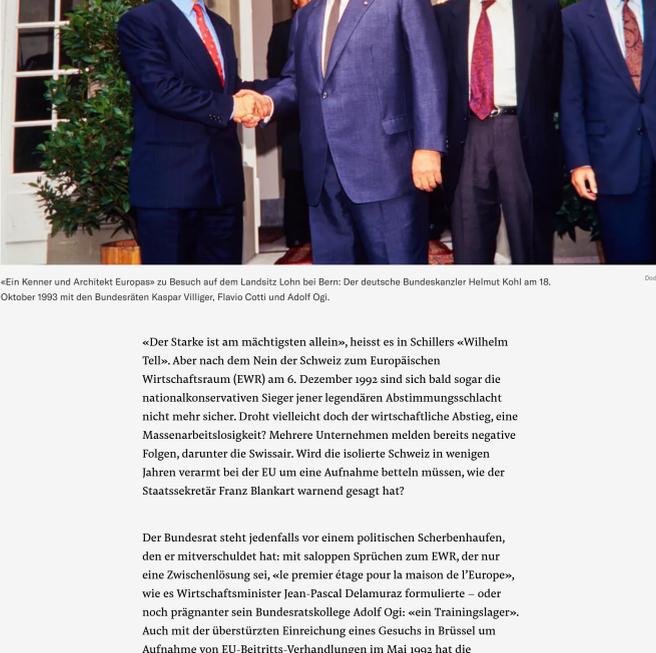


Tauwetter in Brüssel – wie die Schweiz dank Freunden wie Helmut Kohl und François Mitterrand zu bilateralen Verträgen kam

Nach dem EWR-Nein war die Schweiz in Europa politisch isoliert. Nun zeigen bisher geheime Dokumente, wie das Land mit einer Charmeoffensive seiner Bundesräte einen neuen Königsweg fand.

Marc Tribelhorn
01.01.2024, 05:30 Uhr · 7 min

Hören · Merken · Drucken · Teilen



«Ein Kenner und Architekt Europas» zu Besuch auf dem Landsitz Lohn bei Bern: Der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl am 18. Oktober 1993 mit den Bundesräten Kaspar Villiger, Flavio Cotti und Adolf Ogi.

«Der Starke ist am mächtigsten allein», heisst es in Schillers «Wilhelm Tell». Aber nach dem Nein der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) am 6. Dezember 1992 sind sich bald sogar die nationalkonservativen Sieger jener legendären Abstimmungsschlacht nicht mehr sicher. Droht vielleicht doch der wirtschaftliche Abstieg, eine Massenarbeitslosigkeit? Mehrere Unternehmen melden bereits negative Folgen, darunter die Swissair. Wird die isolierte Schweiz in wenigen Jahren verarmt bei der EU um eine Aufnahme betteln müssen, wie der Staatssekretär Franz Blankart warnend gesagt hat?

Der Bundesrat steht jedenfalls vor einem politischen Scherbenhaufen, den er mitverschuldet hat: mit saloppen Sprüchen zum EWR, der nur eine Zwischenlösung sei, «le premier étage pour la maison de l'Europe», wie es Wirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz formulierte – oder noch prägnanter sein Bundesratskollege Adolf Ogi: «ein Trainingslager». Auch mit der überstürzten Einreichung eines Gesuchs in Brüssel um Aufnahme von EU-Beitritts-Verhandlungen im Mai 1992 hat die Landesregierung Ängste in der Bevölkerung geweckt – und damit Christoph Blocher zugeeignet, dem grossen Gegner der europäischen Integration der Schweiz.

Wie weiter nach der Schockstarre? Innert einem Jahr gelingt es dem Bundesrat 1993, die Weichen neu zu stellen – und bilaterale sektorielle Verhandlungen mit der Europäischen Union aufzulegen. Obwohl es zuvor immer hiess, in Bern wie in Brüssel, das sei unmöglich. «Dass wir etwas Bilaterales machen mit der Schweiz, ist völlig ausgeschlossen», hat der EU-Kommissar Frans Andriessen noch am 6. Dezember 1992 erklärt.

30 Jahre später – nach Ablauf der gesetzlichen Schutzfrist – hat die Forschungsgruppe Dosis (Diplomatische Dokumente der Schweiz) die Archivbestände ausgewertet und eine Vielzahl von Dokumenten veröffentlicht. Sie zeigen, wie die Schweiz mit einer «beispiellosen Besuchs- und Charmeoffensive» aus der Isolation fand, wie der Dosis-Direktor Sacha Zala bilanziert. Nie zuvor hat die Schweiz eine so hohe Dichte an Treffen mit europäischer Politprominenz verzeichnet. An vorderster Front: der damalige Bundespräsident Adolf Ogi.

Das Ende der Hüttenwarte

Der SVP-Mann aus Kandersteg gibt am 13. Januar 1993, an der ersten Bundesratssitzung, die er leitet, gleich den Tarif durch: Es gelte der Grundsatz «Einer für alle, alle für einen». Einigkeit und Dringlichkeit sind vor allem im Europadossier gefragt. Nach der Sitzung erklärt Ogi vor den Medien: Der Bundesrat wolle sich alle Optionen für eine Zusammenarbeit mit der EU offenhalten, selbst eine spätere nochmalige Abstimmung über den EWR. Im Vordergrund stünden nun aber bilaterale Verträge. Auch das Votum seines Kollegen Kaspar Villiger, man müsse «klar aussagen, was mit dem Beitrittsgesuch geschieht», beherzigt Ogi: «Das Gesuch um Beitrittsverhandlungen wird einstweilen nicht zurückgezogen, aus innen- und aussenpolitischen Gründen aber auf Verhandlungen vorläufig verzichtet.» Schon Anfang Februar unterbreitet der Bundesrat in Brüssel das Anliegen, in fünfzehn Bereichen Abkommen auszuhandeln.

Es ist die logische Konsequenz des Volksentscheids vom 6. Dezember. Bundesrat Delamuraz sagt: «Wir können nur wählen zwischen Nichtstun und bilateralen Verhandlungen.» Und er weiss: «Es werden uns keine Geschenke gemacht werden.»

So gilt es innert kurzer Zeit, in Europa den Schweizer Standpunkt zu erklären und Goodwill zu schaffen. Als das Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar ansteht, schreibt Ogi seinem «lieben Kollegen» Aussenminister René Felber, dass «die Anwesenheit von zahlreichen Premierministern und Staatspräsidenten meines Erachtens die Präsenz des Bundespräsidenten als notwendig erscheinen lässt», auch wenn es nicht der bundesrätlichen Tradition entspreche.

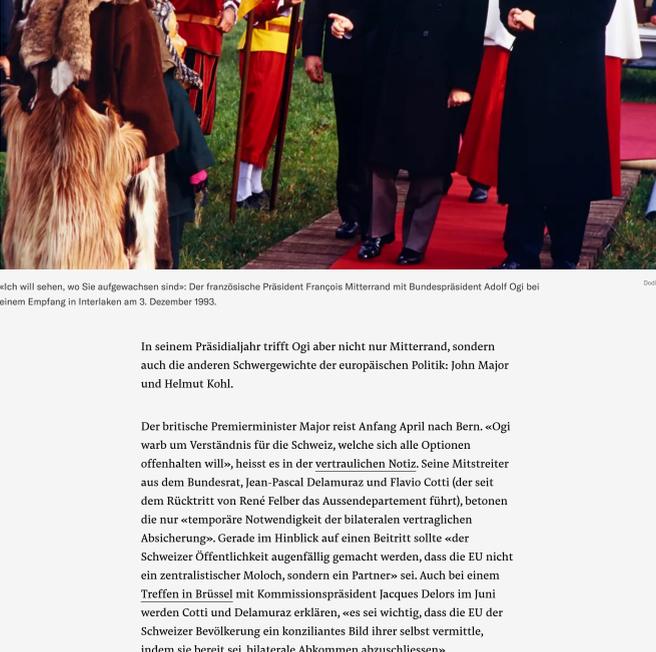
Ogi nutzt die Gelegenheit für diverse **hochkarätige Treffen**. So verspricht der französische Verkehrsminister, der Schweiz zu helfen: «Präsident Mitterrand werde sich persönlich dafür einsetzen.» Der britische Aussenminister gibt «dem klaren Wunsch seines Landes Ausdruck, die Schweiz als Mitglied der EU zu sehen». Skeptischer sind der portugiesische Ministerpräsident, der von der Schweiz zuerst «einige Gesten» erwartet (zum Beispiel im Bereich der Familienzusammenführungen), sowie ein EU-Kommissar, der dem «Rosinenpicken» eine Absage erteilt: Die Schweiz könne «nicht einfach einzelne Stücke aus dem EWR herausbrechen».

1993 ist auch das Jahr, in dem eine alte informelle Regel im Bundesstaat ein Ende findet: Bis anhin ging der amtierende Bundespräsident nicht auf Auslandsreisen. Nun beantragt das Aussendepartement eine Änderung: «Das in den letzten 50 Jahren grundlegend veränderte internationale Umfeld bedingt eine verstärkte Präsenz schweizerischer Vertreter im Ausland.» Neu soll der Bundespräsident auch an bilateralen Ministertreffen und Fachkonferenzen teilnehmen können, sofern sie seine Dossiers betreffen. Und darüber hinaus Staatsoberhäuptern einen Besuch abstatten dürfen. Adolf Ogi, Inbegriff eines Voyageur de Charme, macht davon gleich Gebrauch.

Später erinnert er sich: «Ich war ein Tabubrecher. Meine Vorgänger sind wie die Hüttenwarte in den SAC-Hütten zu Hause geblieben.» Er nimmt etwa an der Beerdigung des belgischen Königs Baudouin in Brüssel teil. «Dort waren versammelt: die Präsidenten der EU-Staaten, Jelzin, Clinton, die Queen, der japanische Kaiser und viele weitere gekrönte Häupter. Mitterrand nahm mich an die Hand und stellte mich überall vor: «Je vous présente le Président de la Suisse!» So etwas öffnet Türen.»

«Schweizer Trotz nützt nichts»

Mit François Mitterrand unterhält Ogi eine besondere Beziehung. Bei einem Besuch an der Ministerkonferenz der Internationalen Energieagentur in Paris Anfang Juni 1993 wird er überraschend in den Élyséepalast geladen. «Wir führen dann mit dem Volvo vor, samt Gardeempfang. Ich schämte mich wie ein Hund und befürchtete, das gebe jetzt bestenfalls eine fünfminütige Audienz. Doch mit Mitterrand, diesem wandelnden Monument, verstand ich mich blendend. Er sagte: «Ich will sehen, wo Sie aufgewachsen sind. Ich komme nach Kandersteg!» Er wird im Dezember 1993 auch kommen. Vor allem aber versichert Mitterrand **im knapp einstündigen Gespräch** in Paris, dass er Verständnis habe für den Abstimmungsausgang und dass die Schweiz dafür nicht bestraft werden dürfe.



«Ich will sehen, wo Sie aufgewachsen sind»: Der französische Präsident François Mitterrand mit Bundespräsident Adolf Ogi bei einem Empfang in Interlaken am 3. Dezember 1993.

In seinem Präsidentschaftsjahr trifft Ogi aber nicht nur Mitterrand, sondern auch die anderen Schwergewichte der europäischen Politik: John Major und Helmut Kohl.

Der britische Premierminister Major reist Anfang April nach Bern. «Ogi warb um Verständnis für die Schweiz, welche sich alle Optionen offenhalten will», heisst es in der vertraulichen Notiz. Seine Mitstreiter aus dem Bundesrat, Jean-Pascal Delamuraz und Flavio Cotti (der seit dem Rücktritt von René Felber das Aussendepartement vertritt), betonen die nur «temporäre Notwendigkeit der bilateralen vertraglichen Absicherung». Gerade im Hinblick auf einen Beitritt sollte «der Schweizer Öffentlichkeit augenfällig gemacht werden, dass die EU nicht ein zentralistischer Moloch, sondern ein Partner» sei. Auch bei einem Treffen in Brüssel mit Kommissionspräsident Jacques Delors im Juni werden Cotti und Delamuraz erklären, «es sei wichtig, dass die EU der Schweizer Bevölkerung ein konzilientes Bild ihrer selbst vermittelt, indem sie bereit sei, bilaterale Abkommen abzuschliessen».

John Major «sicherte die gesuchte britische Unterstützung wo immer möglich zu, warnte aber auch vor falschen Hoffnungen». Der britische Botschafter in Bern hält nach dem Besuch fest, «einen EWR à la carte könne es für die Schweiz nicht geben». Er bestätigt aber, dass Grossbritannien an einem Beitritt der Schweiz interessiert sei – «the longer the better» – und dass der Weg bilateraler Verhandlungen keine langfristige Lösung (...) darstelle.

Auch Bundeskanzler Helmut Kohl ist überzeugt, dass die Schweiz den «Vollbeitritt schon bald, wahrscheinlich 1995», suchen werde. Der EWR sei «schon bald nicht mehr aktuell» und der «bilaterale Weg ist beschwerlich und wird die Schweiz am Ende nicht befriedigen», erzählt er beim «geselligen Beisammensein» mit Journalisten, wie der Schweizer Botschafter in Bonn nach Bern berichtet. Kohl nennt das baldige Einschwenken der Schweiz auf den Beitrittskurs «ein Gebot einfachster Einsicht». Wenig später reist der «Freund der Schweiz» (Selbstdeklaration), dieser «Kenner und Architekt Europas» (so Ogi), zu den Eidgenossen. Am 18. Oktober trifft er sich auf dem Landsitz Lohn mit den Bundesräten Ogi, Cotti und Villiger zu einem vierstündigen Gespräch. «Schweizer Trotz nützt auf die lange Sicht nichts», protokolliert Ogi. Vor den Medien versichert Kohl anschliessend, er werde seine ganze Autorität für ein vernünftiges Entgegenkommen der EU einsetzen.

Ein bisschen fremde Richter?

Am 9. November 1993 signalisierte der Rat der EU-Aussenminister die Bereitschaft, mit der Schweiz in sektorielle bilaterale Verhandlungen einzutreten. Einen EWR à la carte akzeptiert er aber nicht: Der Ministerrat wählt aus der schweizerischen Liste fünf Themen aus – Land- und Luftverkehr, technische Handelsbarrieren, öffentliche Beschaffung und Forschungszusammenarbeit – und fügt zwei hinzu, die den Mitgliedstaaten besonders am Herzen liegen: den freien Personenverkehr und den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten. Die Abkommen können zudem nur als Paket ratifiziert werden. Auch gilt die sogenannte Guillotineklausel – wird ein Abkommen gekündigt, treten auch die anderen ausser Kraft.

Dank der Besuchsoffensive sei «in Brüssel gewissermassen ein Tauwetter entstanden, das wir vorher kaum erwartet hätten», sagt Bundesrat Cotti in der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats. Es hätten sich «gute Anwälte, wenn nicht gar Freunde, für die Schweiz eingesetzt». Aber der Thurgauer SP-Ständerat Thomas Onken legt den Finger auf einen heiklen Punkt: «Ich wundere mich, wie leicht man die Tatsache umgeht, dass nun doch bilaterale Verhandlungen stattfinden sollen, nachdem viele von uns vor dem 6. Dezember landauf, landab verkündet haben, die Zeit der bilateralen Verhandlungen sei endgültig vorbei. Es war Blocher, der gesagt hat, die EU würde mit uns dann schon verhandeln, und der jetzt recht bekommt.»

Gehoffen hat wahrscheinlich auch das in Brüssel deponierte Gesuch um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Doch bei den bilateralen Verträgen ausgehandelt sind, ist es ein weiter Weg. Erst Ende 1994 beginnen die Verhandlungen, 1999 wird das erste bilaterale Paket von sieben Verträgen ratifiziert und 2000 vom Schweizer Stimmvolk angenommen.

Dass die EU die Bilateralen nie als «Königsweg» mit der Schweiz verstanden hat, zeigt sich heute wieder. Brüssel drängt seit Jahren auf eine institutionelle Anbindung. Und die grossen Fragen sind noch immer die gleichen wie 1993. Oder in den Worten des damaligen Spitzendiplomaten Bruno Spinner: «Das Problem ist, dass wir dort, wo das EU-Recht auf die Schweiz ausgedehnt werden soll, immer wieder an diese Linie stossen, bei der es keine Verhandlungsflexibilität mehr gibt. Man kann nicht ein bisschen mehr oder ein bisschen weniger fremde Richter haben.»

Sachsa Zala (Forschungsleiter), Thomas Bürgisser (Redaktionsleiter) und Mitarbeitende: Diplomatische Dokumente der Schweiz, Band 1993. Bern 2024. 459 S., Bestellungen und Gratis-Download: www.dodis.ch