

BLICK ZURÜCK

«Fanatiker haben Stimmung angeheizt»

EWR-Abstimmung und EU-Beitritts-Gesuch – bisher geheime Dokumente zeigen, wie der Bundesrat 1992 handelte

MARC TRIBELHORN

Die ausserordentliche Bundesrats-sitzung, die am Montag, dem 18. Mai 1992, um 7 Uhr beginnt, wird nur Stunden später zur Blamage. Nach einer Indiskretion verkündet das Schweizer Radio, was streng geheim verhandelt wurde und erst am Mittwoch hätte kommuniziert werden sollen. Es ist ein politischer Sprengsatz, der vorzeitig detoniert: Der Bundesrat reicht in Brüssel ein Gesuch um die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG, heute EU) ein. Sogar das Stimmenverhältnis innerhalb der Regierung wird bekannt, vier zu drei – das knappstmögliche Resultat.

Die NZZ schreibt: «Was in einer der Bedeutung des Entscheides angemessen würdigen Atmosphäre hätte präsentiert werden sollen, verkam zu einer Informationspanne dritter Klasse.» Und der damalige Staatssekretär und Stardiplomat Franz Blankart sagt Jahre später: «Heute gibt es wohl keinen Menschen, der nicht zumindest in seinem Innern zugibt, dass das EG-Beitritts-Gesuch der grösste politische Schnitzer des Bundesrats seit dem Zweiten Weltkrieg war.»

Wie es dazu kam, zeigen die vertraulichen Sitzungsprotokolle des Bundesrats von 1992, die nun – nach Ablauf der 30-Jahre-Schutzfrist – von der Forschungsgruppe Dodis veröffentlicht worden sind.

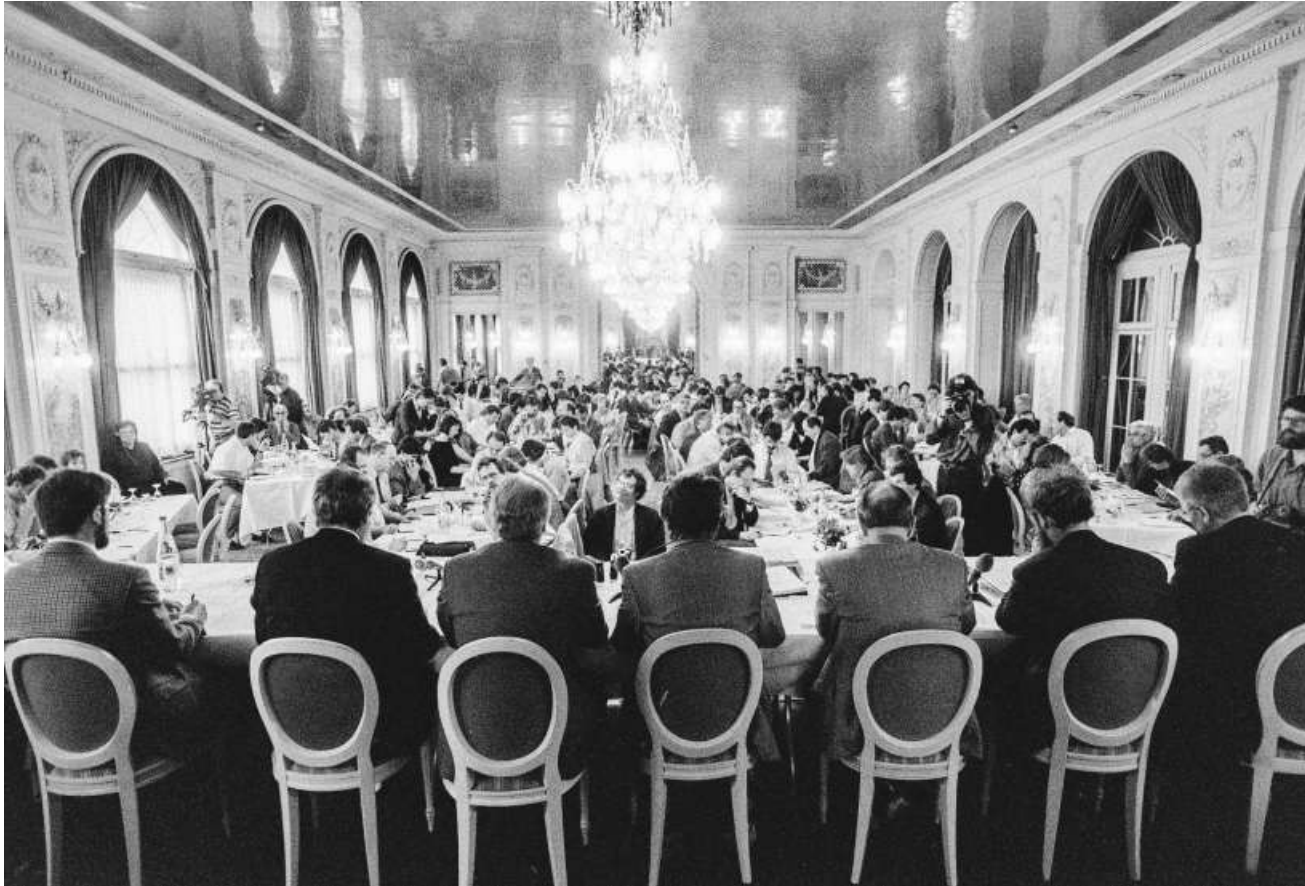
Die Reise geht nach Europa

Um den übermütigen Bundesrat zu verstehen, muss man ins Jahr 1989 zurückgehen, als die Berliner Mauer fällt und eine europäische Aufbruchstimmung aufkommt, der sich auch die Schweiz nicht entziehen kann. EG-Kommissions-Präsident Jacques Delors lockt da bereits mit einer «neuen Form von Assoziation»: Die 12 EG-Staaten sollen mit den 7 Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta), zu denen die Schweiz gehört, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum bilden, den EWR – einen Binnenmarkt mit 380 Millionen Menschen, in dem Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital frei verkehren.

Die Schweiz begibt sich auf einen Verhandlungsmarathon und stimmt am 21. Oktober 1991 am Ministertreffen in Luxemburg dem EWR zu. Aussenminister René Felber, ein europahiler Romand, erklärt «aus einer Mischung von Müdigkeit, Frust und Alkohol» noch vor Ort: «Für den Bundesrat ist dieser Vertrag eine Etappe auf dem Weg zum klaren Ziel der vollständigen Integration der Schweiz in der Europäischen Gemeinschaft.» Der Subtext ist klar: Der Vertrag, über den zu Hause noch das Stimmvolk befinden muss, ist nicht das Gelbe vom Ei. Überdies haben Efta-Staaten wie Österreich, Schweden und Finnland bereits signalisiert, dass sie der EG beitreten wollen.

1992 wird zum europapolitischen Schicksalsjahr. Der Bundesrat beschäftigt sich im Laufe des Frühlings mit der EWR-Abstimmung, die auf europäischen Wunsch bis Ende Jahr stattfinden soll. Und er sucht für das neue «strategische Ziel EG-Beitritt» nach dem «richtigen» Kurs.

An einer ausserordentlichen Sitzung Anfang April behandelt die Regierung den neuen Integrationsbericht der Bundesverwaltung, der als Grundlage für ein allfälliges EG-Beitritts-Gesuch dienen soll. Finanzminister Otto Stich kritisiert: «Man erhält den Eindruck, dass die Schweiz ohne Beitritt nicht mehr existieren könnte», als hätte der Bundesrat den EWR bereits aufgegeben. Justizminister Arnold Koller empfindet den Bericht als ein «einziges Plädoyer für einen raschen Beitritt». Verkehrsminister Adolf Ogi spricht von einer «Propagandaschrift», Innenminister Flavio Cotti von einem «Pamphlet». Verteidigungsminister Kaspar Villiger betont, Ehrlichkeit sei unerlässlich, wenn man die Leute überzeugen wolle, zumal er «eine zunehmende Distanz des Volkes zu Europa» feststellt. Fazit: Das Papier geht zur Überarbeitung zurück an die übereifrigen Beamten.



Am 20. Mai 1992 tritt der Bundesrat vor die Medien, zwei Tage nach seinem folgenreichen Entscheid.

ROLF SCHERTENLEIB / KEYSTONE

Ende April beugt sich der Bundesrat erneut über den Bericht, der verbessert worden ist, aber für die Mehrheit noch immer zu positiv daherkommt. Bundespräsident Felber schlägt daher vor, die Diskussion über den Zeitpunkt von EG-Beitritts-Verhandlungen zu vertagen. Zusammen mit Volkswirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz, ebenfalls ein Euro-Turbo, hat er aber bereits ein Aussprachepapier vorbereitet: «Soll das Gesuch für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG vor oder nach der EWR-Abstimmung eingereicht werden? Gegenüberstellung von Argumenten.» Und für den Fall der Fälle liess sich Felber bereits das Beitrittsgesuch Finnlands beschaffen – als Anschauungsbeispiel.

Schnellzug oder Wartesaal?

Und so kommt es am 18. Mai 1992 zur entscheidenden Sitzung und zur vorerst letzten in Vollbesetzung, weil sich Bundespräsident Felber einer Krebsoperation unterziehen muss. Die Stimmung ist aufgeräumt: Am Vortag sind bei den eidgenössischen Abstimmungen alle sieben Vorlagen nach der Empfehlung der Landesregierung entschieden worden, unter anderem der Beitritt der Schweiz zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank, was die europahilen Bundesräte als Zeichen eines aussenpolitischen Öffnungswillens deuten.

Auf Antrag von Felber und Delamuraz wird über das Beitrittsgesuch diskutiert. Doch weshalb die Eile? Diplomatische Sondierungen in europäischen Zentren haben in den Wochen zuvor ergeben, dass ein Beitritt «sans tarder» gewünscht sei. Die EG sei ein Zug, der täglich schneller fahre und komplexer werde. Und wer ihn jetzt verpasse, müsse wohl für längere Zeit im Wartesaal Platz nehmen. In der Schweiz überwies zudem der Ständerat schon im März ein Postulat, wonach der Bundesrat «unverzüglich» ein EG-Beitritts-Gesuch einreichen solle.

Die Bundesräte Felber und Delamuraz betonen, ein schneller Antrag schaffe Klarheit und zeige Entscheidungsstärke. Auch der Tessiner Cotti plädiert für ein rasches Vorgehen – «angesichts der Tatsache, dass der EWR im institutionellen Bereich schwerwiegende Mängel aufweist». Finanzminister Stich dagegen findet, ein solches Gesuch müsse später gestellt werden, wenn man Erfahrungen mit dem EWR gesammelt habe. Justizminister Koller befürchtet Konfusion in der Bevölkerung: «Wenn der Bundesrat vor der EWR-Abstimmung ein Beitritts-gesuch stellen sollte, würde er diese sehr

belasten.» Gerade die Bauern hätten sich für den EWR-, aber gegen einen EG-Beitritt ausgesprochen.

Kaspar Villiger pflichtet dem bei: «Der EWR hat eine echte Chance. Dagegen ist die Beitrittsfrage immer noch sehr kontrovers.» Auch Verkehrsminister Ogi spricht sich zunächst für ein Zwartwarten aus, zumindest bis nach der Abstimmung über die Neat im September. In der zweiten Diskussionsrunde gibt der SVP-Magistrat aber seine Opposition auf. Bis heute betont er, dass es sich nicht um ein Beitrittsgesuch gehandelt habe, sondern um ein Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. So viel Präzision muss sein. Ogis politische Gegner schiessen sich dennoch rasch auf ihn ein: Er habe sich von der Ringier-Edelfeder Frank A. Meyer beeinflussen lassen. Und überhaupt: Hat nicht Ogi vom EWR als einem «Trainingslager» für den Beitritt gesprochen?

Die Landesregierung tritt trotz der peinlichen Informationspanne erst am 20. Mai vor die Medien. Das EG-Beitritts-Gesuch wird eine Woche später in Brüssel überreicht, ohne zeremoniellen Zauber. Innenpolitisch ist die Lage seit dem bundesrätlichen Entscheid ohnehin hektisch. Was will der in der Europafrage tief gesplante Bundesrat nun genau?

Staatssekretär Franz Blankart schildert die Uneinigkeit der damaligen Regierung später so: «Ein Bundesrat war gegen den EWR- und 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. Da konnte man nur verzweifeln.»

«Un magnifique autogol»

Christoph Blocher, der grosse Kämpfer gegen die europäische Integration, gönnt sich am Abend des 18. Mai jedenfalls eine gute Flasche Rotwein. Den «Kolonialvertrag» EWR bekämpft er fortan vor allem mit dem Argument, die Classe politique wolle sowieso in die EG. Seine Lösung: eigenständig bleiben und bilaterale Verträge «erzwingen». Der von Blocher und seinen Getreuen emotional geführten EWR-Nein-Kampagne setzt der Bundesrat eine aufwendige Informationsstrategie entgegen (die auch ein «Europatelefon» beinhaltet, an dem Studenten Fragen zur komplexen Materie beantworten). Es nützt nichts.

Am 6. Dezember 1992 votieren 50,3 Prozent der Stimmenden gegen den EWR. Beim Ständemehr ist es indes eine klare Sache. In der Europafrage zeigen sich tiefe gesellschaftliche Grä-

ben zwischen der Deutschschweiz und der Romandie, zwischen Land und Stadt, aber auch zwischen der Bevölkerung und den Parteien und Parlamentariern, die den EWR grossmehrheitlich befürworteten. Wirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz quittiert das Ergebnis mit der bitteren Bemerkung: «Un magnifique autogol – un dimanche noir».

Am Folgetag trifft sich der Bundesrat zu einer Sitzung. Die Konsternation ist gross, aber man will das Resultat nicht als Absage an Europa sehen. «Leider war der Abstimmungskampf vorwiegend emotional, so dass die Unterschiede zwischen EWR- und EG-Beitritt nicht erläutert werden konnten», bedauert Finanzminister Stich. Arnold Koller sagt: «Eines ist sicher: Fanatiker haben die Stimmung angeheizt und eine Mehrheit des Volkes gefunden.» Verteidigungsminister Villiger sieht das Ergebnis von Verlustängsten, als «einen Aufstand der Weltkriegsgeneration». Adolf Ogi schaut bereits wieder nach vorn: «Die nun aufgerissenen Wunden müssen so rasch wie

«Leider war der Abstimmungskampf vorwiegend emotional; die Unterschiede zwischen EWR- und EG-Beitritt konnten nicht erläutert werden.»

Otto Stich
Damaliger Finanzminister

möglich geheilt werden.» Und gegen aussen müsse alles unternommen werden, «damit wir nicht abgeschnitten werden».

Nach dem Schweizer EWR-Debakel gelingt schliesslich nach schwierigen Verhandlungen unter der Führung von Staatssekretär Jakob Kellenberger der bilaterale Weg als neuer Königsweg (obwohl die EG diesen zunächst kategorisch abgelehnt hat). Doch seit Brüssel auf eine institutionelle Anbindung drängt, stellen sich für die Eidgenossenschaft heute wieder fast die gleichen Fragen wie 1992. Sogar der EWR wird als Lösung rezykliert, zumindest von den Grünliberalen. Nur der EU-Beitritt ist selbst für die glühendsten Befürworter derzeit illusorisch. Das Gesuch um Beitrittsverhandlungen hat die Schweiz 2016 zurückgezogen – 24 Jahre nach der spektakulären Deponierung.

«Neuer Geist der Kooperation»

Vor dreissig Jahren justierte die Schweiz ihre Aussenpolitik

CHRISTOPH WEHRLI

In das Jahr 1992 fiel nicht nur das Nein zum EWR, sondern auch ein positiver aussenpolitischer Volksentscheid. Der am 17. Mai gegen Opposition von links und rechts gutgeheissene Beitritt zum Internationalen Währungsfonds (IMF) und zur Weltbank kann zwar als Normalisierung gelten, doch war eine traditionelle Skepsis gegen multilaterale Bindungen zu überwinden. Der neue Band der Reihe «Diplomatische Dokumente der Schweiz», der mit 62 Aktenstücken einen Querschnitt durch die Aussenbeziehungen zieht und als Einstieg zu 1700 digital zugänglichen Quellen dient, illustriert nicht zuletzt, wie die Schweiz in die beiden Finanzinstitutionen einzog.

Gute Zeit für Multilateralismus

Der Spätgekommene will sich nicht mit einem «Klappsitz» begnügen, sondern im engeren Kreis mitbestimmen. Mit «Verbissenheit» kämpfen Finanzminister Otto Stich und die Diplomatie für die Bildung einer eigenen Stimmrechtsgruppe und einen zusätzlichen Sitz in den beiden Leitungsgremien. Die Entstehung neuer Staaten durch die Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens ist ein glücklicher Umstand, da sie die Dinge in Bewegung bringt. Die USA leisten allerdings Widerstand; sie möchten, dass die Schweiz mit den Maghrebstaaten die von Iran angeführte Gruppe sprengt. Auf amerikanischen Druck und weil sich die Schweiz bei Rüstungslieferungen nicht als zuverlässiger Partner erwiesen habe, springt die Türkei aus der geplanten Gruppe ab, kurz nachdem ihre Beteiligung «definitiv gesichert» schien. Polen und vier ehemalige Sowjetrepubliken genügen jedoch, um das Ziel zu erreichen.

Für den Multilateralismus ist es generell eine relativ gute Zeit. Ein «neuer Geist der Kooperation» belebe die internationalen Beziehungen, sagt Aussenminister René Felber an einer Konferenz. Die Schweiz selber weitet ihr Engagement aus, stellt beispielsweise Wahl- und Militärbeobachter, bereitet Blauhelmeinsätze vor (was das Volk ablehnen wird) und hilft vor der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio, die Klimaverhandlungen zu deblockieren. Gleichzeitig pflegt sie bilaterale Beziehungen, und zwar ausdrücklich möglichst universal, ohne Konzentration auf Europa. Knapp drei Jahre nach dem Massaker auf dem Tiananmen-Platz wird Chinas Ministerpräsident Li Peng in Bern empfangen. Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz besucht Peking und kommt zu dem Schluss, die politische Öffnung des Landes sei längerfristig «unausweichlich».

Vorsichtiger Blick auf die Nato

Der institutionellen Stärkung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der heutigen OSZE, stimmt die Schweiz nach anfänglicher Opposition zu. Ihr Interesse an Ansätzen zu einer kontinentalen Friedensordnung liegt eigentlich auf der Hand. Die Neutralität büsst an Bedeutung ein. Schweden, Finnland und Österreich rücken mehr oder weniger davon ab, und gemäss einem Papier aus dem Militärdepartement sind die Grenzen der autonomen Verteidigungsfähigkeit erreicht. Wenn dies zutrefte, schliesst im Auswärtigen Departement Thomas Borer, sei eine «Anlehnung oder Integration» in Bezug auf die Nato notwendig. Auch der EMD-Chef Kaspar Villiger denkt über eine «Annäherung» nach, versteht darunter aber vorerst nur einen intensiven Informationsaustausch und stellt bei Kollege Felber den «Antrag» auf ein betreffendes Gespräch. Hier wird nichts überstürzt.

Sacha Zala (Forschungsleiter) und Thomas Bührigser (Redaktionsleiter): Diplomatische Dokumente der Schweiz 1992. Dodis, Bern 2023. 428 S., zirka Fr. 10.– (broschiert), Fr. 45.– (gebunden), Gratis-Download: dodis.ch.