«Wir bewegen uns auf dem Weg eines Kolonialstaates»

Bisher geheime Dokumente zeigen, was der Bundesrat vor 30 Jahren wirklich über den EWR-Vertrag dachte

Armin Müller

«Es ist nun wichtig, dass die Chefunterhändler aufhören, sich zu äussern», sagt Justizminister Arnold Koller. Verkehrsminister Adolf Ogi pflichtet ihm bei: «Man soll nun den Chefunterhändlern das Reden vor der Öffentlichkeit verbieten, denn sie haben genug Schaden angerichtet.» Es ist die Bundesratssitzung vom 8. Mai 1991, es geht um den Vertrag mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) zum Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), und die Stimmung ist – gelinde gesagt – nicht gut.

Die Voten sind heute öffentlich, weil die 30-jährige Schutzfrist auf amtlichen Dokumenten abgelaufen ist. Anfang Jahr hat die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz rund 1700 davon publiziert. Aus Protokollen, Notizen, Memos und Briefen geht hervor, wie schwer sich der Bundesrat schon Anfang der Neunzigerjahre mit dem Verhältnis zur EU getan hat.

Die Episode mit den damaligen Chefunterhändlern erinnert an die Absetzung des Chefunterhändlers Roberto Balzaretti im vergangenen Herbst. Auch in seinem Fall lösten öffentliche Äusserungen starken Unmut in der Regierung aus. Aber es ist nicht die einzige frappierende Parallele zwischen den Ereignissen um den EWR und dem Rahmenabkommen, welche die bisher geheimen Dokumente offenbaren.

Im Abstimmungskampf um den EWR 1992 tritt die Landesregierung geeint auf und verkauft den Vertrag als alternativlos. Der Alleingang sei eine Illusion, der Status quo nicht mehr möglich, Abseitsstehen bedeute Rückschritt, sagt Wirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz in der Parlamentsdebatte. «Ich kann mir das nicht vorstellen – ein Nein zum EWR.» Er warnt: «Unserer Wirtschaft einen solchen Dolchstoss zu versetzen, hätte katastrophale Folgen.» Und Arnold Koller fragt rhetorisch: «Wo ist denn hier die Souveränität gefährdet?»

Doch wie die Protokolle zeigen, sind sich die Bundesräte in Wirklichkeit nur in einem Punkt einig: in der Einschätzung, dass es ein schlechter Vertrag ist. Die EG-Vorschläge seien «als Frechheit zu betrachten und sogar für die Schweiz als unwürdig zu qualifizieren», stellt Verteidigungsminister Kaspar Villiger fest. Die Schweiz sei in den Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft «in die Enge getrieben worden», sagt Koller an einer ausserordentlichen Sitzung des Bundesrats vom 25. März 1991.

«Mehr als unbefriedigendes institutionelles Element»

Der damalige Bundespräsident und Innenminister Flavio Cotti bezeichnet die Verhandlungen in einem Brief an seinen Kollegen Delamuraz als «eine ununterbrochene Abfolge von Enttäuschungen». Der EWR könne «materiell nicht mehr als ein für unser Land günstiges Abkommen angesehen werden».

Am 17. April 1991 sagt Finanzminister Otto Stich, der EWR, wie er sich jetzt abzeichne, bedeute «eine Satellisierung der Schweiz». In der Öffentlichkeit sei «der Eindruck entstanden, dass sich die Schweiz tranchenweise abschlachten» lasse, klagt Koller. Und Villiger stellt fest: «Wir bewegen uns auf dem Weg eines Kolonialstaates mit Autonomiestatut.» Der «Kolonialvertrag» macht später im Abstimmungskampf als Kampfbegriff der EWR-Gegner Karriere.

«Der Alleingang wäre verkraftbar und ist besser als dieser EWR», so Villiger. Cotti stellt fest, es sei «offensichtlich, dass der EWR-Vertrag zu einer zumindest vorübergehenden Satellitenbildung unseres Landes führt». Er plädiert deshalb für den direkten Beitritt zur EG. «Ein guter EWR-Vertrag kann als ein Schritt in diese Richtung betrachtet werden, nicht aber ein Vertrag, der einen Rückschritt darstellt, wie er sich derzeit abzeichnet.» Den Vertrag, wie er jetzt vorliege, könne Cotti «nicht akzeptieren». Delamuraz hält dagegen: Der EWR biete «eine ganze Reihe von wichtigen Vorteilen, selbst ein schlechter Vertrag würde uns wahrscheinlich in eine bessere Position bringen».

An der letzten EWR-Verhandlungsrunde in Luxemburg vom 21. Oktober 1991 sollen die Länder der Freihandelszone (Efta) – Österreich, Schweden, Finnland, Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz – Zustimmung oder Ablehnung zum EWR erklären. Zur Vorbereitung der Schweizer Position zieht sich der Bundesrat am Freitag, dem 18. Oktober, zu einer zweitägigen Klausur in Gerzensee zurück, gut 20 Autominuten südlich von Bern.

In der Diskussion werden viele Argumente aus früheren Sitzungen wiederholt. Es stimme, «dass der institutionelle Teil die Würde der Schweiz nicht befriedigen kann, da man von einer Satellitenbildung sprechen kann», sagt Aussenminister René Felber. Trotzdem befürworte er den EWR, er sei ein wichtiges Mittel auf dem Weg zum Beitritt zur EG.

Dieses «mehr als unbefriedigende institutionelle Element» reiche aus, um den Vertrag abzulehnen, widerspricht Cotti. Auch für Stich ist die institutionelle Frage «so schlecht gelöst», dass der EWR eigentlich abgelehnt werden sollte. «Wir lassen uns satellisieren, um beizutreten.»

Gemäss Villiger eignet sich der Vertrag nicht als dauerhafte Lösung. Wenn der Bundesrat aber den EG-Beitritt wolle, «kann der EWR angenommen werden». Delamuraz argumentiert, ein Nein des Bundesrats zum EWR würde «dem Parlament und dem Volk eine dringend benötigte Debatte vorenthalten». Koller spricht sich klar für den EWR aus, Ogi legt sich nicht fest.

Der Bundesrat sagt Ja zum EWR – ohne abzustimmen

Im Protokoll steht danach: «Nach dieser erneuten allgemeinen Diskussion beschliesst der Rat per Konsens und ohne Abstimmung, Ja zum EWR zu sagen und die Herren Delamuraz und Felber zu ermächtigen, offiziell bekannt zu geben, dass der Bundesrat einen Beitritt der Schweiz zur EG anstrebt.»

In der Nacht auf den 22. Oktober einigen sich die EG- und Efta-Minister auf den EWR-Vertrag. Um 3 Uhr morgens treten die Bundesräte Delamuraz und Felber übermüdet vor die Journalisten und verkünden die Zustimmung der Schweiz. Danach lässt Felber eine Bombe platzen: «Für den Bundesrat ist dieser Vertrag eine Etappe auf dem Weg zum klaren Ziel der vollständigen Integration der Schweiz in der Europäischen Gemeinschaft.» Am 18. Mai 1992 legt der Bundesrat noch einen drauf.

«Die EG-Vorschläge sind als Frechheit zu betrachten und sogar für die Schweiz als unwürdig zu qualifizieren»

Kaspar Villiger, Verteidigungsminister

«Die Verhandlungen erwiesen sich zugegebenermassen als eine ununterbrochene Abfolge von Enttäuschungen»

Flavio Cotti, Innenminister

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

Arnold Koller, Justizminister

«Ein EWR, wie er sich nun jetzt abzeichnet, bedeutet eine Satellisierung der Schweiz»

Otto Stich, Finanzminister

Um 7 Uhr morgens ist eine Sitzung anberaumt. Nach kurzer Diskussion stellt Adolf Ogi den Antrag auf einen EU-Beitritt. Cotti, Delamuraz, Felber und Ogi stimmen dafür – Koller, Stich und Villiger dagegen. «Ein derart weitreichender Entscheid wie das EU-Beitrittsgesuch wird in einer kurzen Morgensitzung beschlossen – ohne Traktandierung und ohne schriftliche Begründung!», empört sich Stich später in seiner Autobiografie. Es existiere nicht einmal ein Protokoll.

Für die EWR-Gegner um Christoph Blocher ist es ein Geschenk. Der Abstimmungskampf wird ungewohnt heftig geführt. Das Land befindet sich nach dem Fall der Berliner Mauer in einer Identitätskrise. Unsicherheit macht sich breit, Skandale wie der Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp, die Fichen-Affäre, die Geheimorganisation P-26, die missglückte 700-Jahr-Feier erschüttern das Selbstverständnis. Die Wirtschaft fürchtet, vom sich neu ordnenden Europa abgehängt zu werden. «Die Schweiz AG – vom Sonderfall zum Sanierungsfall», lautet der Titel eines Buches von renommierten Ökonomen.

Ein Erdbeben, das die Parteienlandschaft umpflügt

Im Abstimmungskampf dominieren wirtschaftliche Untergangsszenarien. Doch die Katastrophenwarnungen verfangen nicht. Am 6. Dezember 1992 lehnt das Volk bei einer Stimmbeteiligung von 78,7 Prozent – der höchsten seit Einführung des Frauenstimmrechts 1971 – den EWR-Vertrag mit einer knappen Mehrheit von 50,3 Prozent der Stimmen ab. Klar scheitert er am Ständemehr.

Christoph Blocher und seine SVP gewinnen gegen eine Übermacht von Bundesrat, Parteien, allen Kantonsregierungen, Gewerkschaften, den meisten Medien und einem Grossteil der Wirtschaft. Es ist ein Erdbeben, das die Parteienlandschaft umpflügt, das Land in vielen wichtigen Fragen in zwei Lager spaltet und die politischen Auseinandersetzungen auf Jahrzehnte prägen wird – bis heute.

In den Nationalratswahlen im Oktober 1991 war die SVP nur viertstärkste Partei mit 11,9 Prozent Wähleranteil. Acht Jahre später ist sie die grösste Partei und bleibt es, mit Anteilen von jeweils mehr als einem Viertel der Wähler. Die vorher dominierende politische Mitte wird zunehmend zersplittert.

Die Untergangsszenarien bewahrheiten sich nicht. Mit umfangreichen Reformen wird der Binnenmarkt belebt, und mit den Bilateralen Verträgen erhält die Schweiz den Zugang zu den EU-Märkten. Trotz des Neins zum EWR ist die Anbindung an die EU heute weit enger als damals. Die Schweiz übernimmt freiwillig grosse Teile der EU-Gesetzgebung und -Rechtsprechung. Die Integrationsschritte sind zwar umstritten, aber das Stimmvolk sagt jeweils Ja.

Eine Frage bleibt jedoch so virulent wie vor 30 Jahren: Wie soll es mit den Beziehungen zur EU weitergehen? Auch nach der Beerdigung des institutionellen Rahmenabkommens bleibt die Frage offen, das Land gespalten.

Das Nein der SVP (l.) und Enttäuschung in der Westschweiz am 7. Dezember 1992