Schweiz

Dann sagte der Bundesrat Ja zur EU

Geheime Dokumente Vor dreissig Jahren beschloss die Landesregierung, die Schweiz rasch in die Europäische Gemeinschaft zu führen. Jetzt wird bekannt, wie es zum Entscheid kam, der die Europadebatte bis heute prägt.

Christoph Lenz
und **Charlotte Walser**

Gerzensee, 25 Autominuten südlich von Bern gelegen, ist ein beschauliches Dorf. In dieses Idyll zog sich der Bundesrat Mitte Oktober 1991 zurück, um eine Entscheidung zu treffen, die den Weg der Schweiz für Generationen bestimmen sollte. Alleingang oder schrittweise Integration in die EU, die damals noch EG hiess?

Was der Bundesrat am Ende entschieden hat, ist bekannt: Ja zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Und Ja zu einem raschen EG-Vollbeitritt. Ausser der SVP und den Grünen stützten alle grossen Parteien diesen Kurs. Auch wenn das Volk diese Pläne im Dezember 1992 zurückwies, hat der Entscheid die Europadebatte grundlegend verändert. Christoph Blocher und seiner SVP dient er bis heute als Beweis, dass der Bundesrat die Schweiz – allen Beteuerungen zum Trotz – in die EU führen will.

Doch was geschah genau im Oktober 1991 in Gerzensee? Und warum hat der Bundesrat so entschieden? Mit dem Jahreswechsel sind die 30-jährigen Archiv-Schutzfristen auf vielen amtlichen Dokumenten des Bundes aus dem Jahr 1991 abgelaufen. Rund 1700 davon hat die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) jetzt publiziert. Aus Notizen, Memos, Briefen und Protokollen von Bundesratssitzungen geht hervor, wie schwer sich der Bundesrat schon Anfang der Neunzigerjahre mit dem Europathema tat – mit frappierenden Parallelen zur heutigen Diskussion.

Die neu zugänglichen Quellen erlauben es zudem, ein feinkörnigeres Bild der Ereignisse rund um den EWR zu zeichnen. Bisher haben Beobachter insbesondere der Bundesratssitzung vom 18. Mai 1992 schicksalhafte Bedeutung zugeschrieben. Damals entschied die Landesregierung mit 4:3 Stimmen, ein Beitrittsgesuch in Brüssel einzureichen. Kaspar Villiger bezeichnete die damalige Bundesratssitzung später als «einen Überfall».

EU wollte keinen schnellen Beitritt der Schweiz

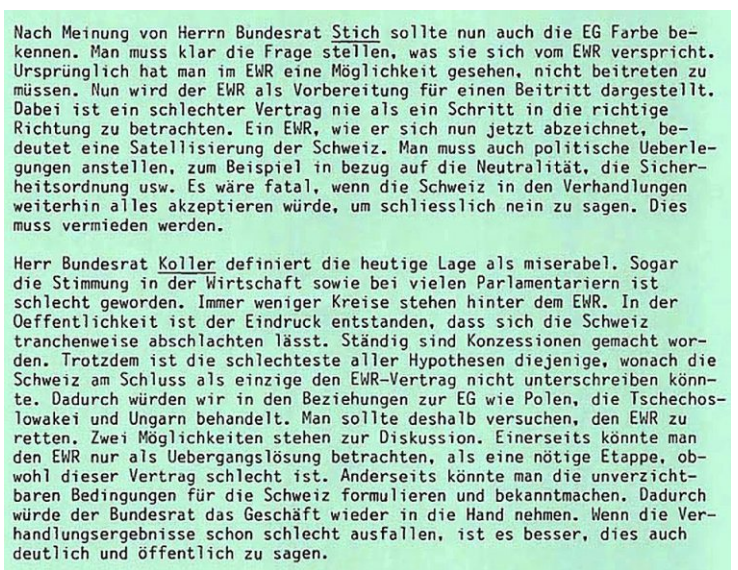
Hat die proeuropäische Mehrheit im Bundesrat – Flavio Cotti (CVP), René Felber (SP), Jean-Pascal Delamuraz (FDP) und Adolf Ogi (SVP) – die Minderheit von Arnold Koller (CVP), Otto Stich (SP) und Kaspar Villiger (FDP) also hinterhältig überrumpelt? Mit den neu veröffentlichten Dokumenten erscheint diese Darstellung unplausibel.

Sie zeigen: Der Bundesrat diskutierte schon 1991 sehr offen darüber, dass ein Beitritt zur EG dem EWR womöglich vorzuziehen sei. Auslöser war die Frustration über die EWR-Verhandlungen: Der Vertragsentwurf verpflichtete EWR-Staaten, das Binnenmarktrecht der EG zu übernehmen, gestand ihnen aber keine Mitbestimmungsrechte zu.

Es ist quasi der Urkonflikt schweizerischer Europapolitik, der zuletzt auch die Verhandlungen zum Rahmenabkommen dominierte: Die Schweiz will vom Binnenmarkt profitieren. Und sie will bei der Weiterentwicklung des Rechts mitreden. Aber eine politische Integration in die Europäische Union? Lieber nicht. Für die EU hingegen gilt: ohne politische Integration keine wirtschaftliche Teilhabe.

Bereits 1991 bissen sich die Berner Verhandlungsführer an dieser Brüsseler Prämisse die Zähne aus. So erhielt die Schweiz, die sich auf ihre direktdemokratische Tradition berief, keinen Sonderstatus im EWR. Gleichzeitig war die EG nicht interessiert an einem schnellen Vollbeitritt der Schweiz, der Mitbestimmungsrechte garantiert hätte. In einer Aussprache im April 1991 brachten mehrere Bundesräte ihren Unmut zum Ausdruck.

«Die EU hat die Schweiz an die Wand gedrückt», konstatierte Verteidigungsminister Kaspar Villiger. «Wir bewegen uns auf dem Weg eines Kolonialstaates mit Autonomiestatut.» Der EWR sei als Dauerlösung nicht akzeptabel und als Übergangslösung nur, wenn eine Beitrittsklausel die baldige EG-Mitgliedschaft garantieren würde, sagte Villiger.



Nach Meinung von Herrn Bundesrat Stich sollte nun auch die EG Farbe bekennen. Man muss klar die Frage stellen, was sie sich vom EWR verspricht. Ursprünglich hat man im EWR eine Möglichkeit gesehen, nicht beitreten zu müssen. Nun wird der EWR als Vorbereitung für einen Beitritt dargestellt. Dabei ist ein schlechter Vertrag nie als ein Schritt in die richtige Richtung zu betrachten. Ein EWR, wie er sich nun jetzt abzeichnet, bedeutet eine Satellisierung der Schweiz. Man muss auch politische Ueberlegungen anstellen, zum Beispiel in bezug auf die Neutralität, die Sicherheitsordnung usw. Es wäre fatal, wenn die Schweiz in den Verhandlungen weiterhin alles akzeptieren würde, um schliesslich nein zu sagen. Dies muss vermieden werden.

Herr Bundesrat Koller definiert die heutige Lage als miserabel. Sogar die Stimmung in der Wirtschaft sowie bei vielen Parlamentariern ist schlecht geworden. Immer weniger Kreise stehen hinter dem EWR. In der Oeffentlichkeit ist der Eindruck entstanden, dass sich die Schweiz tranchenweise abschlachten lässt. Ständig sind Konzessionen gemacht worden. Trotzdem ist die schlechteste aller Hypothesen diejenige, wonach die Schweiz am Schluss als einzige den EWR-Vertrag nicht unterschreiben könnte. Dadurch würden wir in den Beziehungen zur EG wie Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn behandelt. Man sollte deshalb versuchen, den EWR zu retten. Zwei Möglichkeiten stehen zur Diskussion. Einerseits könnte man den EWR nur als Uebergangslösung betrachten, als eine nötige Etappe, obwohl dieser Vertrag schlecht ist. Anderseits könnte man die unverzichtbaren Bedingungen für die Schweiz formulieren und bekanntmachen. Dadurch würde der Bundesrat das Geschäft wieder in die Hand nehmen. Wenn die Verhandlungsergebnisse schon schlecht ausfallen, ist es besser, dies auch deutlich und öffentlich zu sagen.

Protokoll der Bundesratssitzung in Gerzensee. Foto: Dodis

Beunruhigt über die institutionellen Fragen war auch Otto Stich. «Ein EWR, wie er sich nun jetzt abzeichnet, bedeutet eine Satellisierung der Schweiz», sagte er. Gleichzeitig wies der Finanzminister darauf hin, dass der EWR ursprünglich als Möglichkeit gesehen wurde, der EG nicht beitreten zu müssen. Nun werde der EWR als Vorbereitung für einen Beitritt dargestellt. Dabei sei «ein schlechter Vertrag nie als ein Schritt in die richtige Richtung zu betrachten».

Skeptisches Volk, schlechter Vertrag

Auch Flavio Cotti erklärte, ein Vertrag, der einem Rückschritt gleichkomme, tauge nicht als Übergangslösung. Justizminister Arnold Koller äusserte sich zudem alarmiert über die öffentliche Meinung in der Schweiz. In der Öffentlichkeit sei «der Eindruck entstanden, dass die Schweiz sich tranchenweise abschlachten lässt», sagte er. «Ständig sind Konzessionen gemacht worden.» Trotzdem sei die schlechteste Variante, dass die Schweiz am Schluss als Einzige den EWR-Vertrag nicht unterschreibe. Aussenminister René Felber wies zwar noch auf Vorteile des Vertragsentwurfs hin, doch das änderte nichts an der Tatsache: Der Bundesrat wollte diesen EWR nicht.

Er entschied, in einem neuen Arbeitspapier die «bottom line» zu definieren – heute würde man von roten Linien sprechen. Und er stellte sich die Frage, wie man einem ohnehin skeptischen Volk einen unbefriedigenden Vertrag verkaufen kann. Von EG-Beitritt sprechen? Oder das Reizthema meiden? Im Mai 1991 verständigte sich der Bundesrat auf etwas dazwischen. Bei einer erneuten Aussprache nahm er einen Kompromissvorschlag von Adolf Ogi an, wonach «ein möglicher Beitritt nicht überhastet beantragt, aber als jene Perspektive verfolgt werden soll, die erheblich an Gewicht gewonnen hat».

Der Sommer 1991 hielt für den Bundesrat weitere negative Überraschungen bereit. Während sich für die Efta-Partnerländer Österreich und Schweden die EG-Beitrittsperspektive konkretisierte, stiess die Schweiz in Brüssel auf kühle Abweisung. Exemplarisch dafür ist ein Gespräch, das Chefunterhändler Franz Blankart im Juni 1991 in Paris mit EG-Chefunterhändler Horst Günter Krenzler führte.

Brüsseler Arroganz, Berner Kleinmut

Vordergründig ging es dabei um Detailfragen zum EWR- und späteren EG-Beitritt der Schweiz. Besonders beeindruckt war Blankart aber davon, wie vernichtend Krenzler die generelle Verfassung der Eidgenossenschaft beurteilte. Die Schweiz verfüge über ein Modernitätsdefizit von 30 Jahren, habe Krenzler gesagt, hielt Blankart in einer Notiz fest. Konkret: «Defizit in der Weise der Beschlussfassung, in der Gesetzgebung, im Solidaritätsbewusstsein und letztlich in der Mentalität.» Reformbedürftig waren für Brüssel also nicht nur das Schweizer Recht und die direkte Demokratie, sondern auch die Wesensart der Schweizer.

Wegen dieser enormen Defizite der Schweiz sei es der EG nicht möglich, die Schweiz direkt als Vollmitglied aufzunehmen. Der Beitritt könne «nur in zwei Schritten, d.h. via EWR», erfolgen, habe Krenzler ihm erklärt, so Blankart.

Mitte Oktober, kurz vor der letzten EWR-Verhandlungsrunde in Luxemburg, zog sich der Bundesrat schliesslich nach Gerzensee zurück. An einer zweitägigen Klausur entschied er, dem EWR-Vertrag zuzustimmen. Dies unter dem Vorbehalt, dass die letzte Phase der Verhandlungen in den noch offenen Punkten zu akzeptablen Resultaten führt. Die Beurteilung überliess der Bundesrat den beiden Mitgliedern Delamuraz und Felber. Gleichzeitig autorisierte er sie, der EG mitzuteilen, dass der Bundesrat den EG-Beitritt als Ziel festgelegt habe.

Einigkeit herrschte im Bundesrat allerdings nicht. Otto Stich und Flavio Cotti plädierten dafür, den EWR-Vertrag abzulehnen. Cotti wollte direkt den EG-Beitritt anstreben, Stich zumindest dessen Folgen für die Schweiz vertieft prüfen. Doch andere Skeptiker sprachen sich nun für den EWR aus. Arnold Koller etwa, der äusserte, der EWR sei als schrittweise Annäherung an die EG gut. Oder Kaspar Villiger, der erklärte: «Wenn der Bundesrat die Beitrittsperspektive wählt, kann der EWR angenommen werden.»

In der Nacht auf den 22. Oktober akzeptierten Jean-Pascal Delamuraz und René Felber im Namen der Landesregierung in Luxemburg den ausgehandelten EWR-Vertrag. An der anschliessenden Pressekonferenz sagte Felber in die TV-Kameras: «Für den Bundesrat ist dieser Vertrag eine Etappe. Das Ziel ist die vollständige Integration.»

Es war die Stunde null der Europadebatte, wie wir sie heute kennen.

Das ist der EWR

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) wurde Anfang der 1990er-Jahre eingerichtet, um den Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft (EG) auf die Länder der Europäischen Freihandelszone (Efta) auszudehnen. Die damals sieben Efta-Staaten handelten mit den EG-Mitgliedern ein Abkommen aus, das es ihnen ermöglichte, sich am Projekt der vier Freiheiten zu beteiligen: freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Ausser der Schweiz haben alle Efta-Staaten das EWR-Abkommen ratifiziert, das regelmässig an die Entwicklung des relevanten EU-Rechts angepasst wird. Finnland, Österreich und Schweden traten kurz darauf der EU bei.

Heute gehören nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein dem EWR an. Die Schweizer Stimmbevölkerung lehnte den Beitritt zum EWR am 6. Dezember 1992 mit 50,3 Prozent Nein-Stimmen ab. Die Stimmbeteiligung betrug 78,7 Prozent, der höchste Wert seit Einführung des Frauenstimmrechts 1971. Der Bundesrat hatte bereits vor der Abstimmung ein Gesuch um Beitrittsverhandlungen an die EU eingereicht, das er 2016 unter dem Druck des Parlaments zurückzog. *(lnz/wal)*