

Abo Schweizer Europapolitik

Geheime Dokumente offengelegt – warum der Bundesrat plötzlich in die EU wollte

Was geschah genau im Oktober 1991 in Gerzensee, als sich die Landesregierung zur Europadebatte zurückzog? 30 Jahre danach wird das Archiv geöffnet – und lässt eine Rekonstruktion zu.

Christoph Lenz, Charlotte Walsler
Publiziert: 01.01.2022, 10:07

182 Kommentare

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.

Das ist der EWR

Infos ausblenden

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. Finnland, Österreich und Schweden traten kurz darauf der EU bei. Heute gehören nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein dem EWR an. Die Schweizer Stimmbewölkerung 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. Der Bundesrat hatte bereits vor der Abstimmung ein Gesuch um Beitrittsverhandlungen an die EU eingereicht, das er 2016 unter dem Druck des Parlaments zurückzog.

Doch was geschah genau im Oktober 1991 in Gerzensee? Und warum hat der Bundesrat so entschieden? In der Nacht auf heute 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 Europathema 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 ([hier die lesenswerte Recherche von Martin Beglinger](#)). Damals entschied die Landesregierung mit 4:3 Stimmen, ein Beitrittsgesuch 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 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.

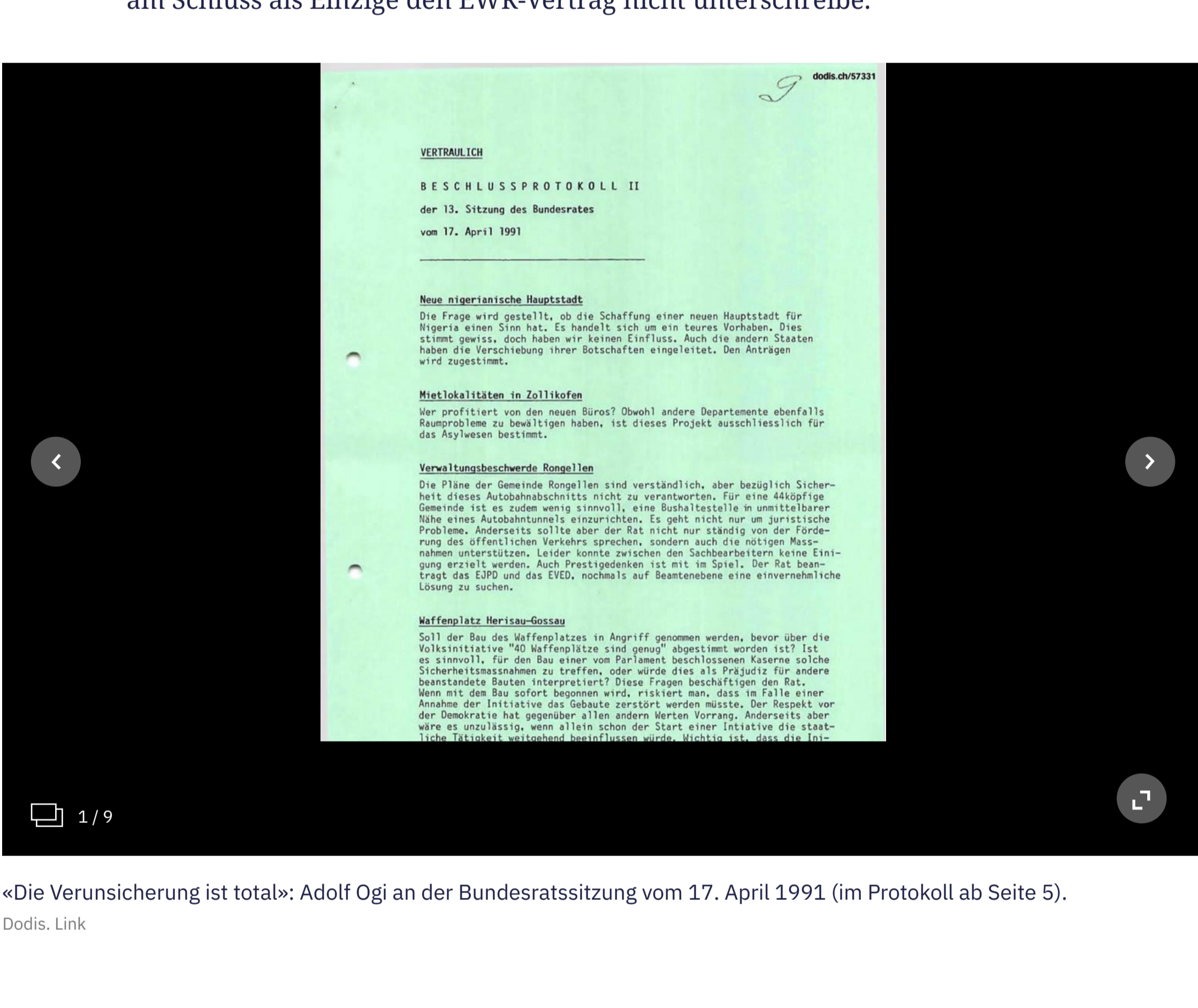
Tranchenweise abgeschlachtet

«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 war 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.



«Die Verunsicherung ist total»: Adolf Ogi an der Bundesratssitzung vom 17. April 1991 (im Protokoll ab Seite 5).
Dodis-Link

Aussenminister René Felber wies zwar noch auf Vorteile des Vertragsentwurfs hin, doch das änderte an der Tatsache: Der Bundesrat wollte diesen EWR nicht.

Er entschied, 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 überhasht beantragt, aber als jene Perspektive verfolgt werden soll, die erheblich an Gewicht gewonnen hat».

Brüsseler Arroganz, Berner Kleinmut

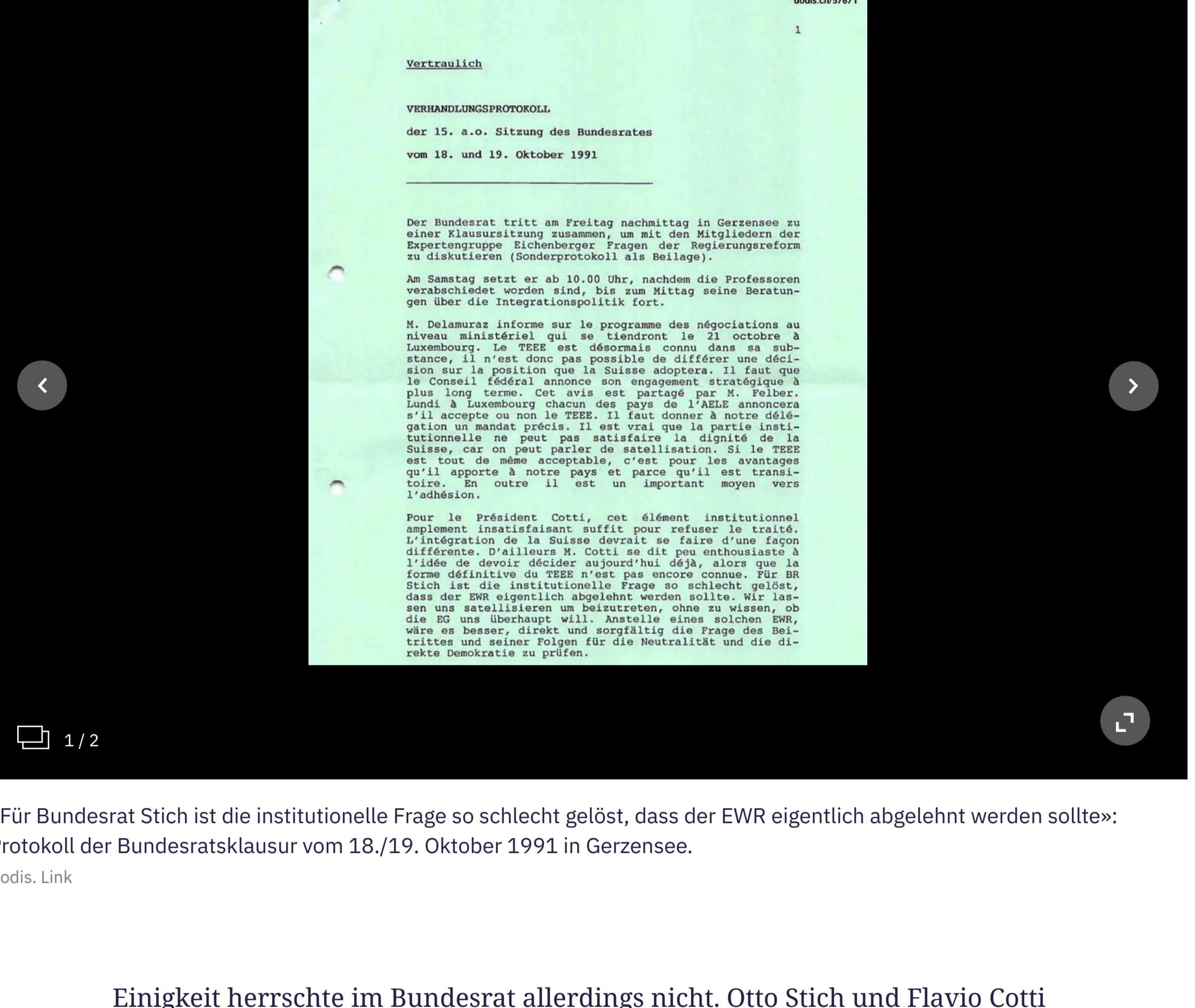
Der Sommer 1991 hielt für den Bundesrat weitere negative Überraschungen bereit. Während sich für die Efta-Partnerländer Österreich und Schweden die EG-Beitrittsperspektive konkretisierte, stiess die Schweiz in Brüssel auf kühle Abweisung. Exemplarisch dafür ist ein Gespräch, das Chefunterhändler Horst Günter Krenzler führte.

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. 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 Gesetzgebung, im 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 Blankart.

Von Gerzensee nach Luxemburg

Mitte Oktober, kurz vor der letzten EWR-Verhandlungsrunde in Luxemburg, zog sich der Bundesrat schliesslich dem EWR-Vertrag zurück. An einer zweitägigen Klausur entschied er, dem EWR-Vertrag zuzustimmen – laut Protokoll ohne Abstimmung. Dies unter dem Vorbehalt, dass die letzte Phase der Verhandlungen in den noch offenen Punkten zu akzeptablen Resultaten führt. Die Beurteilung überliess der Bundesrat die beiden Mitglieder Delamuraz und Felber. Gleichzeitig autorisierte er sie, der EG mitzuteilen, dass der Bundesrat den EG-Beitritt als Ziel festgelegt habe.



«Für Bundesrat Stich ist die institutionelle Frage so schlecht gelöst, dass der EWR eigentlich abgelehnt werden sollte»: Protokoll der Bundesratsklausur vom 18./19. Oktober 1991 in Gerzensee.
Dodis-Link

Einigkeit herrschte im Bundesrat allerdings nicht. Otto Stich und Flavio Cotti plädierten dafür, den EWR-Vertrag abzulehnen. Cotti wollte die 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.»



«Tagesschau» vom 22. Oktober 1991.
Quelle: SRF-Archiv

Es war die Stunde Null der Europadebatte, wie wir sie heute kennen.

Charlotte Walsler gehört seit 2021 zum Bundeshaussteam der Redaktion Tamedia. Die promovierte Philosophin arbeitet seit 1995 als Journalistin. Von 2010 bis 2020 berichtete sie für die Nachrichtenagentur Keystone-SDA aus dem Bundeshaus. Weitere Stationen waren InfoSüd und die Uno-Flüchtlingsorganisation UNHCR. [Mehr Infos](#)