

Und dann sagte der Bundesrat Ja zur EU

Vor dreissig Jahren beschloss der Bundesrat, die Schweiz rasch in die Europäische Gemeinschaft zu führen. Jetzt wird durch nicht mehr geschützte Archivdokumente bekannt, wie es zum Entscheid kam, der die Europadebatte bis heute prägt.

Christoph Lenz und Charlotte Walser

BERN Gerzensee, 25 Autominuten südlich von Bern gelegen, ist ein beschauliches Dorf. Wenn dort eine Katze die Strasse überquert, ist es schon fast ein Ereignis. 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? In der Nacht auf den 1. Januar 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 zahlreichen Notizen, Memos, Briefen und Protokollen von Bundesratssitzungen geht hervor, wie schwer sich der Bundesrat schon Anfang der Neunzigerjahre mit dem Eurothema tat – mit frappierenden Parallelen zur heutigen Diskussion.

Ein «Überfall», der keiner war

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 Beitritts-gesuch in Brüssel einzureichen. Kaspar Villiger bezeichnete die damalige Bundesratssitzung später als «einen Überfall».

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 institutionellen

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 geht beides Hand in Hand. 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 nebst den Pflichten zur Rechtsübernahme wenigstens Mitbestimmungsrechte garantiert hätte. In einer Aussprache im April 1991 brachten mehrere Bundesräte ihren Unmut zum Ausdruck.

Tranchenweise abgeschlachtet

«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.

Beunruhigt über die institutionellen Fragen zeigte sich 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».

Auch Flavio Cotti erklärte, ein Vertrag, der einem Rückschritt gleichkomme, taue nicht als Übergangslösung. Man könne sich fragen, ob es nicht besser wäre, direkt den EG-Beitritt anzustreben.

Justizminister Arnold Koller äusserte sich zudem alarmiert über die öffentliche Meinung in der Schweiz. Die Lage sei «miserabel», so Koller. 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.

Die Perspektive Beitritt

Er entschied vielmehr, 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 irgendetwas 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

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.

Der EWR

Heute sind nur noch drei Staaten dabei

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) wurde Anfang der 1990er-Jahre eingerichtet, um den Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft (EG) auf die Länder der Europäischen Freihandelszone (Efta) auszuweiten. 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.

Die Schweiz verfüge «across the board» über ein Modernitätsdefizit von 30 Jahren, habe Krenzler gesagt, hielt Blankart in einer Notiz fest. Konkret: «Defizit in der Weise der Beschlussfassung, in der 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 Chefunterhändler 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 – laut Protokoll ohne Abstim-mung. 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.

Uneiniger Bundesrat

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, «auch wenn sich die Volksabstimmung als schwierig erweist». 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.