Ogi zögerte – dann knickte er ein

Geheimprotokolle veröffentlicht 1992 drängte die Schweiz auf Verhandlungen über einen EU-Beitritt. Es war der grösste taktische Fehler des Bundesrats in der Nachkriegszeit. Jetzt zeigen bislang geheime Dokumente, wie der fatale Entscheid zustande kam.

Christoph Lenz

Das Rätsel rund um den folgenschwersten Abstimmungssonntag der Nachkriegszeit lüftet sich. Am 6. Dezember 1992 lehnten 50,3 Prozent der Stimmbevölkerung den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab. Eine bittere Niederlage für den Bundesrat und weite Teile der eidgenössischen Politik. Ein Triumph für Christoph Blocher und seine SVP, die mit dem Schwung des Abstimmungssiegs zur stärksten Partei der Schweiz aufstieg.

Bereits in den Neunzigerjahren zeigten Analysen, dass die Verknüpfung des EWR mit einem baldigen EU-Beitritt einen wichtigen Einfluss auf das Nein der Stimmbevölkerung hatte. Die fatale Verbindung hergestellt hatte der Bundesrat höchstselbst: Im Mai 1992, sechs Monate vor der EWR-Volksabstimmung, deponierte er in Brüssel ein EU-Beitrittsgesuch.

Fast 25 Jahre lang schlug die SVP politisches Kapital aus diesem Brief. Erst 2016 zog die Landesregierung das Gesuch zurück. Grund war massiver Druck aus dem Parlament.

Entschlossen gegen die Wand gefahren

Doch was veranlasste den Bundesrat 1992 zu diesem symbolträchtigen Akt? Wer waren die Triebkräfte hinter dem Beitrittsgesuch? Und war sich der Bundesrat der damit verbundenen Risiken bewusst?

Diese Fragen können jetzt zweifelsfrei beantwortet werden. Mit dem Jahreswechsel sind die Sperrfristen auf den vertraulichen Bundesratsprotokollen des Jahres 1992 ausgelaufen. In der Nacht auf Sonntag hat die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) die bedeutendsten Dokumente publiziert – neben weiteren interessanten Akten zur Schweizer Aussenpolitik.

Die Bundesratsprotokolle bestätigen, was bisher oft kolportiert wurde: dass der Bundesrat unter dem Eindruck des Mauerfalls und der sich beschleunigenden europäischen Integration eine Isolation der Schweiz befürchtete. Und dass interne Differenzen dem Gremium verunmöglichten, eine konsistente Europastrategie zu verfolgen.

Gleichzeitig zeigen die Dokumente in bisher nicht bekannter Klarheit, wie dem Bundesrat die öffentliche Wirkung seiner Entscheide oft wichtiger war als deren sachliche Begründung. Der Bundesrat wollte dem Volk Führungsstärke beweisen. Und fuhr mit grösster Entschlossenheit gegen die Wand.

Die riskante Flucht nach vorne

Dabei sah der Bundesrat das Unheil durchaus kommen. Bereits im Oktober 1991 warnte Justizminister Arnold Koller (CVP), die Bevölkerung habe ein negatives Bild über den Gang der EWR-Verhandlungen. In der Öffentlichkeit sei «der Eindruck entstanden, dass die Schweiz sich tranchenweise abschlachten lässt».

Doch weil die Bundesräte ein Abseitsstehen beim EWR nicht riskieren wollten, entschlossen sie sich zu einer Flucht nach vorne: Ja zum EWR-Beitritt. Und Ja zum strategischen Ziel eines EU-Beitritts. Der EWR, so erklärten es die Bundesräte der überrumpelten Bevölkerung, sei «nur eine Etappe».

Der Entscheid sollte Klarheit schaffen. Doch stiftete er in der Bevölkerung zusätzliche Verwirrung. Das erkannten bald auch die Bundesräte. Während einer Europaklausur im April 1992 stellte Verteidigungsminister Kaspar Villiger (FDP) fest, dass es dem Bundesrat nicht gelang, die konkurrenzierenden Ziele EWR und EU in Einklang zu bringen. Ohne klare Strategie «wird in der Öffentlichkeit weiterhin behauptet, der Bundesrat führe und entscheide nicht. Die heutige Unsicherheit wirkt sich für den Bundesrat sehr negativ aus.»

Die Situation war verzwickt: Zum einen wuchsen in der Bevölkerung die Zweifel am Öffnungskurs des Bundesrats. Jean-Pascal Delamuraz (FDP) warnte im April 1992: Der EWR durchlaufe eine negative Phase, der Abstimmungskampf werde hart. «Und aktuell muss man annehmen, dass es um die Stimmung zur EU nicht besser bestellt ist.»

Stich, Koller und Villiger bremsten

Zum anderen war der Bundesrat uneinig über das Vorgehen. Sollte er den Urnengang über den EWR abwarten und erst anschliessend den EU-Beitritt vorantreiben? Oder wäre es besser, das eigentliche Fernziel anzupeilen und rasch ein Beitrittsgesuch in Brüssel zu deponieren?

Nachdem die Europaklausur vom April 1992 ergebnislos geendet hatte, traf sich die Landesregierung fünf Wochen später zur Schicksalssitzung. Nun, am 18. Mai 1992, hatten sich die Fronten geklärt. Otto Stich (SP), Arnold Koller und Kaspar Villiger lehnten ein rasches Vorgehen ab. Sollte der Bundesrat das Gesuch vor der EWR-Abstimmung einreichen, würde er den Urnengang sehr belasten, mahnte Arnold Koller. «Vorsicht ist geboten, denn die Bauern haben sich zum Beispiel für den EWR, aber gegen einen Beitritt ausgesprochen.» Kaspar Villiger pflichtete bei: «Der EWR hat eine echte Chance.» Hingegen sei die Beitrittsfrage immer noch sehr kontrovers. «Es wäre fatal, wegen dieser Opposition den EWR zu gefährden.»

Dagegen sahen die drei lateinischen Vertreter im Bundesrat Vorteile in einem sofortigen Einreichen des Beitrittsgesuchs. Dadurch könne der Bundesrat die Diskussion klären, fand Pascal Delamuraz.

Für Flavio Cotti (CVP) hatte sich der Bundesrat selbst unter Zugzwang gesetzt. «Die Hypothek der Entscheidung, den Beitritt als strategisches Ziel zu definieren, bleibt in jedem Fall bestehen», sagte er. Wegen der Schwächen des EWR-Vertrags sei es aber vorzuziehen, das Beitrittsgesuch sofort einzureichen. Cottis Annahme: Je konkreter die Perspektive eines Vollbeitritts, desto eher wären die Stimmbürger bereit, den EWR-Vertrag zu schlucken.

Der Mann, der zwischen diesen Fronten stand, war Adolf Ogi (SVP). Der damalige Infrastrukturminister plädierte in der entscheidenden Bundesratssitzung zunächst dafür, die Einreichung des Gesuchs aufzuschieben. Ogi war nervös wegen der bevorstehenden Abstimmung über die neuen Eisenbahntunnel durch Gotthard, Lötschberg und Monte Ceneri (Neat). Ogi warnte, dass ein Vorpreschen des Bundesrats «sowohl die Abstimmung über die Neat als auch jene über den EWR belasten könnte».

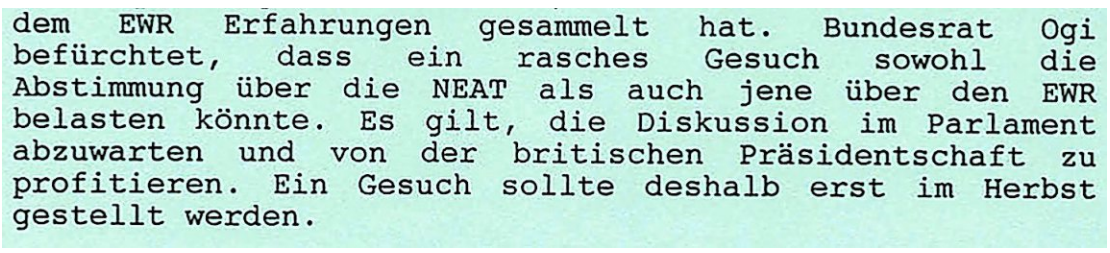
Doch dann, nach einer zweiten Tischrunde, knickte Adolf Ogi ein und schloss sich den Beschleunigern an. Ironie der Geschichte: Als der Bundesrat 1992 entschied, sofort ein EU-Beitrittsgesuch einzureichen, war der SVP-Minister das Zünglein an der Waage.

«Eine Welt zusammengebrochen»

Der Schicksalsentscheid vom Mai 1992 wird bis heute von den Teilnehmern sehr unterschiedlich bewertet. Vor einigen Monaten sprach SRF mit Arnold Koller und Adolf Ogi über jenen Moment.

Der damalige CVP-Justizminister Koller erinnert sich, wie er nach der Sitzung aus dem Bundesratszimmer in sein Büro gewechselt habe. «Da ist gewissermassen eine Welt zusammengebrochen.» Für ihn sei klar gewesen, dass damit die EWR-Abstimmung verloren sei, so Arnold Koller. Ogi hingegen verteidigt den Entscheid als logische Fortsetzung der Strategie, die der Bundesrat im Oktober 1991 festgelegt hatte. Ogi: «Das ist ehrliche und korrekte Politik, und ich würde es heute genau gleich machen.»

Zwei Tage nach dem Bundesratsentscheid schrieb Bundespräsident René Felber (SP) einen Brief, in dem er Brüssel formell um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bat. Der damalige SVP-Nationalrat Christoph Blocher freute sich: «Nun wird die EWR-Abstimmung gleichzeitig eine EU-Abstimmung.» Er ahnte es wohl. Der Bundesrat hatte sich selbst schachmatt gesetzt.



dem EWR Erfahrungen gesammelt hat. Bundesrat Ogi befürchtet, dass ein rasches Gesuch sowohl die Abstimmung über die NEAT als auch jene über den EWR belasten könnte. Es gilt, die Diskussion im Parlament abzuwarten und von der britischen Präsidentschaft zu profitieren. Ein Gesuch sollte deshalb erst im Herbst gestellt werden.

«Es gilt, die Diskussion im Parlament abzuwarten»: Bundesrat Adolf Ogi drückte in der Sitzung vom 18. Mai 1992 zunächst auf die Bremse (Ausriss aus dem Protokoll). Foto: PD/Dodis

Was ist der EWR?

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) wurde Anfang der 1990er-Jahre eingerichtet, um den Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft (EG, heute: EU) auf die Länder der Europäischen Freihandelszone (Efta) auszudehnen. Die damals sieben Efta-Staaten, darunter die Schweiz, sollten also Zugang erhalten zum freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der EG.
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 einem Nein-Stimmen-Anteil von 50,3 Prozent ab. Die Stimmbeteiligung betrug 78,7 Prozent, der höchste Wert seit Einführung des Frauenstimmrechts 1971. *(lec)*