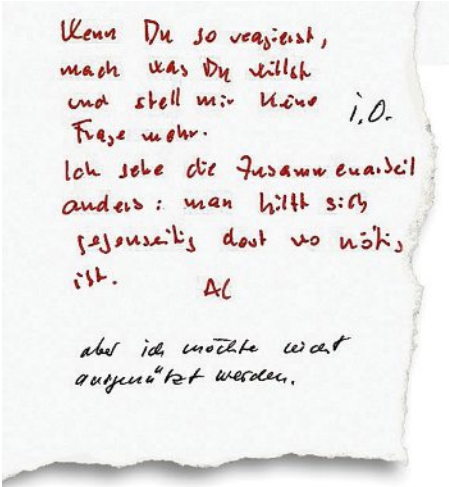
Fotos: Schweizerisches Bundesarchiv

«Heute einverstanden.» Ogis Ja zur Aufnahme von Verhandlungen zum EG-Beitritt.



Wenn es ihm langweilig war, malte Achille Casanova kleine Tierchen neben die Wortmeldungen des SVP-Bundesrates.

«Aber ich möchte nicht ausgenützt werden»: Vizekanzlerin Hanna Muralat Müller lieferte sich ein Wortgefecht mit Casanova.



«Et merde à celui qui le lira» – Die Autorin oder der Autor dieses Eintrags im Notizheft von Achille Casanova ist unbekannt.

deutende Rolle. Dort liest man aber, wie Ogi in seinem Schluss-votum die Argumente von Felber und Cotti zusammennimmt, um sich für die möglichst rasche Auf-nahme von EG-Beitrittsverhand-lungen auszusprechen. «Bundes-rat muss führen und Volk hat das letzte Wort», soll Ogi schliesslich in der entscheidenden Sitzung vom 18. Mai 1992 gesagt haben.

An dieser Maxime hält der Alt-Bundesrat auch heute noch fest: «Für das Volk gab es keinerlei Risiko, als der Bundesrat Bei-trittsverhandlungen einleitete. Es hätte noch immer Ja oder Nein zu einem EG-Beitritt sagen können.»

Adolf Ogi muss am Ende der entscheidenden Sitzung länger gesprochen haben. Achille Casa-nova hatte jedenfalls genügend Zeit, Ogis Namen während des-sen Schlussvotum mit einigen Strichen zu verzieren. So war das schon in seinen Aufzeichnungen zur Grundsatzentscheidung von Gerzensee im Oktober 1991 gewe-sen, da malte er ein Fabeltier neben die Wortmeldungen des SVP-Bundesrates.

Dann wurde im Bundesrat abgestimmt: Villiger, Koller und Stich waren dagegen. Cotti, Fel-ber, Delamuraz und Ogi waren dafür, dass die Schweiz möglichst rasch EG-Beitrittsverhandlungen aufnimmt.

Achille Casanova war nach sei-ner Pensionierung als Vizekanz-ler bis kurz vor seinem Tod im Juli 2016 als Ombudsmann der SRG aktiv. Er wurde 74 Jahre alt.

Adolf Ogi nimmt es Casanova nicht übel, dass er seine Notizbü-cher behalten und schliesslich dem Bundesarchiv übergeben hat. «Für die Geschichtsforschung haben die Notizen sicher einen Wert», sagt der Alt-Bundesrat. Von drei noch lebenden Bundes-räten, die damals im Mai bei den Verhandlungen dabei waren – Kaspar Villiger, Arnold Koller und Adolf Ogi –, ist Ogi der Einzige, der zu einer Stellungnahme für diesen Artikel bereit war.

Wir danken dem Schweizerischen Bundesarchiv für die Scans der Notizbücher von Achille Casanova. Die PDFs der Notizen können Sie auf unserer Website herunterladen.