

«Es ist der Eindruck entstanden, dass sich die Schweiz tranchenweise abschlachten lässt»

Vor dreissig Jahren wollte der Bundesrat die Schweiz in den EWR und die EU führen. Warum eigentlich – und weshalb scheiterten die Pläne?

Ein Blick zurück.

Marc Tribelhorn
03.01.2022, 05:11 Uhr

Hören Merken Drucken Teilen

Es ist eine der merkwürdigsten Pressekonferenzen in der Geschichte des Bundesrats. Mitten in der Nacht auf den 22. Oktober 1991 einigen sich in Luxemburg die Minister der Europäischen Gemeinschaft (EG, heute: EU) mit jenen der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta), zu der auch die Schweiz gehört: Der EWR, der Europäische Wirtschaftsraum, wird Tatsache, nach monatelangen, harzigen Verhandlungen.

Übermüdet treten die Bundesräte Jean-Pascal Delamuraz und René Felber, beide keine Freunde langer Arbeitssitzungen, um drei Uhr morgens im Gebäude der EG-Kommission vor die ebenso übermüdeten Journalisten – und wenden sich an die Schweizer Nation: «Guten Morgen wünsche ich an diesem Tag, an dem Europa eine neue Gestalt annimmt», sagt Wirtschaftsminister Delamuraz. Er betont auch gleich, dass das Ausgehandelte nicht ganz dem erhofften Ideal entspreche. Die Bombe platzen lässt dann aber Aussenminister Felber: «Für den Bundesrat ist dieser Vertrag eine Etappe auf dem Weg zum klaren Ziel der vollständigen Integration der Schweiz in der Europäischen Gemeinschaft.»

Es ist eine fulminante Wende in der eidgenössischen Europapolitik. Das Erstaunen ist gross, auch bei Franz Blankart, der ebenfalls im Presseraum sitzt. Der brillante Basler Diplomat ist der Schweizer Chefunterhändler für den EWR, aber von der Verkündigung der Beitrittsabsicht wird er überrascht. «Man muss wirklich von allen guten Geistern verlassen sein, solch einen politischen Fehler zu begehen. Von da an wusste ich, dass der EWR verloren war», kritisiert er Jahre später.

Vom Sonder- zum Sanierungsfall?

Wer die berüchtigte lange Nacht von Luxemburg verstehen will, muss sich die damalige Lage der Schweiz vergegenwärtigen. Es sind nervöse Zeiten, in denen alte Selbstverständlichkeiten regelrecht implodieren wie der sozialistische Ostblock. Eine europäische Aufbruchstimmung kommt auf, während die Schweiz zusehends mit sich selbst hadert. Die Wirtschaft harzt, es droht eine Rezession, renommierte Ökonomen publizieren das passende Buch: «Die Schweiz AG – vom Sonderfall zum Sanierungsfall». Auch die nationale Identität ist angekratzt. Nach dem Fichen-Skandal will 1991 an der 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft keine richtige Feststimmung aufkommen. Im Nationalratssaal wird sinnigerweise ein Theaterstück von Friedrich Dürrenmatt aufgeführt: «Herkules und der Stall des Augias». Unsicher blickt die Schweiz nach Europa.

Dort lockt der Franzose Jacques Delors. Der Präsident der EG-Kommission hat schon 1989 «eine neue Form von Assoziation mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen» vorgeschlagen. Sein Plan: Die zwölf EG- und die sieben Efta-Staaten sollen zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum fusionieren, einem Binnenmarkt von 380 Millionen Menschen, in dem Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital frei verkehren.

Die Schweiz will nicht abseits stehen. «Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben», ist gerade in aller Munde. Und so steigt die Eidgenossenschaft wohl oder übel ein. Am 1. Juli 1990 beginnt der EWR-Verhandlungsmarathon. Eine unheimlich komplexe Geschichte, in der es überall Konsens braucht – von Fischfangquoten und Finanzfragen bis zum Alpentransit für Lastwagen.

Schnell wird klar, dass es doch keine gleichberechtigte Mitbestimmung der Efta-Länder geben würde. Der Bundesrat ist darüber erstaunt und enttäuscht, obwohl seine Chefdiplomaten längst davor gewarnt haben. Aber die Hoffnung auf eine befriedigende institutionelle Lösung stirbt ja zuletzt. Ohnehin befindet sich die Schweiz in einem Dilemma. Einerseits streben wichtige Efta-Partner wie Österreich und Schweden bereits eine EG-Mitgliedschaft an. Brüssel ist daher immer weniger bereit, gegenüber der Schweiz Konzessionen zu machen. Andererseits sind die wirtschaftlichen Interessen so gross, dass man es nicht wagen will, als einziges Efta-Land auszusteigen.

«Miserable Lage»

Wie schlecht die Stimmung im Bundesrat ist, zeigen die vertraulichen Sitzungsprotokolle von 1991, die nun von der Forschungsgruppe Dodis veröffentlicht worden sind. Am 25. März anlässlich der Diskussion eines Verkehrsabkommens mit der EG müssen sogar die europhilen welschen Bundesräte Delamuraz (FDP) und Felber (SP) zugeben, dass «bereits seit einigen Monaten der Druck der EG zunimmt» und die Situation an der Verhandlungsfront «etwas zugespitzt» ist. Das ist noch harmlos ausgedrückt. Justizminister Arnold Koller (CVP) klagt, die Schweiz sei «in die Enge getrieben worden». Verteidigungsminister Kaspar Villiger (FDP) erklärt, die Vorschläge der EG seien für das Land «unwürdig», ja «eine Frechheit». Deutlich wird wenig später auch Innenminister Flavio Cotti (CVP), der amtierende Bundespräsident, in einem Brief an den Kollegen Delamuraz: «Die Verhandlungen erwiesen sich zugegebenermassen als eine ununterbrochene Abfolge von Enttäuschungen.» Es stelle sich die Frage, ob es nicht besser wäre, sie so schnell wie möglich abzubrechen, das Schweizervolk würde dem EWR ohnehin kaum zustimmen. Der Tessiner präferiert einen EG-Beitritt.

In den folgenden Monaten das gleiche Bild. Delamuraz warnt vor einem «Alleingang», Felber lobt die «sicheren Vorteile», die selbst aus einem unausgewogenen Abkommen resultieren würden. Finanzminister Otto Stich (SP) wirft dagegen ein, dass «ein schlechter Vertrag nie als ein Schritt in die richtige Richtung» zu betrachten sei, mit dem EWR drohe eine «Satellisierung der Schweiz». Koller spricht von einer «miserablen Lage», in der Öffentlichkeit sei der Eindruck entstanden, dass sich die Schweiz «tranchenweise abschlachten» lasse. Villiger sieht die Schweiz «auf dem Weg eines Kolonialstaates mit Autonomiestatut». Der EWR taugt nicht als Dauerlösung. Nur Verkehrsminister Adolf Ogi (SVP) versprüht Optimismus: «Der Bundesrat braucht einen Entlastungsangriff.» Und er macht in der verworrenen Lage einen Kompromissvorschlag, wonach «ein möglicher Beitritt nicht überhastet beantragt, aber als jene Perspektive verfolgt werden soll, die erheblich an Gewicht gewonnen hat». Damit können alle leben. Das Aussendepartement beauftragt im Juni schon einmal einen Think-Tank, der Argumente für einen EU-Beitritt entwickeln soll: «allgemein verständlich, überzeugend, kurz, griffig, plakativ».

Aus Europa kommen derweil unterschiedliche Signale. Bei einem Arbeitsbesuch in Bern rät der deutsche Aussenminister Hans-Dietrich Genscher angesichts des rasanten europäischen Einigungsprozesses: «Nur als Mitglied können die eigenen nationalen Interessen optimal zur Geltung gebracht werden.» Der Generaldirektor für Aussenbeziehungen der EG, Horst Günter Krenzler, erklärt indes gegenüber dem Chefunterhändler Franz Blankart, die Schweiz habe ein «Modernitätsdefizit von dreissig Jahren», ein Beitritt käme nur über den EWR infrage.

Blankart hat generell einen schweren Stand. Der Bundesrat regt sich über Äusserungen von ihm in den Medien auf, diskutiert gar, ob ihm das Reden in der Öffentlichkeit verboten werden soll. Der Stardiplomat wird später seine Kämpfe schildern: So hätten drei der sieben Magistrate grundsätzlich keine Berichte auf Englisch, der EWR-Verhandlungssprache, gelesen. Zum Verzweifeln ist für ihn aber vor allem die Uneinigkeit der damaligen Regierung: «Ein Bundesrat war gegen den EWR und gegen den EG-Beitritt, zwei Bundesräte für den EWR und gegen den EG-Beitritt, zwei Bundesräte für den EWR und den EG-Beitritt und einer gegen den EWR und für den EG-Beitritt.»

Steilpass für Blocher

Die unklare Haltung des Bundesrats gegenüber dem EWR und einem EG-Beitritt wird auch in der Öffentlichkeit kritisiert. Die Umfrage eines Meinungsforschungsinstituts zeigt, dass sich 47 Prozent der Schweizer Bevölkerung einen Beitritt zur Gemeinschaft vorstellen können, 34 Prozent lehnen ihn ab. Besonders gross ist die Zustimmung in der Romandie.

Im Herbst ist dann die Zeit gekommen, um Farbe zu bekennen. Am Ministertreffen in Luxemburg vom 21. Oktober 1991 soll «der Durchbruch erzwungen oder aber das Scheitern der Verhandlungen festgestellt werden», wie es in einem Grundlagenpapier heisst, das der Bundesrat an einer Retraite im bernischen Dorf Gerzensee, nur zwei Tage vor dem EWR-Showdown, diskutiert. Die Debatte ist eine Reprise der vorherigen Aussprachen, nur wird diesmal entschieden. Im Verhandlungsprotokoll heisst es unmissverständlich: «Nach dieser erneuten allgemeinen Diskussion beschliesst der Bundesrat einvernehmlich und ohne Abstimmung, Ja zum EWR zu sagen und die Herren Delamuraz und Felber zu ermächtigen, offiziell bekanntzugeben, dass der Bundesrat einen Beitritt der Schweiz zur EG anstrebt. Diese Entscheidung setzt voraus, dass die letzte Phase der Verhandlungen in den noch offenen Bereichen akzeptable Ergebnisse bringt. Andernfalls muss angekündigt werden, dass der EWR nicht akzeptabel ist und der Bundesrat seine Politik der europäischen Integration überdenken wird.»

Die überzeugten Europäer Delamuraz und Felber folgen also in der langen Nacht von Luxemburg nicht einfach eigenmächtig ihren Präferenzen, als sie den EG-Beitritt als strategisches Ziel ankündigen – sondern folgen dem Drehbuch des Gesamtbundesrats. Als dieser im Mai 1992 auch noch mit vier zu drei Stimmen beschliesst, in Brüssel ein Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen einzureichen, gönnt sich Christoph Blocher, der grosse Gegner der europäischen Integration, abends eine gute Flasche Wein. Den «Kolonialvertrag» EWR, der noch vom Stimmvolk gutgeheissen werden muss, bekämpft er fortan vor allem mit dem Argument, die Classe politique wolle sowieso in die EG, was das Ende der souveränen Schweiz wäre. Der EWR wird am 6. Dezember 1992 abgelehnt. Die Europapolitik bleibt bis heute ein Minenfeld.